



**Regione Lombardia**

***Direzione Generale Territorio e Urbanistica***

Unità Organizzativa Pianificazione territoriale e urbana

*Atti di indirizzo e coordinamento tecnico  
della legge regionale  
11 marzo 2005, n. 12 Legge per il governo del territorio*

**INDIRIZZI E CRITERI URBANISTICI PER LA PIANIFICAZIONE DEGLI  
ENTI LOCALI IN MATERIA COMMERCIALE**



## **Premessa**

Regione Lombardia, tra le sue azioni prioritarie, promuove il sostegno ad un moderno e razionale sviluppo del settore commerciale, connesso con una funzionale organizzazione delle aree urbane e con un servizio efficiente per i cittadini. In quest'ambito gli insediamenti delle grandi strutture di vendita sono uno degli elementi che, a partire dal decennio scorso, ha indotto sensibili trasformazioni socio-economiche e territoriali. Ecco perché è necessario definire criteri urbanistici che possano indirizzare gli enti locali nelle attività di programmazione e pianificazione di nuovi insediamenti commerciali.

Quali sono i principi ispiratori? Minimizzazione del consumo di suolo, sostenibilità ambientale, accessibilità delle aree commerciali, riqualificazione e recupero delle aree compromesse in ambiti già urbanizzati, integrazione dell'attività commerciale con il sistema dei servizi, valorizzazione del piccolo commercio e salvaguardia dell'equilibrio tra le diverse tipologie distributive.

In questa pubblicazione sono raccolti i provvedimenti in materia di urbanistica commerciale approvati su iniziativa dell'Assessorato al Territorio e Urbanistica nel corso del 2007. Si tratta in particolare degli "Indirizzi generali per la programmazione urbanistica del settore commerciale previsti dall'art. 3, comma 1, della legge regionale 23 luglio 1999, n. 14" (deliberazione del Consiglio Regionale n° VIII/0352 del 13 marzo 2007) e dei "Criteri urbanistici per l'attività di pianificazione e di gestione degli Enti Locali in materia commerciale (art. 3, comma 3, l.r. n. 14/99)" (deliberazione della Giunta Regionale n° 5913 del 21 novembre 2007).

La predisposizione dei due atti, avvenuta contestualmente alla definizione dei nuovi indirizzi generali del Programma Triennale del Commercio 2006 – 2008 in attuazione della l.r.14/99, costituisce un aggiornamento necessario per adeguarsi agli strumenti di pianificazione introdotti dalla "Legge per il governo del territorio"(l.r. 12/2005).

Negli Indirizzi viene chiarito il ruolo dei tre livelli di pianificazione previsti in Regione Lombardia - Piano Territoriale Regionale (PTR), Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (PTCP) e Piani di Governo del Territorio (PGT) - nonché quello degli strumenti di programmazione negoziata rispetto alla programmazione territoriale e urbanistica del settore commerciale. Particolare attenzione è dedicata agli indirizzi orientativi per le politiche commerciali locali: spetta infatti ai Comuni -secondo la l.r. 12/05, art. 8 – intervenire sulla distribuzione commerciale, ma essi devono farlo tenendo conto della programmazione regionale e provinciale.

Nei Criteri viene definita invece la metodologia di analisi, programmazione e pianificazione che gli Enti Locali devono utilizzare quando elaborano il Piano di governo del territorio. Particolare attenzione viene dedicata ai criteri urbanistici di localizzazione delle grandi strutture di vendita ed al tema dei negozi storici.

**Davide Boni**  
**Assessore regionale al Territorio e Urbanistica**

La presente pubblicazione è stata redatta dalla Direzione Generale Territorio e Urbanistica, sotto la direzione di Mario Nova e la responsabilità organizzativa di Gian Angelo Bravo.

Coordinamento generale: Walter Callini

Contributi disciplinari:

D.G. Territorio e Urbanistica Maurizio Federici, Luisa Pedrazzini, Paola Colangelo, Mario Covelli, Giovanni Morini, Francesca Patriarca, Antonella Pivotto, Genoveffa Rendina, Umberto Sala, Carolina Semeraro

D.G. Commercio, Fiere e Mercati Mario Caldarini, Maria Luisa Dagnino, Elisabetta Villa

Segreteria di redazione Carla Penuti, Angela Tavano

Coordinamento editoriale Andrea Piccin, Francesca Patriarca, Grazia Aldovini

**INDICE**

<b>INDIRIZZI GENERALI PER LA PROGRAMMAZIONE URBANISTICA DEL SETTORE COMMERCIALE.....</b>	<b>7</b>
<b>1) I NUOVI STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE DELLA L.R. 12/2005 ED IL SETTORE COMMERCIALE</b>	<b>7</b>
• <i>Il Piano Territoriale Regionale (P.T.R.).....</i>	<i>7</i>
• <i>Il Piano Territoriale di coordinamento provinciale (P.T.C.P.).....</i>	<i>8</i>
• <i>Il Piano di Governo del Territorio (P.G.T.).....</i>	<i>9</i>
• <i>Gli strumenti di programmazione negoziata .....</i>	<i>14</i>
<b>2) INDIRIZZI ORIENTATIVI GENERALI PER LE POLITICHE COMMERCIALI LOCALI</b>	<b>16</b>
<b>CRITERI URBANISTICI PER L'ATTIVITA' DI PIANIFICAZIONE E DI GESTIONE DEGLI ENTI LOCALI IN MATERIA COMMERCIALE.....</b>	<b>20</b>
<b>-IL SETTORE COMMERCIALE NELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE DEGLI ENTI LOCALI</b>	<b>21</b>
<b>-CRITERI URBANISTICI PER LA CORRETTA PIANIFICAZIONE COMUNALE E GESTIONE DEGLI INSEDIAMENTI COMMERCIALI</b>	<b>21</b>
<b>I PIANI DI GOVERNO DEL TERRITORIO</b>	<b>21</b>
• <i>Le indagini conoscitive.....</i>	<i>22</i>
a) <i>Il contesto urbano comunale.....</i>	<i>22</i>
b) <i>Il contesto territoriale sovracomunale.....</i>	<i>23</i>
• <i>I criteri di localizzazione.....</i>	<i>24</i>
a) <i>Nuclci di antica formazione e ambiti centrali urbani e consolidati.....</i>	<i>24</i>
b) <i>Ambiti di margine dei centri urbani medio – piccoli.....</i>	<i>26</i>
c) e d) <i>Ambiti consolidati periurbani delle aree metropolitane e ambiti di trasformazione extraurbani .....</i>	<i>27</i>
<b>-LE GRANDI STRUTTURE DI VENDITA</b>	<b>28</b>
• <i>Le indagini ricognitive.....</i>	<i>28</i>
• <i>Criteri urbanistici.....</i>	<i>29</i>
<b>-CORRELAZIONE DEI PROCEDIMENTI</b>	<b>30</b>
<b>-I NEGOZI STORICI</b>	<b>30</b>
<b>-IL COMMERCIO SU AREE PUBBLICHE</b>	<b>32</b>
<b>RIFERIMENTI NORMATIVI IN MATERIA DI PROGRAMMAZIONE COMMERCIALE.....</b>	<b>32</b>



## **INDIRIZZI GENERALI PER LA PROGRAMMAZIONE URBANISTICA DEL SETTORE COMMERCIALE**

### **1. I NUOVI STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE DELLA L.R. 12/2005 ED IL SETTORE COMMERCIALE**

#### **• *Il Piano Territoriale Regionale (P.T.R.)***

Il P.T.R. e i Piani territoriali regionali d'area predisposti ai sensi della l.r. 12/2005 sono atti di indirizzo generale per lo sviluppo del territorio lombardo, nonché di orientamento della programmazione e pianificazione territoriale di province e comuni.

Il P.T.R., definito ad una scala di relazioni interregionali, nazionali e sopranazionali, si realizza con il concorso di tutti i soggetti interessati e favorisce lo sviluppo locale, consentendo ad ogni soggetto di agire in autonomia ma in raccordo con un disegno strategico a più ampia scala.

Il P.T.R. ha rilevante significato anche sotto il profilo paesaggistico, considerando particolarmente gli obiettivi di tutela dei beni paesaggistici ed ambientali e promuovendo il corretto inserimento degli interventi di trasformazione territoriale nel contesto paesaggistico.

Costituisce altresì il primo quadro di riferimento per province e comuni in materia di localizzazione di grandi strutture di vendita. In particolare i Piani di Governo del Territorio e gli indirizzi dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale dovranno relazionarsi con i contenuti del P.T.R. inerenti a:

- il quadro delle maggiori infrastrutture e delle opere pubbliche di interesse regionale e nazionale;
- le linee orientative dell'assetto del territorio regionale, con riferimento ai principali poli di sviluppo regionale ed alle zone di preservazione e salvaguardia ambientale e paesaggistica;
- gli indirizzi per la programmazione territoriale di province e comuni e la definizione degli elementi costituenti limiti essenziali di salvaguardia della sostenibilità ambientale e socio-economica del territorio regionale;
- le modalità di compensazione ambientale per interventi che determinano impatti rilevanti sul territorio anche in comuni non direttamente interessati dagli interventi stessi;
- la tutela e la valorizzazione del paesaggio lombardo.

Il P.T.R. fornirà indicazioni ed opzioni generali di riferimento per le politiche territoriali regionali ed infra-regionali ai fini dell'equilibrato sviluppo del settore commerciale nelle diverse zone della Lombardia, per garantire un'adeguata offerta del servizio distributivo, il rispetto delle prerogative territoriali ed ambientali della Regione, il positivo raccordo con le dinamiche di sviluppo

insediative ed infrastrutturali, anche in rapporto alla elaborazione dei Piani territoriali regionali d'area di cui all'articolo 20 l.r. 12/2005.

• ***Il Piano Territoriale di coordinamento provinciale (P.T.C.P.)***

Il P.T.C.P. è lo strumento con il quale la provincia promuove lo sviluppo e la tutela del proprio territorio con un carattere di indirizzo della programmazione socio-economica e con efficacia paesaggistico-ambientale.

Il P.T.C.P. contiene elementi di carattere provinciale o sovracomunale per la pianificazione comunale, il programma delle maggiori infrastrutture, orientandone l'inserimento ambientale e concorre alla definizione dell'assetto idrogeologico ed alla qualificazione paesaggistico-ambientale del territorio.

Con riferimento al settore commerciale, ed in particolare alle problematiche legate alla localizzazione delle grandi strutture di vendita, tra i contenuti previsti dalla l.r.12/2005 per il P.T.C.P. assumono particolare rilievo:

- l'indicazione degli elementi qualitativi di scala provinciale o sovracomunale, sia orientativi che prevalenti, per la pianificazione comunale;
- la definizione dei contenuti minimi sui temi di interesse sovracomunale da prevedere nei documenti di P.G.T.;
- le indicazioni puntuali per la realizzazione di insediamenti di portata sovracomunale, se definiti come tali nei P.G.T.;
- le modalità per favorire il coordinamento tra le pianificazioni dei comuni;
- il programma generale delle maggiori infrastrutture riguardanti il sistema della mobilità;
- la definizione degli ambiti destinati all'attività agricola.

Il P.T.C.P. esprime quindi 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 :

- o nell'ambito del quadro conoscitivo e degli obiettivi di sviluppo a scala provinciale (articolo 15, comma 2, lettere a) e b)):
  - 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;
  - 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;
- o nell'ambito dei contenuti minimi sui temi di interesse sovracomunale (articolo 15, comma 2, lettera 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;
- nell'ambito delle modalità di coordinamento intercomunale (articolo 15, comma 2, lettera h) ) :
    - 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;
    - 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;
  - nell'ambito delle indicazioni puntuali per la realizzazione di insediamenti di portata sovracomunale (articolo 15, comma 2, lettera g)):
    - ad orientamenti per il raccordo con i sistemi della mobilità;
    - ad elementi puntuali di carattere urbanistico ed ambientale ed eventuali modalità di compensazione per favorire l'ottimale inserimento territoriale ed ambientale di singoli insediamenti;
  - nell'ambito inerente la tutela paesaggistica:
    - 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.

• ***Il Piano di Governo del Territorio (P.G.T.)***

Il nuovo strumento di pianificazione comunale previsto dalla l.r. 12/2005, il Piano di Governo del Territorio, si configura come strumento articolato in tre distinte componenti (Documento di piano, Piano dei servizi, Piano delle regole) e si caratterizza per esprimere contemporaneamente una dimensione strategica che delinea un'evoluzione di sviluppo territoriale complessiva ed una dimensione operativa consistente nell'individuazione di precisi obiettivi di pianificazione (e conseguenti azioni da attuare sul territorio) da perseguire per le diverse destinazioni funzionali e per l'individuazione degli ambiti soggetti a trasformazione urbanistica.

In questo nuovo contesto di pianificazione comunale le problematiche relative alla distribuzione commerciale si rapportano:

- con il Documento di piano per quanto riguarda:
  - la costruzione del quadro conoscitivo del territorio comunale (articolo 8, comma 1, lettera b)), nell'ambito del quale deve essere evidenziata la strutturazione esistente del settore commerciale;

- la definizione degli obiettivi di sviluppo comunale (articolo 8, comma 2, lettere a) e b)), dove devono essere evidenziate le esigenze di sviluppo o di riorganizzazione o di contenimento del settore commerciale;
  - la determinazione delle politiche di settore (articolo 8, comma 2, lettera c)), dove particolare attenzione deve essere posta al comparto della distribuzione commerciale nelle sue varie componenti tipologiche;
  - l'evidenziazione delle previsioni di carattere commerciale che presentano ricadute a scala sovracomunale (articolo 8, comma 2, lettere c) ed e)), da evidenziare specificamente;
  - la valutazione ambientale e paesaggistica delle strategie e delle azioni di piano;
- o con il Piano dei servizi ed il Piano delle regole per quanto riguarda:
    - la necessità di integrare le politiche commerciali con le politiche più generali di miglioramento dell'insieme dei servizi e delle attrezzature di interesse generale offerte alla popolazione locale;
    - la necessità di coerenza le politiche commerciali con l'insieme delle azioni mirate alla riqualificazione dei tessuti urbani sia centrali che periferici, con particolare attenzione alle azioni di recupero degli ambiti degradati e da riconvertire a nuovi usi.
  - o con gli strumenti attuativi di pianificazione comunale nonché con gli atti di programmazione negoziata con valenza territoriale, previsti dall'articolo 6 della l.r. 12/2005 per quanto riguarda:
    - gli aspetti di concreto inserimento territoriale, paesaggistico ed ambientale della progettazione dei nuovi insediamenti e l'eventuale valutazione di impatto ambientale.

#### **- Il Documento di piano**

E' importante sottolineare che la l.r. 12/2005 precisa esplicitamente che il Documento di piano deve, in coerenza con gli obiettivi quantitativi di sviluppo complessivo del territorio comunale e con le politiche da attuarsi per la mobilità, determinare le politiche di intervento per la distribuzione commerciale, evidenziando le eventuali scelte aventi rilevanza sovracomunale.

Nel Documento di piano pertanto deve essere garantita specifica attenzione al sistema commerciale locale ed in particolare a:

- la funzionalità complessiva della rete commerciale;
- la distribuzione sul territorio comunale degli esercizi commerciali e le relative potenzialità o carenze;
- la presenza e localizzazione delle diverse tipologie di vendita;

- la consistenza della rete commerciale nei nuclei di antica formazione, evidenziando l'eventuale presenza di esercizi "storici" o di aree urbane a specifica funzionalità commerciale da valorizzare.

Conseguentemente devono essere focalizzate le politiche d'intervento per il settore commerciale finalizzandole ai seguenti obiettivi generali della politica regionale per il commercio:

- forte disincentivazione all'apertura di grandi strutture di vendita mediante la creazione di superficie di vendita aggiuntiva;
- riqualificazione di parti del tessuto urbano e di situazioni di degrado, in sinergia con le politiche di altri settori economici;
- rivitalizzazione e sostegno della funzione commerciale dei centri storici e dei nuclei urbani centrali, nonché di quella dei piccoli comuni e dei comuni montani;
- corretta distribuzione urbana delle attività commerciali, in stretta coerenza con le previsioni del Piano dei servizi, così da garantire un'adeguata disponibilità del servizio commerciale in tutto il territorio comunale.

Le previsioni di insediamento di attività commerciali, contenute in strumenti di pianificazione precedenti e non ancora attuate, devono essere rigorosamente valutate, ai fini di verificarne l'ammissibilità di inserimento nei nuovi P.G.T., in termini di congruità e sostenibilità rispetto agli obiettivi soprarichiamati, nonché verificate in ordine agli effetti generati sul territorio sotto il profilo commerciale, urbanistico (ivi comprese le relazioni con il sistema della viabilità), paesaggistico ed ambientale.

Analogamente eventuali nuove previsioni di carattere commerciale di rilevanza sovracomunale devono essere supportate da adeguate valutazioni condotte a scala più ampia rispetto al singolo confine comunale in relazione a:

- l'accertamento dell'ambito di gravitazione della struttura commerciale da insediare;
- la verifica della consistenza del sistema economico commerciale (esistente o previsto) nell'ambito territoriale di gravitazione così come sopra determinato;
- la necessità di valutare preventivamente le ricadute e gli impatti generati sia a scala locale che sovracomunale e sotto i vari aspetti di possibile incidenza (infrastrutturale, ambientale, paesaggistico, di dotazione dei servizi) nonché attraverso uno studio di prefattibilità che, anche ricorrendo a modelli matematici di simulazione, documenti lo stato di criticità della rete viabilistica esistente ed il grado di incidenza dell'indotto derivante dall'attuazione dell'intervento programmato;
- il riconoscimento del livello di accessibilità della localizzazione prescelta per l'intervento dal punto di vista dei servizi pubblici di trasporto;
- la verifica di coerenza con le valutazioni di sostenibilità derivanti dal contemporaneo processo, da condursi all'interno del Documento di piano, di Valutazione Ambientale Strategica (VAS).

Salvo diversa argomentata indicazione, con particolare riferimento alla dimensione del comune ed alla superficie di vendita prevista, anche secondo quanto nel seguito indicato, si riscontra che gli insediamenti di grandi strutture di vendita producono effetti su un ambito territoriale di norma più esteso di quello comunale e come tali devono essere oggetto di classificazione come insediamenti di portata sovracomunale ai sensi dell'articolo 8, comma 2, lettera c), e dell'articolo 15, comma 2, lettera g), della l.r. 12/2005.

E' importante sottolineare che qualora le scelte di pianificazione comunale comportino la possibilità di realizzare interventi commerciali a rilevanza sovracomunale, questi ultimi debbono trovare negli elaborati del Documento di piano adeguata evidenziazione attraverso la specifica individuazione cartografica di riferimento e la descrizione particolareggiata delle destinazioni funzionali previste.

Si ribadisce inoltre che la previsione di grandi strutture di vendita deve essere sottoposta all'approvazione di piano attuativo comunale coerente con gli obiettivi quantitativi di sviluppo e con le politiche indicate nel Documento di piano.

Si raccomanda altresì un'attenta valutazione della necessità di assoggettare a pianificazione attuativa la realizzazione di medie strutture di vendita, in particolare nei comuni di minore consistenza demografica.

Per gli interventi interessanti ambiti di trasformazione urbanistica indicati nel Documento di piano tale assoggettamento risulta peraltro sempre obbligatorio (articolo 12 l.r. 12/2005).

Risulta importante che, al momento della definizione delle nuove scelte urbanistiche, si valuti adeguatamente l'insieme degli effetti generati dagli esercizi con superficie di vendita di maggiore estensione rispetto alle diverse componenti commerciali, urbanistico-infrastrutturale ed ambientale, accertando così, in via preliminare, la loro congruenza generale rispetto agli obiettivi di corretto sviluppo degli insediamenti richiamati in questo documento.

#### **- Il Piano dei servizi e il Piano delle regole**

E' importante sottolineare la stretta attinenza tra le scelte urbanistiche relative alla programmazione del settore commerciale e il Piano dei servizi, essendo quest'ultimo uno strumento improntato anche a criteri di sovracomunalità, che può quindi costituire momento di preventiva definizione di indirizzi concordati anche con i comuni limitrofi.

il Piano dei servizi rappresenta lo strumento atto a promuovere una corretta integrazione delle funzioni commerciali con i servizi pubblici di interesse generale per la comunità; può definire infatti scelte idonee a valorizzare il comparto, quali:

- l'integrazione con i servizi per il tempo libero, rispondendo all'esigenza di fornire attrezzature che coniughino shopping e svago, sia all'interno delle città che in luoghi esterni opportunamente dedicati;
- il coordinamento con la realizzazione di parcheggi, aree di sosta e di interscambio;
- l'integrazione con programmi comunali e sovracomunali di ricostruzione di connessioni verdi e di reti ciclo-pedonali;
- l'eventuale raccordo con l'attivazione di servizi culturali o ricreativi nei centri urbani;
- l'interazione con le previsioni del Piano Urbano del Traffico e del Programma triennale delle opere pubbliche;
- la promozione della partecipazione delle associazioni del commercio nella realizzazione esecutiva, gestionale e finanziaria dei servizi di qualificazione dell'offerta commerciale locale.

Nel Piano dei servizi particolare attenzione deve essere dedicata, nei centri storici, all'allocazione di attività ed iniziative che funzionino anche da elemento di attrazione e quindi potenziamento degli esercizi commerciali di vicinato e di media - piccola distribuzione che usualmente si collocano in tali ambiti, di cui si deve riconoscere e valorizzare il ruolo di coadiuvante essenziale nella conservazione di elementi di qualità della vita dei centri cittadini.

Tale attenzione può estrinsecarsi, oltre che in specifiche modalità di articolazione del comparto del commercio nei centri storici (si pensi all'esperienza dei c.d. «centri commerciali di vicinato», già positivamente percorsa), altresì con scelte mirate della politica dei servizi, come, ad esempio, una funzionale allocazione (in numero e posizione) dei parcheggi, perseguendo, tramite il contestuale raccordo con il trasporto pubblico, l'obiettivo di disincentivare l'uso degli automezzi privati.

Non si deve, inoltre, ignorare che, in certe condizioni (frazioni o piccoli comuni in posizioni isolate, prevalenza di popolazione anziana, ecc.) la salvaguardia dell'esistenza di esercizi di vicinato di minima necessità (quali l'edicola, la farmacia, il panificio, ecc.), che siano accessibili senza l'uso di autoveicoli privati, costituisce di per sé un servizio essenziale, di cui si ravvisa una crescente perdita, e che di contro deve essere garantito, anche con funzionali forme di collaborazione attiva con gli operatori del settore e le loro rappresentanze associative. Tale azione va spesso evidentemente intrapresa in una logica di cooperazione a scala sovracomunale.

Si evidenzia che la presenza della grande distribuzione e dei grandi centri commerciali può costituire, per flusso di utenti per motivi di lavoro e per la fruizione del servizio commerciale stesso, un significativo fattore di individuazione del comune con caratteristiche di polo attrattore nel Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, ai sensi dell'articolo 9, comma 5, della l.r. 12/2005, con la conseguente necessaria dotazione comunale di servizi di interesse sovracomunale per il soddisfacimento della domanda espressa dal bacino territoriale di gravitazione.

Il Piano delle regole si connota come lo strumento di promozione della qualità urbana e territoriale e, in particolare rappresenta lo strumento attraverso cui si può assicurare l'integrazione tra le diverse componenti del tessuto edificato.

E' quindi all'interno del Piano delle regole che deve essere ricercato il corretto dimensionamento e posizionamento delle attività commerciali in rapporto all'assetto urbano consolidato, considerandole come una risorsa importante a disposizione della pianificazione ai fini del raggiungimento di obiettivi generali di qualificazione di parti di città e di tessuto urbano, di risanamento e rivitalizzazione dei centri storici, di recupero e integrazione urbana di ambiti degradati, compromessi o abbandonati.

Il Piano delle regole dettaglierà pertanto le caratteristiche degli interventi commerciali consentiti per le diverse situazioni urbane presenti nell'ambito comunale: centri di antica formazione ed aree urbane centrali, aree periurbane o periferiche, aree extraurbane di interesse sovracomunale, normando puntualmente le modalità di inserimento di tali strutture nel contesto territoriale, avendo particolare attenzione a:

- la disciplina dell'assetto morfologico in rapporto alle caratteristiche funzionali, insediative, paesistiche ed ambientali e le potenzialità di riorganizzazione urbanistica locale conseguenti all'insediamento dell'attività commerciale;
- la specificazione delle categorie commerciali non ammissibili in determinati contesti;
- la prescrizione di parametri qualitativo - prestazionali riguardanti materiali, tecnologie, elementi costruttivi finalizzati ad assicurare la qualità degli interventi in rapporto all'efficacia energetica, alla riduzione dell'inquinamento, al risparmio di risorse naturali;
- l'incentivazione delle attività commerciali di vicinato.

Nello specifico provvedimento, ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della l.r. 14/1999, che la Giunta regionale, previa comunicazione alle commissioni consiliari competenti, dovrà predisporre, si provvederà in particolare alla definizione di specifici criteri per la valorizzazione e qualificazione commerciale degli insediamenti urbani.

- ***Gli strumenti di programmazione negoziata***

Gli strumenti di programmazione negoziata ( Programmi Integrati di Intervento, Accordi di Programma, ecc.) previsti dalla legislazione della Regione Lombardia hanno introdotto una nuova modalità di operare sul territorio, con l'intento di rispondere alle esigenze di flessibilità e dinamicità del mercato, ma anche di diffondere una nuova cultura della partecipazione al processo di formazione dei progetti. Significativo è a questo proposito il fatto che grandi trasformazioni territoriali, con presenza di attività commerciali, siano avvenute negli ultimi

anni, proprio attraverso il metodo della programmazione negoziata, soprattutto con riferimento a vasti comparti industriali dismessi, sui quali si sono riallocate iniziative di eccellenza architettonica, accompagnate da importanti opere pubbliche.

In particolare il nuovo modello di organizzazione spaziale degli insediamenti della grande distribuzione, presenta significative relazioni con il ruolo che strumenti di programmazione negoziata (Programmi Integrati di Intervento e Accordi di Programma) possono svolgere nella concertazione tra gli enti territoriali e gli operatori privati.

L'azione dei singoli comuni deve essere responsabilmente esercitata con l'applicazione di idonee modalità di valutazione del contesto urbanistico locale e, di norma, anche intercomunale prestando massima attenzione a:

- la congruità dell'insediamento commerciale con le caratteristiche urbanistiche e socio-demografiche generali del comune e del suo contesto territoriale più ampio;
- le caratteristiche di accessibilità e di funzionalità dell'ambito urbano interessato dall'insediamento e le potenzialità di qualificazione locale generate dalla localizzazione di nuovi servizi commerciali;
- il riutilizzo di aree degradate o comunque già interessate da precedenti trasformazioni urbanistiche, evitando in assoluto nuovo consumo di suolo, valutando come consumo di territorio anche gli effetti di sconfinamento, separazione, interclusione di aree derivanti dalla localizzazione dell'insediamento e dalle infrastrutture relative, ma anche il riutilizzo di aree in cui i valori di concentrazione per l'inquinamento di suolo, sottosuolo, acque superficiali e acque sotterranee superino quelli limite accettabili, così come stabiliti dalla normativa ambientale vigente;
- la presenza di funzioni diverse da quella commerciale con la creazione di servizi commerciali polifunzionali, privilegiando destinazioni d'uso quali funzioni di servizio pubbliche e private, attrezzature collettive;
- l'equilibrato rapporto tra le reti viarie e l'insediamento commerciale, favorendo soluzioni che risolvano situazioni di criticità pregressa e garantiscano livelli di accessibilità pubblica;
- l'inserimento del manufatto nel contesto territoriale e paesaggistico – ambientale, non limitando la valutazione alla struttura edilizia in sé, ma ricercando soluzioni di qualità urbana di micro contesto;
- la possibilità di articolazione tipologica delle attività di vendita quale fattore di diversificazione dell'offerta commerciale e di miglioramento complessivo della qualità urbana.

Si richiamano infine, per quanto applicabili, gli indirizzi generali contenuti nel successivo paragrafo.

## 2) INDIRIZZI ORIENTATIVI GENERALI PER LE POLITICHE COMMERCIALI LOCALI

I Piani di Governo del Territorio devono elaborare le strategie, le azioni e le nuove previsioni urbanistiche relative al settore commerciale in coerenza con i contenuti dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale nonché con gli indirizzi generali indicati nel presente documento.

Ai fini della definizione delle politiche urbanistiche e territoriali, nei nuovi Documenti di piano devono inoltre essere assunti gli indirizzi generali di seguito richiamati.

- **La congruenza delle previsioni con il livello di gerarchia urbana che contraddistingue il comune.** Le nuove previsioni devono avere uno stretto raccordo con le dimensioni demografiche locali e la capacità di attrazione del bacino d'utenza: vale a dire che la dimensione delle strutture di vendita programmate deve essere supportata/giustificata da una valutazione di congruità rispetto al ruolo ricoperto dal comune nell'armatura urbana che caratterizza il contesto territoriale di appartenenza del comune stesso, anche in riferimento all'insieme di comuni compresi nel bacino di utenza della nuova struttura commerciale (ruolo che deve essere verificato dal punto di vista della popolazione residente, dei flussi di pendolarità esistenti, di eventuali flussi turistici, della presenza di servizi connotati da lungo o medio raggio di attrattività, ecc.).

Si riconosce un preciso orientamento regionale nel disincentivare la localizzazione di nuove grandi strutture di vendita nei piccoli comuni privi di capacità di attrazione sovracomunale e, in ogni caso, nuove localizzazioni dovranno essere verificate in coerenza con eventuali indicazioni contenute in atti di programmazione sovraordinata, nonché valutate preliminarmente in termini di compatibilità urbanistica, territoriale ed infrastrutturale.

- **La salvaguardia dell'equilibrio tra le diverse tipologie distributive.** Come previsto nel capitolo 3 del Programma Triennale per lo sviluppo del settore commerciale, la determinazione delle politiche commerciali non solo dal punto di vista quantitativo ma anche da quello delle diverse tipologie di vendita deve porre particolare attenzione alla qualificazione del complessivo sistema commerciale locale, promuovendo la qualità dei servizi in relazione alla funzionalità della rete commerciale e alla idonea distribuzione sul territorio; disincentivando lo sviluppo disarticolato della grande distribuzione qualora si configuri come fattore di squilibrio tra le diverse forme distributive sul territorio e causa di fenomeni di desertificazione commerciale. Deve viceversa essere incentivata l'attività commerciale di vicinato, eminentemente nei centri storici e nelle aree densamente abitate, come elemento qualitativo di riqualificazione e rivitalizzazione di questi luoghi, contribuendo ad un auspicabile processo di riappropriazione delle aree



centrali da parte della popolazione come luoghi di elevata vivibilità e di aggregazione sociale.

In questo senso la nuova previsione di grandi strutture di vendita deve essere verificata in rapporto alla dotazione della rete distributiva nel bacino di gravitazione interessato, all'esistenza di situazioni di squilibrio dal lato della domanda di strutture commerciali, all'impatto sulla media e piccola distribuzione a livello locale.

Si ritiene necessario che le nuove previsioni di grandi strutture di vendita debbano generare condizioni di miglioramento nell'integrazione col tessuto commerciale esistente anche attraverso:

- l'adozione di meccanismi di sostegno/incentivo economico agli esercizi di prossimità nei centri storici od in ambiti periferici densamente abitati e sottodimensionati dal punto di vista delle strutture commerciali, prevedendo un concorso delle grandi strutture di vendita alla realizzazione di piani e programmi per lo sviluppo delle piccole imprese commerciali;
- il ricorso a procedure di concertazione sovracomunale, valutando l'opportunità di assicurare la realizzazione di opere di urbanizzazione, finalizzate a garantire un'adeguata infrastrutturazione territoriale.

Ai fini della corretta individuazione delle aree idonee ad ospitare insediamenti di carattere commerciale (e delle relative tipologie di vendita) si ritiene inoltre necessario verificarne la rispondenza rispetto ad ulteriori indirizzi di politica territoriale regionale.

- **La minimizzazione del consumo di suolo.** La localizzazione di previsioni commerciali da parte dei P.G.T. deve essere preferibilmente ricercata all'interno di situazioni di completamento o di sostituzione di tessuti insediativi esistenti, qualora non causino un insostenibile incremento del carico insediativo esistente. Al fine di assicurare la riorganizzazione e riqualificazione del territorio urbanizzato devono essere garantite condizioni di accessibilità e di rapporti con il contesto territoriale circostante compatibili.
- **La compatibilità ambientale.** La localizzazione di nuove previsioni deve essere oggetto di valutazione di coerenza alla luce degli indirizzi e delle norme di riferimento contenute nel Piano Territoriale Paesistico Regionale, delle previsioni in materia di tutela dei beni ambientali e paesaggistici contenute nei P.T.C.P., nonché, e soprattutto, alla luce delle indagini di dettaglio contenute nel quadro conoscitivo del P.G.T.

Al P.G.T. viene assegnato il compito precipuo di individuare le strategie ambientali e paesaggistiche da attivare sul territorio comunale, tenendo conto delle peculiarità dello stesso e dei processi di sviluppo da governare da cui ne consegue la definizione dei principali obiettivi di qualità ambientale e

paesaggistica da perseguire, delle azioni da promuovere e degli strumenti più idonei per metterle in atto.

Il rapporto tra il nuovo insediamento ed il contesto circostante deve pertanto essere attentamente considerato non solo al fine di dimostrare la non compromissione con ambiti tutelati o con la presenza di elementi storici, artistici, culturali, ambientali od ecologici da salvaguardare, ma anche al fine di assicurare una qualità progettuale elevata che operi nella ricerca di un rapporto chiaro e rispettoso dei caratteri formali, costruttivi e materici del contesto, al fine di garantire l'ottimale inserimento ambientale, minimizzando l'alterazione dell'equilibrio territoriale complessivo.

Vanno in tal senso considerati in fase progettuale sia gli aspetti compositivo – architettonici dei manufatti edilizi, sia la corretta localizzazione della cartellonistica pubblicitaria e delle insegne, l'organizzazione degli spazi aperti e con essa il trattamento delle superfici a verde, la scelta delle essenze, gli accessi stradali e le aree a parcheggio. Sono tendenzialmente da escludere soluzioni che prevedano la realizzazione di parcheggi esclusivamente a raso, orientandosi preferibilmente verso proposte integrate che recuperino parte dei posti auto all'interno del complesso architettonico con l'attenta integrazione di autosilo o l'utilizzo delle coperture o di piani interrati.

La corretta localizzazione del nuovo insediamento deve essere attentamente valutata infine sotto il profilo dei possibili impatti negativi generati sul contesto territoriale limitrofo in termini di inquinamento acustico, atmosferico e di gestione dei rifiuti.

- **L'adeguatezza del livello di accessibilità e di dotazione di servizi.** La localizzazione di nuove previsioni nei P.G.T. deve essere supportata da dimostrazione relativa all'adeguato grado di accessibilità dell'area prescelta, in considerazione della strettissima interdipendenza tra strutture commerciali ed effetti indotti generanti criticità sul sistema della mobilità con conseguenti fenomeni di congestione della rete e di aggravamento dei tassi di inquinamento atmosferico. Il grado di accessibilità deve essere valutato non solo sotto l'aspetto del mezzo di trasporto privato ma anche, e soprattutto, di quello pubblico in rapporto al modello insediativo circostante ed al bacino di gravitazione cui fa riferimento l'insediamento in questione. Analogamente deve essere valutata la congrua dotazione di servizi accessori indispensabili per l'ottimale attivazione, funzionalità e fruizione della struttura commerciale (in primo luogo la dotazione di parcheggi, ma anche ulteriori attrezzature di interesse pubblico e privato).
  
- **La conservazione degli esercizi e delle aree commerciali storiche.** Il P.G.T., con adeguate disposizioni nell'ambito del Documento di piano e del Piano delle regole, individua specifiche misure per la tutela e la conservazione degli esercizi commerciali di più antico insediamento ovvero riconosciuti come di rilievo storico in base alla vigente normativa regionale, nonché le aree

commerciali di peculiare interesse sotto il profilo dell'identità urbanistica del tessuto commerciale comunale.

A tale scopo viene prevista la conservazione della destinazione urbanistica esistente e delle caratteristiche architettoniche degli immobili interessati e la qualificazione degli spazi pubblici limitrofi.

## **CRITERI URBANISTICI PER L'ATTIVITA' DI PIANIFICAZIONE E DI GESTIONE DEGLI ENTI LOCALI IN MATERIA COMMERCIALE**

### **Premessa**

Il presente documento costituisce attuazione di quanto previsto dall'art. 3, comma 3, della l.r. 23 luglio 1999, n. 14, come modificata dalla l.r. 22 luglio 2002, n. 15 "Norme in materia di commercio in attuazione del decreto legislativo 21 marzo 1998, n. 114 Riforma della disciplina relativa al settore commercio, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59", in stretto raccordo con le indicazioni contenute nella deliberazione di Consiglio Regionale VIII/352 del 13 marzo 2007 riguardante "Indirizzi generali per la programmazione urbanistica del settore commerciale".

Si richiama preliminarmente la necessità, nell'elaborazione ed approvazione di tutti gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale (Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale, Piani di Governo del Territorio e loro componenti), della puntuale applicazione delle disposizioni contenute nel citato documento "Indirizzi generali per la programmazione urbanistica del settore commerciale", nonché nel "Programma Triennale per lo sviluppo del settore commerciale 2006-2008" approvato con deliberazione di Consiglio Regionale VIII/215 del 2 ottobre 2006, che stabilisce tra l'altro norme di riferimento in rapporto a distinti ambiti territoriali della Regione.

Il presente documento trattando specificamente la responsabilità pianificatoria di livello comunale costituisce inoltre integrazione delle "Modalità per la pianificazione comunale", approvate con deliberazione di Giunta Regionale n° 1681 del 29 dicembre 2005, per quanto riguarda la tematica degli insediamenti commerciali.

## **- IL SETTORE COMMERCIALE NELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE DEGLI ENTI LOCALI**

Gli "Indirizzi generali per la programmazione urbanistica del settore commerciale" evidenziano le profonde interazioni esistenti tra le politiche di sviluppo del settore commerciale e gli strumenti di governo del territorio ai vari livelli istituzionali, sottolineando in particolare come le localizzazioni delle grandi strutture di vendita rappresentino uno degli elementi che più profondamente in questi anni hanno indotto trasformazioni nella realtà socio – economica e territoriale regionale e, pertanto, debbano essere efficacemente indagate, governate e monitorate nelle loro dinamiche.

D'altra parte deve essere riconosciuto che la programmazione del settore commerciale è il risultato della combinazione di un insieme di politiche, delle quali la pianificazione urbanistica, intesa come atto di governo e regolazione dell'uso del territorio, rappresenta una componente indispensabile, ma non esclusiva: il Programma Triennale delle Opere Pubbliche, il Piano Urbano del Traffico, il Piano dei Tempi e degli Orari, oltre ai regolamenti in materia di commercio, sono tutti strumenti che, interagendo coerentemente con gli strumenti propri di governo del territorio, devono essere utilizzati per conseguire assetti territoriali ed economico – sociali ottimali ed equilibrati.

Si raccomanda pertanto il coordinamento e la contestualizzazione di tali atti comunali, in ragione delle finalità di qualificazione della struttura commerciale e della sua evoluzione.

## **- CRITERI URBANISTICI PER LA CORRETTA PIANIFICAZIONE COMUNALE E GESTIONE DEGLI INSEDIAMENTI COMMERCIALI**

### I PIANI DI GOVERNO DEL TERRITORIO

Negli "Indirizzi generali per la programmazione urbanistica del settore commerciale" viene sottolineato come la l.r. 12/2005 precisi esplicitamente che i Piani di Governo del Territorio debbano, in coerenza con gli obiettivi quantitativi di sviluppo complessivo del territorio comunale e con le politiche da attuarsi per la mobilità, determinare le politiche di intervento per la distribuzione commerciale, evidenziando le eventuali scelte aventi rilevanza sovracomunale.

Ai fini dell'individuazione delle aree idonee ad ospitare insediamenti commerciali, gli strumenti urbanistici comunali devono pertanto prevedere una ricognizione della struttura distributiva presente sul territorio comunale integrata da un'analisi di contesto sovracomunale.

Dovranno, inoltre, essere valutati gli aspetti critici esistenti e dovranno essere conseguentemente individuate le più opportune linee di sviluppo urbanistico della rete commerciale locale.

In ogni caso la programmazione degli interventi in ambito commerciale dovrà orientarsi secondo gli indirizzi stabiliti nella citata d.c.r. VIII/352 del 13 marzo 2007 prestando particolare attenzione a:

- 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.

- ***Le indagini conoscitive***

Le indagini conoscitive di carattere urbanistico e commerciale da predisporre nei PGT dovranno essere articolate con riferimento sia ad un livello di approfondimento sviluppato alla scala della struttura e della dinamica della rete commerciale locale, sia con attenzione al contesto territoriale più ampio in cui il Comune è inserito, secondo le indicazioni di seguito specificate.

Si richiama peraltro la necessità che ogni Comune, in ragione della consistenza della propria struttura commerciale, delle dinamiche evolutive in atto e delle problematiche esistenti a scala territoriale più ampia, assuma il livello di approfondimento conoscitivo più idoneo a garantire una efficace base di inquadramento delle proprie politiche urbanistiche in materia commerciale.

- a) Il contesto urbano comunale***

Risulta necessario, in generale, sviluppare:

- 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) Il contesto territoriale sovracomunale***

Risulta necessario, in generale, sviluppare:

- 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 documenti 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.

- ***I criteri di localizzazione***

Al fine di integrare e coerenza le scelte di programmazione in materia di commercio con le scelte di sviluppo territoriale individuate dai PGT dovranno essere valutate le compatibilità tra le aree di possibile insediamento e le tipologie delle strutture distributive, con riferimento agli specifici contesti urbanistici, rispetto ai quali si forniscono le indicazioni operative di seguito esposte:

- a) nuclei di antica formazione e ambiti centrali urbani consolidati;
- b) ambiti di margine dei centri urbani medio – piccoli;
- c) ambiti consolidati periurbani delle aree metropolitane (dei capoluoghi e di addensamento commerciale metropolitano);
- d) ambiti di trasformazione extraurbani.

Si valuti l'opportunità di considerare la dotazione dell'offerta commerciale esistente nei singoli Comuni o in aree direttamente accessibili con frequenza quotidiana, nell'ambito degli indicatori utili per la Valutazione Ambientale Strategica che accompagna il Documento di Piano, considerando l'importanza del servizio commerciale, complessivamente inteso, per la vitalità degli abitati e per la loro dinamica socio-demografica, nonché per individuare adeguati elementi di valutazione riguardo le interrelazioni con gli aspetti di ordine ambientale e paesaggistico.

- 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.).
- Insediamento 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).

A tale scopo, i criteri fondanti dell'azione urbanistica saranno quelli dell'attenzione progettuale al contesto architettonico del contorno, al



tessuto urbano, all'integrazione con attività di servizio (ad esempio culturali), alla disponibilità di reti della mobilità che consentano accessibilità pubblica. Si potrà valutare, a questo proposito, l'opzione, qualora le condizioni urbanistiche d'insieme lo rendano necessario o lo consentano, di prevedere la realizzazione di parcheggi non più in aree fortemente centrali, bensì in zone esterne ai nuclei di antica formazione ovvero agli ambiti centrali urbani consolidati, e adeguatamente posizionati anche in rapporto alla domanda di sosta connessa all'accesso ai siti di offerta commerciale, adeguando e orientando in questo senso le previsioni del Piano dei Servizi Comunale.

- 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.

Le misure urbanistiche finalizzate alla piccola distribuzione commerciale, possono declinarsi, in relazione alle varie situazioni territoriali, anche in rapporto alla presenza di "insiemi di piccoli negozi" ovvero di situazioni di addensamento commerciale, frequentemente presenti nei centri lombardi, quali vie commerciali, piazze commerciali, luoghi di mercati rionali, valorizzandone le specificità e le potenzialità.

- Qualificazione dei negozi storici anche per migliorarne l'integrazione con il sistema dei servizi e della mobilità.

Particolare attenzione in questo specifico contesto andrà assicurata alla presenza di "negozi storici" ovvero a quegli esercizi commerciali che presentano caratteristiche di eccellenza sotto il profilo storico ed architettonico e che costituiscono significativa testimonianza dell'attività commerciale lombarda.

Tali realtà dovranno essere oggetto, in primo luogo, di indagini ricognitive finalizzate alla rilevazione puntuale delle presenze all'interno del contesto abitato riconoscendole come vere "emergenze" storiche del tessuto urbano; in secondo luogo, di specifica regolamentazione finalizzata alla salvaguardia dei caratteri costruttivi, decorativi (insegne, illuminazione, ecc.), funzionali (cura degli spazi aperti antistanti, segnaletica, ecc.), di interesse storico-architettonico; infine di adeguate azioni di valorizzazione finalizzate a migliorare l'integrazione con il sistema dei servizi urbani e della mobilità nonché a promuovere la conservazione dell'ambiente originario, attraverso il mantenimento degli elementi di arredo originali e delle merceologie tradizionali, da considerarsi a tutti gli effetti importanti testimonianze della cultura locale.

- Attenzione alle nuove previsioni di medie strutture di vendita in coerenza con le disposizioni del vigente Programma Triennale del Commercio.

L'ipotesi di previsione di medie strutture di vendita dovrà preliminarmente essere valutata in rapporto alla dimensione del singolo Comune ed allo specifico contesto territoriale, tenendo conto che il rilievo urbanistico delle medie strutture di vendita, segnatamente se localizzate in particolari situazioni: nuclei consolidati di centri urbani minori, centri storici caratterizzati da forti criticità nell'accessibilità, può essere significativo anche a scala territoriale più vasta.

In ogni caso le medie strutture di vendita dovranno essere realizzate attraverso progetti di riqualificazione complessiva ed in stretto raccordo con lo sviluppo della rete degli esercizi di vicinato esistenti e di nuovo insediamento, considerato che le medie strutture di vendita possono costituire una componente rilevante per l'equilibrato sviluppo della distribuzione commerciale. Dovrà in ogni caso essere accordata preferenza per gli interventi di razionalizzazione, ammodernamento o ampliamento degli esercizi della rete distributiva esistente.

Dovrà comunque essere data priorità agli insediamenti allocati in situazioni urbane dismesse o sottoutilizzate o in aree oggetto di interventi di riqualificazione urbanistica.

**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'alto 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'alto 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).

#### - **LE GRANDI STRUTTURE DI VENDITA**

Le verifiche di impatto socio-economico, urbanistico-infrastrutturale e ambientale e il controllo delle possibili esternalità negative costituiscono azioni indispensabili per promuovere in positivo i processi di trasformazione territoriale generati dall'insediamento delle grandi strutture di vendita.

- ***Le indagini ricognitive***

Per quanto riguarda l'analisi territoriale da svolgere nell'ambito della formazione degli strumenti urbanistici, si deve considerare che le grandi strutture di vendita presentano sostanzialmente due livelli di impatto:

- un impatto sull'assetto territoriale nel breve periodo, che riguarda gli effetti diretti e indiretti generati dal singolo insediamento sulle aree circostanti in relazione alle varie tipologie di effetti studiati (impatto sul traffico viabilistico, impatto sul paesaggio, impatto acustico, ecc.);
- un impatto sull'assetto territoriale che si manifesta in tempi più lunghi anche come effetto indotto dalla contemporanea presenza di altri insediamenti commerciali, ma anche di infrastrutture puntuali di forte impatto aventi altra destinazione; esso riguarda aree molto più vaste e, per alcuni aspetti può riguardare l'intero territorio provinciale e oltre.

Occorre pertanto che si considerino attentamente tali aspetti al fine di cogliere le conseguenti misure urbanistiche nell'ambito dei vari elaborati dei PGT.

A questo proposito si intendono interamente richiamate le pertinenti disposizioni contenute al capitolo "Determinazione delle politiche di intervento per i diversi sistemi funzionali" del documento "Modalità per la pianificazione comunale", nonché al capitolo "Il Documento di Piano" del documento "Indirizzi generali per la programmazione urbanistica del settore commerciale".

- ***Criteri urbanistici***

In sede di esame sulla opportunità di una nuova localizzazione dovrà essere data particolare attenzione ai seguenti criteri di coerenza e di qualità progettuale:

- coerenza territoriale dell'intervento con i programmi, i piani e gli indirizzi previsti da Regione, Provincia e Comuni interessati dall'intervento;
- riutilizzo di aree degradate o comunque già interessate da precedenti trasformazioni urbanistiche; nel caso di insediamenti su nuove aree, contenimento del consumo di suolo e preservazione delle aree agricole ad alto reddito. La valutazione del consumo di territorio dovrà riguardare anche gli effetti di confinamento, separazione, interclusione di aree derivanti dalla localizzazione dell'insediamento e dalle infrastrutture relative;
- presenza contestuale di funzioni diverse da quella commerciale ovvero creazione di servizi commerciali polifunzionali, privilegiando destinazioni d'uso quali funzioni di servizio pubbliche e private, attrezzature collettive;
- presenza di processi di integrazione funzionale tra diversi formati di offerta commerciale e/o di complementarietà insediativa con altre tipologie di funzioni urbane, innescando fenomeni di miglioramento dell'offerta complessiva di nuovi servizi urbani;
- rapporto equilibrato tra le reti viarie e l'insediamento commerciale, favorendo soluzioni che risolvano situazioni di criticità pregressa e garantiscano livelli di accessibilità sia pubblica che privata, con particolare attenzione all'accessibilità ciclabile e pedonale;
- inserimento ottimale del manufatto nel contesto territoriale e paesaggistico ambientale;
- collegamento con il sistema del trasporto pubblico locale;

- qualità progettuale dell' intervento privilegiando le soluzioni di edilizia bioclimatica e che comportano risparmio energetico;
- presenza di elementi di riqualificazione urbana come: arredo urbano, illuminazione pubblica, segnaletica, ecc.

Nel caso di effetti negativi indotti dall'intervento occorrerà prevedere, in coerenza con quanto disposto nell'Allegato 2 della d.g.r. n. 5054 del 4 luglio 2007 "Modalità applicative del Programma Triennale per lo sviluppo del settore commerciale 2006-2008", la realizzazione di servizi e opere di mitigazione o compensazione, soprattutto per quanto riguarda:

- il contenimento delle varie forme di inquinamento dell'ambiente;
- l'efficienza del sistema della mobilità;
- la creazione di spazi verdi attrezzati a compensazione di consumo di suolo;
- compensazioni e servizi a favore degli esercizi di vicinato presenti nell'area di intervento e della rivitalizzazione commerciale dei Comuni interessati dall'impatto di ciascun intervento.

#### - **CORRELAZIONE DEI PROCEDIMENTI**

In relazione alla necessità di correlazione tra il procedimento di natura urbanistica e quello autorizzatorio commerciale, fermo restando quanto già disciplinato all'art. 5 commi 16 bis, 16 ter e seguenti della l.r. 14/1999 e successive modifiche, si precisa che nel caso di medie e grandi strutture di vendita assentibili a seguito di presentazione di permesso di costruire o DIA, l'autorizzazione commerciale dovrà precedere il perfezionamento della procedura relativa al titolo abilitativo edilizio.

#### - **I NEGOZI STORICI**

Alla luce delle priorità individuate dalle politiche regionali in funzione della conservazione e valorizzazione degli esercizi commerciali storici è necessario che, anche in sede di elaborazione degli strumenti urbanistici locali, vi sia un attivo concorso alla tutela di tali esercizi, con modalità idonee rispetto alle specifiche condizioni urbanistiche ed edilizie locali.

Nei singoli PGT dovrà pertanto in primo luogo essere puntualmente segnalata la presenza di eventuali esercizi commerciali storici, d'intesa con i soggetti interessati, quali esercizi che presentano importanti caratteristiche sia dal punto di vista storico -architettonico che del significato dell'attività commerciale per la memoria e la tradizione locale, individuando per essi la disciplina urbanistico - edilizia più adeguata in relazione alla loro identità storica, architettonica e commerciale.

Risulterà altresì necessario stabilire norme adeguate a favorire la conservazione della destinazione d'uso esistente promuovendo così la permanenza degli esercizi commerciali storici e disincentivando sostituzioni di attività o inserimenti di nuove funzioni non legate alla memoria e alla tradizione locale.

La possibilità di adeguamenti edilizi degli immobili interessati potrà essere prevista in rapporto alle esigenze di ammodernamento e/o ampliamento dell'esercizio storico e nel rispetto dei caratteri identitari, sotto il profilo architettonico e urbanistico dell'attività stessa.

Il Comune potrà valutare la possibilità di prevedere misure agevolative in materia di oneri e tassazioni locali a beneficio degli esercizi commerciali storici; potrà altresì considerare l'opportunità di ricorrere a forme di premialità volumetriche (incentivazione e compensazione urbanistica), ai sensi dell'art. 11 della l.r. 12/2005.

In particolare il Piano delle Regole dovrà prevedere adeguata disciplina finalizzata alla salvaguardia delle caratteristiche tipologiche ed architettoniche delle strutture edilizie nel caso in cui gli esercizi commerciali storici siano collocati all'interno di edifici che hanno conservato elementi di valore storico, culturale e tradizionale e dovrà dettare specifiche indicazioni al fine di tutelare queste attività in occasione di eventuali processi di recupero del patrimonio edilizio esistente o di rinnovo urbano.

Ulteriore opportunità per i Comuni potrà essere il riconoscimento dell'esistenza di aree commerciali che, nel tempo, hanno assunto connotazione storica e, in questo senso, il Piano delle Regole potrà individuare, qualora ne ricorrano le condizioni, eventuali aree di concentrazione di attività commerciali consolidate nel tempo, al fine di riconoscere e di realizzare, in modo sistematico, la promozione delle stesse, valorizzandone il tessuto socio – economico e le attività artistiche e artigiane tradizionali presenti.

Nella normativa dell'ambito urbano interessato potrà essere introdotta appropriata disciplina urbanistica d'insieme riguardante i molteplici aspetti che concorrono alla costituzione della qualità dell'organizzazione urbana (il sistema dei servizi di supporto, la creazione di isole pedonali, lo studio degli elementi di arredo urbano quali l'illuminazione pubblica, le insegne commerciali, le sistemazioni stradali e degli spazi aperti, la segnaletica, ecc.).

L'insieme degli esercizi commerciali storici, nonché le aree di addensamento commerciale, così come individuati nei PGT comunali, potrà costituire strato informativo utile alla conoscenza generale della tematica commerciale nell'ambito del Sistema Informativo Territoriale Integrato, strumento di condivisione delle conoscenze per la pianificazione del territorio a livello interistituzionale, previsto dall'art. 3 della l.r. 12/2005.

## - **IL COMMERCIO SU AREE PUBBLICHE**

Si sottolinea l'importanza che, anche in sede di pianificazione urbanistica, venga riconosciuta adeguata attenzione a misure inerenti la localizzazione dei mercati e delle aree per la sosta degli operatori commerciali ambulanti, ovvero all'adeguamento e modernizzazione delle sedi già deputate a tali attività.

In questo senso risulta opportuno garantire la disponibilità di spazi adeguati in termini localizzativi, dimensionali, di condizioni di accessibilità (sia dei consumatori che degli operatori commerciali), di servizi di supporto.

In particolare la pianificazione urbanistica dovrà curare l'organizzazione del contesto urbano interessato da tali localizzazioni in merito a:

- adeguata configurazione delle aree interessate;
- misure di facilitazione dell'accessibilità pedonale e ciclabile;
- idonea integrazione con il servizio di trasporto pubblico, quale strumento d'accesso;
- sistema e dislocazione dei parcheggi pubblici di servizio.

Si richiama inoltre l'opportunità di una congrua qualificazione urbana degli spazi direttamente destinati alle attività mercatali nonché delle aree adiacenti mediante un'adeguata progettualità relativa alla pavimentazione e all'arredo urbano (avendo particolare attenzione all'utilizzo dell'elemento vegetale nelle sue diverse espressioni: piantumazioni, aiuole, fioriere, ecc.).

Appare infine importante considerare le relazioni e le condizioni di integrazione con la rete distributiva commerciale presente nel Comune, sia per cogliere e valorizzare i fattori di complementarietà funzionale sia per qualificare e potenziare nel suo insieme l'offerta resa al cittadino utente di diversi servizi commerciali.

## **RIFERIMENTI NORMATIVI REGIONALI IN MATERIA DI PROGRAMMAZIONE COMMERCIALE**

*Legge Regionale 23 luglio 1999, n. 14 Norme in materia di commercio in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 "Riforma della disciplina relativa al settore commercio, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59".*

*Legge Regionale 23 maggio 2006, n. 11 Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali in materia di commercio, fiere e mercati.*

*Deliberazione di Consiglio Regionale n° VIII/0215 del 2 ottobre 2006 "Programma Triennale per lo sviluppo del settore commerciale 2006-2008".*



*Deliberazione di Giunta Regionale n° VIII/5054 del 4 luglio 2007 "Modalità applicative del Programma Triennale per lo sviluppo del settore commerciale 2006-2008".*

*Deliberazione di Giunta Regionale n° VIII/6024 del 5 dicembre 2007 "Medie strutture di vendita: disposizioni attuative del Programma Triennale per lo sviluppo del settore commerciale 2006-2008".*