

6. Il Piano di Settore del Commercio a scala provinciale: politiche e strategie di intervento

La recente approvazione di importanti provvedimenti legislativi a scala nazionale e regionale, sia in ambito della tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale e della programmazione commerciale a scala vasta⁶¹, sia in ambito urbanistico regionale⁶², ha definito un quadro di politiche e di strategie di intervento orientato a valutazioni di tipo qualitativo e di impatto, dove si prende atto sia della perdita di efficacia di una programmazione fondata sulla definizione di limiti quantitativi di sviluppo, sia che, spesso, i confini territoriali dei mercati commerciali non coincidono con i confini amministrativi di Comuni e Province ma sono determinati dalla concentrazione spaziale della domanda e dalla sua mobilità.

Gli attuali quadri di governo del fenomeno commerciale e le correlate strategie delle imprese commerciali, orientate alla multicanalità dell'offerta e al presidio territoriale di insegna, hanno progressivamente definito una serie di opportunità insediative e di modelli distributivi locali focalizzati su:

- interventi puntuali di riqualificazione dei sistemi di offerta commerciali, legati ai centri storici e all'insediamento della media dimensione nelle aree centrali urbane, dove il mantenimento o l'inserimento delle strutture commerciali garantisce livelli di complessità, articolazione e vitalità di importanti brani della città, mentre il degrado delle reti commerciali locali può innescare o aggravare il decadimento di intere aree urbanizzate;
- l'ideazione di nuovi format di offerta capaci di soddisfare nuove fasce di utenti e differenti comportamenti d'acquisto orientati alla shopping experience, intesa come dimensione creativa dell'acquisto, consumo di tipo edonistico, influenza dell'ambiente sul sistema cognitivo e motivazionale degli individui⁶³.

Le dinamiche connesse alla crescita quantitativa del settore commerciale hanno generato una serie di esternalità di carattere territoriale nei confronti delle quali la Provincia può costruire le condizioni per attivare e accompagnare una pluralità di interventi e progetti⁶⁴ finalizzati a:

- *la necessità di bilanciare lo sviluppo degli insediamenti commerciali suburbani* con azioni intese alla riqualificazione e al rilancio del commercio di centro città per affrontare i rischi di un impoverimento del commercio urbano e i conseguenti rischi di svuotamento delle aree dove esso tradizionalmente si è insediato;
- *l'esigenza di considerare con attenzione la presenza di un'adeguata offerta commerciale nei nuclei urbani e rurali di minore dimensione demografica*, dove sussistono prioritari obiettivi socio-economici di particolare interesse generale;
- *la configurazione di aree commerciali integrate* intese come addensamenti spaziali di esercizi di vicinato e medie strutture di vendita, come, ad esempio, quelli riconducibili ai nuovi format urbani rappresentati dai centri commerciali di vicinato, dai complessi commerciali di vicinato e dalle aggregazioni di medie strutture di vendita;

⁶¹ Ministero dello Sviluppo Economico, Direzione Generale Commercio, Assicurazioni e Servizi, **CIRCOLARE n. 3603/C, 28 settembre 2006, Precisazioni sull'applicazione degli artt. 3, 4 e 11 della Legge n. 248 del 2006; LEGGE 4 agosto 2006, n. 248 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale", Gazzetta Ufficiale n. 186 del 11.08.2006 S.O. n. 183; Regione Lombardia, Legge regionale 27 febbraio 2007 n. 5 "Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative (Collegato ordinamentale 2007)", BURL n. 9 del 2 marzo 2007, 2° S.O.; Regione Lombardia, PDL "Normativa in materia di orari degli esercizi commerciali", D.G.R. VIII/3496, 15 novembre 2006; Regione Lombardia, Programma Triennale per lo Sviluppo del Settore Commerciale 2006-2008, D.C.R. VIII/0215, 2 ottobre 2006, BURL n. 42 del 20 ottobre 2006, 3° S.S.; Regione Lombardia, Legge regionale 23 maggio 2006, n. 11 "Modifiche e integrazioni alle leggi regionali in materia di commercio, fiere e mercati", B.U.R.L. n. 21 del 26 maggio 2006, 1° S.O.**

⁶² Regione Lombardia, "Indirizzi generali per la programmazione urbanistica del settore commerciale ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge regionale 23 luglio 1999, n. 14", **Deliberazione Consiglio Regionale VIII/0352, 13 marzo 2007**; Regione Lombardia, **Legge regionale n. 22/2006 Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 "Legge per il governo del territorio", testo approvato dal Consiglio Regionale nella seduta del 6 luglio 2006**; Regione Lombardia, **Legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 "Legge per il governo del territorio", BURL n. 11 del 16 marzo 2005, 1° S.O.**

⁶³ Castaldo, S. (a cura di) (2001), **Retailing & innovazione. L'evoluzione del marketing nella distribuzione**, Milano, EGEA.

⁶⁴ Suggesti, anche, dalla Regione Lombardia nel Programma Triennale per lo Sviluppo del Settore Commerciale 2006-2008.

- *la necessità di qualificare e specializzare la rete delle medie superfici di vendita, oggetto di forti criticità e ostacoli di natura amministrativa e concorrenziale allo sviluppo della tipologia;*

- *la definizione di progetti che aumentino il livello di servizio ai consumatori, sia quantitativo (riducendo le situazioni di maggiore distanza dai livelli di servizio auspicati a livello locale), sia qualitativo, in quanto prevedono tipologie innovative non presenti o scarsamente presenti sul mercato locale, con maggiori sinergie funzionali rispetto al contesto (interscambio tra struttura commerciale, aree parcheggio, pubblici esercizi e altri servizi delle zone urbane);*

- *la necessità di contenere rigorosamente il consumo di suolo non urbanizzato, orientando gli operatori che intendono realizzare superfici commerciali di grande dimensione verso localizzazioni in ambiti periurbani già infrastrutturati e in aree dismesse o degradate da riqualificare;*

- *la necessità di utilizzare risorse economiche generate dalla realizzazione di superfici commerciali per progetti significativi di valorizzazione pubblica del territorio, di sviluppo locale, di recupero ambientale;*

- *la sollecitazione a produrre progetti di nuove realizzazioni, ampliamenti, riqualificazione di superfici commerciali che assumano i temi della sostenibilità ambientale (contenimento energetico, mitigazione del rumore, sistemi innovativi di smaltimento rifiuti ecc.) e della qualità architettonica, microubanistica e di inserimento paesaggistico come obiettivi rilevanti e, in prospettiva, irrinunciabili.*

6.1 Esercizi di vicinato: politiche e azioni per il mantenimento e il rilancio della rete commerciale al dettaglio

Il settore del commercio è stato negli ultimi anni attraversato da modificazioni molto profonde, che hanno cambiato i caratteri del sistema di offerta, con il rafforzamento di alcune tipologie di vendita e, spesso, con il declino di altre o la nascita di formati del tutto nuovi.

In termini generali e anche in coerenza con uno dei principi chiave della prima riforma Bersani, si dovrebbe perseguire la realizzazione di un sistema di offerta equilibrato, sia dal punto di vista delle dotazioni di servizi commerciali nelle varie parti del territorio, sia nella articolazione di tipologie di strutture che rispondano alla articolata pluralità della domanda. La percezione comune è che nel processo di modernizzazione del settore il commercio di vicinato sia stato il segmento più penalizzato, anche se le situazioni territoriali sono in realtà molto differenziate. È comunque molto difficile, in assenza di ricerche empiriche che associno dati quantitativi socio-economici con dati territoriali, costruire delle rappresentazioni efficaci ed esaurienti del fenomeno, soprattutto in termini dinamici.

A livello regionale, secondo i dati rilevati dalla Regione direttamente presso i Comuni, in Lombardia vi erano nel 2004, ben 111.609 esercizi di vicinato, di cui 19.000 alimentari, 83.261 non alimentari e 9.839 misti. Gli stessi esercizi erano nel 2003 pari a 106.877, di cui 18.261 alimentari, 80.094 non alimentari e 8.522 misti:

quindi si è verificato un significativo incremento totale di esercizi pari al 4.24%, assai pronunciato a Milano (+ 5,77), Bergamo (+ 4,51) e Brescia (+ 3,30). In termini di superfici, gli esercizi di vicinato nel 2004 assommavano a 6.984mila mq a fronte dei 6.763mila del 2003, con un aumento del 3,16% pari a 221mila mq in più. La gran parte dell'aumento è dovuta al non alimentare che passa da 5.381mila a 5.530mila mq, il misto da 558mila a 601mila, l'alimentare da 823 a 861mila mq. Il rilevamento più aggiornato (30 giugno 2005) segnala di nuovo la dimensione del dato numerico (105.776) degli esercizi di vicinato e della loro superficie (6.631 mila mq). (cfr. Tab. 6.1)

Tabella 6.1

PROVINCIA	n° alim.	n° non alim.	n° misti	n° totale	Sup. alim.	Sup. non alim	Sup. misti sup	Sup. totale
BERGAMO	2.238	9.051	1.277	12.566	101.586	661.907	83.551	847.044
BRESCIA	2.458	11.575	1.589	15.622	128.890	815.722	103.165	1.047.777
COMO	834	4.496	614	5.944	38.548	290.974	36.886	366.408
MILANO	6.911	28.637	1.891	37.439	337.912	1.825.898	118.662	2.282.472
VARESE	1.600	7.159	565	9.324	75.135	499.970	36.938	612.043
Regione Lombardia	18.151	79.275	8.350	105.776	866.918	5.235.988	528.220	6.631.126

Al di là di questi dati aggregati, bisogna notare che la stessa Regione segnala come, con riguardo agli aspetti di impatto socio-economico, si è riscontrato, nel caso di domande di insediamento di grandi strutture esaminate ed accolte dal PTSSC 2003-05, un decremento degli esercizi di vicinato e delle medie strutture di vendita, nei bacini di gravitazione considerati, tuttavia di norma inferiore al 10% e quindi nei limiti stabiliti dalle Modalità attuative del PTSSC stesso. Rispetto all'impatto occupazionale si è registrato un saldo positivo teorico complessivo (costituito dalla differenza tra gli addetti teoricamente persi e quelli stimati e dichiarati dai promotori come generati dal nuovo insediamento) di circa 500 addetti complessivi (nella isocrona 0-30 minuti considerata dal modello di valutazione regionale). Si ricordi, infatti, che il modello gravitazionale adottato dalla Regione per la stima dell'impatto socio-economico di nuove grandi strutture di vendita valuta il n. di addetti ipoteticamente perso a causa della presunta chiusura di esercizi esistenti e lo confronta con il n. di addetti di nuova occupazione dichiarato dall'operatore in sede di presentazione del progetto.

Tabella 6.1

Esercizi di vicinato autorizzati e loro superficie, in Lombardia al 30 giugno 2005

Fonte: Regione Lombardia, rilevazione presso i Comuni dell'Osservatorio regionale, 2006.

Tabella 6.2. (a fronte)

Misure di mitigazione e compensazione collegabili agli obiettivi a valenza ambientale del PTSSC

Fonte: Regione Lombardia, Programma Triennale per lo sviluppo del settore commerciale 2006-2008, D.C.R. VIII/0215, 2 ottobre 2006, BURL n. 42 del 20 ottobre 2006, 3° S.S..

Va ricordato che già nel Programma triennale 2006-2008 sono stati previsti interventi di sostegno al dettaglio tradizionale (cfr. Tab. 6.2) laddove esso fornisce un contributo particolarmente determinante al contesto urbano e al suo mantenimento. E' stato ad esempio istituito il riconoscimento dei negozi storici con una specifica priorità loro assegnata per agevolazioni e finanziamenti. La proposta per la loro individuazione è stata lasciata, in via sussidiaria, ai Comuni, alle Camere di Commercio e alle Associazioni di rappresentanza ed ha portato finora, attraverso 3 bandi annuali, a individuare 50 negozi storici di rilievo regionale, 139 negozi storici di rilievo locale e 227 esercizi di storica attività. Inoltre, si è provveduto a individuare specifiche misure di sostegno agli esercizi di vicinato nei piccoli comuni con la l.r. 5 maggio 2004 n. 11, consentendo loro facilitazioni sia sul piano amministrativo sia su quello fiscale.

Tabella 6.2

Obiettivi generali	Obiettivi a finalità Ambientale	Misure di mitigazione/compensazione previste
4. Compatibilità e sostenibilità rispetto al territorio e alle sue risorse	4.4. Favorire l'integrazione dell'insediamento commerciale con gli esercizi di vicinato e con le aziende produttrici o di servizi della zona	<ul style="list-style-type: none"> • introduzione nella filiera degli acquisti di prodotti tipici locali • vendita di prodotti sostenibili (certificati Ecolabel o FSC)

La possibilità per gli esercizi di vicinato di mantenere una presenza significativa, per molti aspetti considerata imprescindibile anche dal punto di vista sociale, nel territorio è tuttavia legata in gran parte alla capacità di reagire alle sollecitazioni che provengono dal mercato. In una ricerca realizzata per la Provincia di Milano nel 2003⁶⁵ si afferma che con riferimento al settore non alimentare "...il negozio specializzato indipendente continua a essere un essenziale punto di riferimento della domanda, specie se localizzato nelle vie o negli assi primari della città, nei luoghi caratterizzati da una consolidata vocazione commerciale o deputati ad accogliere le diverse funzioni urbane, tipiche del centro storico, quali servizi pubblici, strutture per la cultura e il tempo libero, ufficio, bar e ristoranti. La sedimentazione nel tempo di queste funzioni è un carattere specifico dell'assetto urbano della nostra provincia, connesso alle dimensioni dell'area metropolitana, alla sua densità demografica, alla sua storia. Non sono solo le agglomerazioni distributive di Milano ad esprimere questa identità, ma anche le costellazioni dei centri di media grandezza, ciascuno dotato di un suo polo commerciale naturale, radicato nel sistema di relazioni economiche, sociali, culturali delle città"⁶⁶. Lo studio valutava che nel 2001 la "piccola distribuzione" avesse una quota del 26,4% del mercato alimentare e il 61% del non alimentare.

Gli esercizi di vicinato comunque non vanno considerati indipendentemente dai contesti territoriali e socio economici in cui sono inseriti, dal momento che la loro capacità di tenuta, modernizzazione e sviluppo è molto variabile: da quelli inseriti in sistemi di offerta tipici dei centri storici o urbani, caratterizzati da densità, articolazione, integrazione, specializzazione dei punti vendita, in grado di competere con l'offerta caratteristica della grande distribuzione (definiti anche da alcuni autori "centri commerciali naturali"⁶⁷), agli esercizi che hanno ormai un ruolo marginale, per processi di impoverimento e dequalificazione, che arrivano fino a determinarne la scomparsa. Simili situazioni si possono verificare sia in centri piccoli e medio-piccoli, che in settori dell'area metropolitana come avviene ad esempio per la riduzione/scomparsa del commercio nei grandi quartieri di edilizia residenziale pubblica. Per queste ultime situazioni, come si afferma anche nella ricerca citata⁶⁸ "(...) Occorre essere consapevoli che gli attuali tassi di crescita della grande distribuzione nella nostra provincia e le politiche di sostegno ai centri commerciali naturali non sono neutrali rispetto al segmento delle attività localizzate nei piccoli centri urbani e nei contesti periferici delle città. Tali politiche concorrono a ridurre gli spazi di mercato di queste tipologie commerciali e ne accelerano il declino. È, quindi, necessario adottare misure di tipo compensativo per assicurare una dotazione minima di servizi nei quartieri periferici e nei piccoli comuni. Tali incentivi dovrebbero essere rivolti all'obiettivo di favorire la diversificazione del servizio e l'ampliamento della gamma di offerta per le attività esistenti (...) In questa prospettiva le misure più efficaci riguardano la formazione e l'assistenza tecnico-gestionale alle piccole imprese del commercio, che, pur essendo previste dal quadro normativo nazionale e regionale, sono attualmente del tutto prive di effetti operativi sul sistema".

65 Scuola Superiore del Commercio del Turismo e dei Servizi, I centri commerciali naturali della provincia di Milano nel Piano territoriale di coordinamento provinciale, giugno 2003

66 I centri commerciali..., cit, parte terza, pag. 6.

67 Locuzione che introduce, a nostro avviso, elementi di ambiguità o di imprecisione in quanto esito di un semplice trasferimento del concetto di "centro commerciale pianificato" ad ambiti territoriali nei quali la presenza di più attività commerciali è il risultato di operazioni non pianificate ma spontanee. Comune alle due locuzioni è, infatti, il concetto di "centro commerciale", con il quale ci si riferisce ad un insieme di esercizi commerciali che hanno la caratteristica: a) di essere inseriti in una stessa struttura edilizia, b) di fare capo ad un soggetto unitario che si occupa della gestione dell'intera struttura. È vero che nel linguaggio corrente la prima delle due caratteristiche non è sempre associata alla definizione di centro commerciale. In pratica, il consumatore talvolta non distingue tra centro commerciale o parco commerciale (insieme di attività commerciali inserite in più edifici localizzati in una stessa area), mentre invece è generalmente in grado di apprezzare chiaramente la seconda caratteristica, poiché riconosce attraverso alcuni strumenti di comunicazione (pubblicità, segnaletica, promozione) l'esistenza di una regia unitaria dell'intera struttura che ospita più attività commerciali. In ogni caso, secondo una terminologia tecnica, un centro commerciale è tale se vi è un soggetto cui compete la gestione della struttura da un punto di vista commerciale (promozione, merchandising plan, orari...) e funzionale (manutenzione delle parti comuni e delle aree di servizio come i parcheggi per le autovetture). Quindi non risulta corretto associare il concetto di centro commerciale ad un'aggregazione di più esercizi commerciali localizzati in un'area urbana centrale nella quale non vi sia un soggetto cui tutti gli operatori riconoscono (o hanno assegnato) la responsabilità di gestire e organizzare gli aspetti commerciali e funzionali. Per questo motivo, riteniamo preferibile definire questo tipo di aggregazioni naturali o spontanee sulla base dell'aspetto che le caratterizzano, che è quello della densità spaziale commerciale, vale a dire della presenza di un elevato numero di attività del terziario commerciale all'interno di un'area urbana, in misura superiore rispetto ad altre aree del territorio non definibili come addensamenti commerciali.

68 I centri commerciali..., cit, parte terza, pag. 75-76

Pensiamo che la Provincia potrebbe rappresentare un importante soggetto per l'attività di accompagnamento nei confronti di queste realtà "deboli", anche attraverso il sostegno alla sperimentazione di modalità gestionali innovative (ad esempio: consegne a domicilio, formati plurifunzionali, politiche di integrazione tra fornitura di servizi commerciali e altri servizi di carattere più specificamente sociale). Un importante ruolo in queste realtà potrebbe essere ricoperto da forme particolari, anche se tradizionali, della distribuzione, come il commercio di beni banali e di alcuni beni problematici su aree pubbliche, sia nelle forme dei mercati itineranti, sia in forme più stabili e strutturate, sia con finalità anche di valorizzazione di alcuni ambiti del territorio, nella forma dei mercati specializzati.

Se tali situazioni di marginalità sono senza dubbio presenti in provincia di Milano, va tuttavia sottolineato come si tratta di casi relativamente circoscritti: nel Programma triennale 2006-2008 della Regione Lombardia, si rileva per questa provincia un numero abbastanza limitato di comuni (12) con caratteri di criticità della rete commerciale e di comuni (14) a rischio di desertificazione⁶⁹ (Tab. 6.3) .

Tabella 6.3

Comune	Residenti 31/12/2004	mq Totali	Punti di vendita Teorici	mq Totali/ residenti	Livello di criticità
Provincia di Milano					
Calvignasco	1.065	80	2,0	0,1	4
Zelo Surrigone	1.185	280	3,3	0,2	4
Morimondo	1.206	392	5,0	0,3	4
Binasco	7.236	337	5,6	0,0	4
Cassinetta di Lugagnano	1.677	568	5,9	0,3	4
Camparada	1.889	415	6,1	0,2	4
Bubbiano	1.684	277	7,0	0,2	4
Boffalora sopra Ticino	4.313	545	7,8	0,1	4
Tribiano	2.512	392	8,0	0,2	4
Correzzana	2.100	574	8,0	0,3	4
Gudo Visconti	1.404	352	8,0	0,3	4
Roncello	2.551	714	9,0	0,3	4
Nosate	649	275	5,0	0,4	5
Colturano	2.004	804	9,0	0,4	5
Aicurzio	2.010	590	12,1	0,3	6
Cerro al Lambro	4.447	808	13,0	0,2	6
Vernate	2.594	784	13,0	0,3	6
Rodano	4.270	1.249	14,0	0,3	6
Sulbiate	3.441	1.203	16,0	0,3	6
Casarile	3.637	1.140	17,3	0,3	6
Burago di Molgora	4.094	930	28,0	0,2	6
Carnate	7.486	2.366	34,8	0,3	6
Pregnana Milanese	5.962	2.085	35,2	0,3	6
Basiglio	8.444	2.928	35,7	0,3	6
San Giorgio su Legnano	6.319	2.104	39,3	0,3	6
Lainate	24.146	4.878	236,5	0,2	6

⁶⁹ Cfr. Regione Lombardia, Direzione Commercio, Fiere e Mercati, **Rilevazione della tendenza alla desertificazione commerciale**, Allegato A3 al Programma Triennale per lo Sviluppo del Settore Commerciale 2006-2008, BURL n. 42 del 20 ottobre 2006, 3° S.S.

Più interessante in termini quantitativi e di diffusione territoriale nella provincia di Milano è invece la realtà dei comuni nei quali gli esercizi di vicinato sono inseriti in sistemi di offerta di una relativa consistenza, che presentano capacità di tenuta e riposizionamento, nei confronti dei quali sono tuttavia necessari interventi di sostegno per la modernizzazione delle imprese ed il miglioramento del contesto di svolgimento delle attività economiche. Nella prima parte di questo Rapporto, si mettono in luce alcune significative situazioni, nelle quali malgrado la presenza di quote importanti di grande e media distribuzione, il commercio di vicinato mantiene una quota di mercato rilevante. Si vedano ad esempio i casi di Vimercate, di Lissone, di Cesano Maderno, di Giussano che hanno un indice di saturazione relativo agli esercizi di vicinato (mq di superficie di vendita per 1.000 abitanti) superiore alla media provinciale.

Alcuni comuni rappresentano significative polarità commerciali urbane, con un alto indice di saturazione del vicinato e buon livello di specializzazione dell'offerta, con la capacità di richiamare flussi di consumatori da un consistente intorno territoriale. E' il caso ad esempio di Rho, di Magenta, di Abbiategrasso, di Seregno.

Sono molti i fattori che determinano la variabilità di queste situazioni, dalla collocazione nella rete della mobilità, alla persistenza e continuità di luoghi con radicata tradizione commerciale, alle scelte urbanistiche perseguite a livello locale, tra le quali particolare importanza hanno le politiche per il mantenimento della residenza nei centri urbani, gli interventi per la mobilità e la sosta, gli interventi di miglioramento dello spazio pubblico e della scena urbana.

Riteniamo che un obiettivo del piano del commercio provinciale debba essere l'individuazione di tali polarità urbane e la condivisione da parte dei comuni del ruolo ricoperto nel sistema di scala vasta, ottenibile attraverso l'assunzione degli esiti della lettura per ambienti insediativi.

Per tali comuni-polo, riferimento per le pratiche di consumo di un territorio più vasto di carattere sovracomunale, è possibile predisporre specifici progetti di valorizzazione che tengano conto delle particolarità di carattere socio-economico, territoriale, urbanistico.

Tra questi interventi, un importante spazio potrebbe essere rivestito dall'inserimento di strutture commerciali e integrate che agiscano da attrattori di flussi di consumatori e da catalizzatori di processi di specializzazione dell'offerta. In questo contesto potrebbe avere un importante ruolo l'inserimento di medie superfici (cfr. paragrafo seguente) che potrebbero rafforzare e diversificare l'offerta degli esercizi di vicinato, obiettivo esplicitato nel Programma Triennale lombardo 2006-2008, dove si richiama la "localizzazione della media distribuzione in aree a forte densità abitativa all'interno di progetti di riqualificazione integrata degli spazi urbani e con funzione di locomotori dello sviluppo commerciale locale di vicinato".

Anche in questi casi la valorizzazione, anche attraverso una progettazione particolarmente attenta sia agli aspetti funzionali che all'attrattività dell'immagine, dei mercati su area pubblica potrebbe contribuire ad aumentare la profondità e la diversificazione dell'offerta per raggiungere la gamma più ampia possibile di consumatori.

*Tabella 6.3 (a fronte)
Rilevazione della tendenza alla
desertificazione commerciale: Provincia di
Milano*

*Fonte: Regione Lombardia, Direzione Commercio,
Fiere e Mercati, Rilevazione della tendenza alla
desertificazione commerciale.*

*Allegato A3 al Programma Triennale per lo
Sviluppo del Settore Commerciale 2006-2008,
BURL n. 42 del 20 ottobre 2006, 3° S.S..*

Ancora con l'obiettivo del rafforzamento delle polarità urbane, un indirizzo specifico potrebbe riguardare la valorizzazione dei comuni che sono collocati sulla rete del trasporto pubblico in sede propria. Tra l'altro i nodi del trasporto pubblico inseriti nei contesti urbani o, più raramente, in assi commerciali periurbani, potrebbe costituire oggetto di puntuali programmi di inserimento di superfici commerciali in grado di potenziare l'offerta sia sovralocale che locale.

In questa direzione si può fare cenno a titolo di esempio al caso di Cernusco sul Naviglio, comune con un centro storico di notevole rilevanza dal punto di vista insediativo e con una significativa presenza commerciale che non sembra avere subito l'impatto del forte sviluppo del vicino parco commerciale di Carugate. La realizzazione, peraltro ipotizzata da un progetto che per ora non ha avuto seguito, di alcune strutture commerciali in corrispondenza della stazione della metropolitana collocata nel centro potrebbe avere l'effetto di rafforzare il sistema commerciale urbano contribuendo a mantenerlo vivace e competitivo nei confronti del sistema alternativo rappresentato dalle grandi superfici ai margini del comune.

Tabella 6.4

COMUNE	POPOLAZIONE ISTAT, 2004	N° EdV	EdV totale (mq.)	Indice saturaz. EdV (mq/1.000 abit)
Milano	1.271.898	22.583	1.297.943	1.020,48
Monza	121.618	1.587	101.727	836,45
Sesto San Giovanni	79.131	809	47.801	604,07
Seregno	39.227	581	44.801	1.142,10
Rho	51.136	543	41.327	808,18
Giussano	22.371	242	39.439	1.762,95
Legnano	54.854	532	37.913	691,17
Lissone	36.401	446	36.122	992,34
Cinisello Balsamo	72.852	500	31.637	434,26
Cesano Maderno	34.228	327	30.372	887,35
Magenta	23.161	390	25.908	1.118,60
Vimercate	25.739	329	25.394	986,60
Paderno Dugnano	45.677	436	23.949	524,31
Abbiategrasso	28.890	323	20.678	715,75
Cologno Monzese	48.301	350	19.723	408,34
Meda	21.709	239	19.532	899,72
Desio	36.522	342	19.330	529,27
Cernusco sul Naviglio	28.067	294	18.834	671,04
Bollate	48.356	296	18.625	385,16
Limbate	31.798	237	17.215	541,90
Segrate	33.196	273	16.792	505,84
Corsico	33.824	279	16.193	487,80
Melegnano	16283	278	16051	985,75
Seveso	19384	206	15827	816,50

Tabella 6.4
Commercio di vicinato (EdV): consistenza dell'offerta e indici di saturazione nei comuni con sdv > 15.000 mq.

Fonte: nostra elaborazione da Regione Lombardia, Osservatorio regionale del commercio, 2004; Istat, 2001, 2004

Si riporta una sintesi di alcuni indirizzi della programmazione dello sviluppo della rete lombarda per il triennio 2006-2008 in particolare per quanto riguarda

il commercio di vicinato ed in relazione agli ambiti territoriali riconosciuti nella provincia di Milano.

Per l'*Ambito commerciale metropolitano*, si richiamano come indirizzi di riqualificazione e sviluppo sostenibile della rete:

- la riqualificazione, razionalizzazione e ammodernamento degli insediamenti e dei poli commerciali già esistenti, compresi i parchi commerciali di fatto;
- il disincentivo alla apertura di grandi strutture di vendita realizzate mediante l'utilizzo di nuova superficie di vendita;
- la promozione della localizzazione della media distribuzione in contesti ad alta densità abitativa purché integrati ad interventi di riqualificazione complessiva e di salvaguardia del commercio di vicinato;

per l'*Ambito di addensamento commerciale metropolitano*:

- l'incremento della presenza di esercizi di vicinato e di media distribuzione, di maggiore accessibilità diretta da parte dell'utenza;

per l'*Ambito della pianura lombarda*:

- la qualificazione e specializzazione della rete di vicinato.

6.2 Le medie strutture di vendita: áncore per il posizionamento e la tenuta del commercio urbano

Nell'ottica di sviluppo e di riequilibrio delle diverse tipologie distributive (esercizi di vicinato, medie e grandi strutture di vendita)⁷⁰, le politiche regionali di programmazione delle attività commerciali⁷¹ sollecitano una particolare attenzione verso lo sviluppo della media distribuzione, "che deve trovare uno spazio di sviluppo adeguato nelle aree urbane lombarde, per fornire ai cittadini consumatori un'offerta, articolata nella gamma, contenuta nei prezzi e ampiamente distribuita nel territorio".

A questo scopo, la Regione orienta i Comuni a "agevolare le procedure di apertura, ristrutturazione e ampliamento di questa tipologia di vendita", in coerenza con le caratteristiche dimensionali, demografiche, economiche e urbanistiche dei singoli Comuni.

Dall'analisi delle criticità e dei punti di forza del commercio lombardo, si individua la necessità di intervenire *con strumenti in grado di consentire ristrutturazioni e rilocalizzazioni dei punti vendita della fascia media delle imprese commerciali* penalizzata, in questa fase avanzata del processo di riforma regionale della disciplina delle attività commerciali, dall'inerzia progettuale e propositiva delle amministrazioni comunali⁷². Infatti, la diffusa mancata adozione comunale dei "Criteri di rilascio delle autorizzazioni per l'insediamento e l'esercizio delle medie strutture di vendita al dettaglio", ha comportato, a scala regionale e provinciale, una forte riduzione del potenziale di sviluppo di questa particolare tipologia di offerta legata sia al servizio di prossimità alla popolazione residente (in particolare,

⁷⁰ Cfr. Tamini, L. (2005).

⁷¹ Regione Lombardia, *Programma Triennale per lo Sviluppo del Settore Commerciale 2006-2008*, D.C.R. VIII/0215, 2 ottobre 2006, BURL n. 42 del 20 ottobre 2006, 3° S.S..

⁷² Si ricorda, infatti, che, dal punto di vista dell'iter autorizzativo, il Comune autorizza, in forma autonoma, l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie (fino ai limiti dimensionali massimi definiti dalla *disciplina delle destinazioni d'uso*) delle seguenti strutture commerciali connotate da un presidio e da un bacino gravitazionale a scala locale: gli Esercizi di vicinato (art. 7, d.lgs. 114/98), previa comunicazione al comune competente per territorio (e decorsi trenta giorni dal ricevimento della comunicazione); le Medie strutture di vendita (art. 8, d.lgs. 114/98) soggette ad autorizzazione rilasciata dal comune competente per territorio in seguito all'adozione dei "Criteri comunali per il rilascio delle autorizzazioni delle medie strutture di vendita" (art. 8, comma 3, d.lgs. 114/98).

nel caso delle superfici alimentari), sia ai processi di rilancio dell'offerta degli ambiti urbani.

Il ruolo della media distribuzione cambia, evidentemente, rispetto al contesto urbano e territoriale di insediamento:

- nei centri storici e nelle aree urbane centrali, le politiche del commercio devono essere orientate, infatti, sia allo sviluppo e qualificazione degli esercizi di vicinato, per migliorarne l'integrazione (anche favorendone la concentrazione in centri commerciali che si configurano, dal punto di vista gravitazionale, come medie superfici), sia alle misure atte a incentivare l'insediamento di medie strutture di vendita che, per caratteristiche qualitative, *siano idonee a conservare ed arricchire il ruolo trainante del centro urbano come luogo commerciale e di aggregazione sociale*;

- nelle aree di frangia dei centri urbani medio piccoli, invece, si definisce l'indicazione sia alla riqualificazione e concentrazione su assi commerciali degli esercizi di vendita e dei nuclei di servizio già esistenti, sia a privilegiare azioni di razionalizzazione e ammodernamento di strutture esistenti nel caso di nuovi insediamenti, mediante operazioni di *riqualificazione urbana o di riconversione e previsione di medie strutture di vendita* e centri commerciali con concentrazione di esercizi di vicinato;

- nelle aree periurbane e periferiche delle grandi aree metropolitane, nonché nelle aree territoriali extraurbane di interesse sovracomunale, l'indirizzo prevalente è finalizzato sia a *razionalizzare le aree nelle quali si siano formate nel tempo aggregazioni di grandi o medie strutture* nelle quali ulteriori insediamenti possano consentire e assicurare il miglioramento del sistema degli accessi, dei parcheggi, dei servizi comunali e della qualità architettonica, sia a *collocare le aree già insediate nelle quali si verifichi la dismissione di precedenti funzioni*, che possono essere validamente destinate a funzioni anche commerciali, mediante strumenti di programmazione negoziata o altri piani attuativi urbanistici, che prevedano opere di integrazione ambientale e di miglioramento dei servizi e dell'accessibilità.

In questo quadro, attraverso la definizione dei *Criteri per il rilascio delle autorizzazioni all'esercizio dell'attività delle medie strutture di vendita (MSV)*, i Comuni, sono orientati, infatti, a coordinare puntualmente la programmazione commerciale con le scelte di pianificazione urbanistica, attraverso:

- modalità di valutazione degli effetti generati a scala sovracomunale, in particolare negli ambiti della pianura lombarda;

- la priorità della localizzazione delle MSV negli interventi di recupero di aree urbane dismesse o sottoutilizzate od oggetto di progetti di riqualificazione commerciale;

- la corretta applicazione delle norme in materia di autorizzazioni commerciali, non consentendo la realizzazione di punti di vendita della grande distribuzione mediante il rilascio di diverse autorizzazioni a punti di vendita di media distribuzione, artificialmente distinti (processo autorizzativo che ha veicolato, ad esempio, la localizzazione di alcuni parchi commerciali e di alcuni *Factory Outlet Centre* sul territorio nazionale);

- adozione di procedure autorizzatorie specifiche per le medie strutture inserite

in interventi di programmazione negoziata, fino a prevedere la modalità della conferenza di servizi nel caso in cui la sommatoria delle superfici delle medie strutture previste equivalga o superi quella di una grande struttura di vendita.

Si indica infine la possibilità che, per gli esercizi con superficie di vendita di maggiore estensione, i Comuni prevedano modalità di verifica delle domande per la valutazione degli effetti determinati dai nuovi insediamenti sul contesto locale, nelle diverse componenti commerciali, infrastrutturali ed ambientali. Ai Comuni competerà altresì la definizione di misure e programmi per promuovere l'integrazione degli insediamenti di media distribuzione con quelli di vicinato, al fine di qualificare e consolidare poli commerciali urbani competitivi e rispondenti alle esigenze dei cittadini.

La qualificazione della media distribuzione: un potenziale ruolo provinciale

In questo quadro, un ruolo propositivo della Provincia per rilanciare la capacità attrattiva del sistema di offerta esistente di medio e piccolo formato, potrebbe essere quello di:

- rilevare la consistenza dell'offerta di medie strutture di vendita (a partire dal database fornito dall'Osservatorio regionale del Commercio e aggiornato annualmente), suddivise per settore merceologico (alimentari, non alimentari e miste), per classe dimensionale (medio-piccole e medio-grandi), per indice di saturazione commerciale (mq/1.000 abit.) e per ambiti territoriali di insediamento con la valutazione del trend triennale di sviluppo;
- attivare una ricognizione e un monitoraggio sullo stato di definizione e di attuazione degli Indirizzi e Criteri comunali per l'insediamento delle medie strutture di vendita⁷³;
- fornire ai Comuni un inquadramento metodologico attraverso opportune linee guida per la redazione dei Criteri di rilascio delle autorizzazioni per l'insediamento e l'esercizio delle medie strutture di vendita al dettaglio, con indicate le modalità puntuali per il consolidamento e lo sviluppo della media distribuzione (definizione dei limiti dimensionali massimi⁷⁴, dei settori merceologici, dei centri commerciali di medio dettaglio, delle eventuali modalità di sostegno nei confronti della rete di vendita locale correlate alle nuove aperture di medie superfici⁷⁵) attraverso procedure agevolate di apertura, ristrutturazione e ampliamento delle strutture esistenti;
- fornire ai Comuni un inquadramento metodologico attraverso opportune linee guida per l'adeguamento degli strumenti urbanistici alla nuova disciplina urbanistica regionale introdotta dalla L.R. 12/2005 attraverso un approfondimento sulle modalità di computo degli standard urbanistici, della dotazione di parcheggi pertinenziali, sulle opportunità generate dalla monetizzazione parziale degli oneri dovuti, sulla relazione tecnica con il Piano delle Regole e dei Servizi⁷⁶;
- definire politiche attive di intervento sulla rete locale atte a promuovere l'integrazione degli insediamenti di media distribuzione con quelli di vicinato, al fine di qualificare e consolidare i poli commerciali urbani competitivi e rispondenti ai comportamenti d'acquisto dei residenti e del bacino di attrazione.

⁷³ Come, ad esempio, le indagini conoscitive svolte dalla Provincia di Varese (cfr. Provincia di Varese, **Piano di Settore del Commercio. Indagine sui Comuni della Provincia, Allegato 2**, giugno 2004).

⁷⁴ Ad esempio, si segnala che, nella specifica realtà territoriale della Provincia di Cremona (nella quale quasi la metà dei comuni è inferiore ai 1.000 abitanti), i valori dimensionali delle medie strutture di vendita previsti dalla L.R. 14/99 (fino a 1.500 mq. nei Comuni inferiori ai 10.000 abit. e fino a 2.500 mq. nei Comuni superiori ai 10.000 abit.) non sono stati applicati in modo generalizzato, ma è stata introdotta una soglia dimensionale intermedia in rapporto alla dimensione demografica e alla merceologia trattata (cfr. Provincia di Cremona, **Piano dello sviluppo e adeguamento della rete di vendita, Relazione riferita alla classificazione degli interventi in rapporto alla componente esogena ed endogena**, Deliberazione C.P. n. 95 del 9 luglio 2003).

⁷⁵ Come nel caso previsto nelle "Linee guida per lo sviluppo sostenibile" della Provincia di Varese (cfr. Provincia di Varese, **Piano di Settore del Commercio**, giugno 2004).

⁷⁶ La Regione, in questo senso, prevede che nel caso in cui l'apprestamento della dotazione di parcheggi determini l'incentivazione all'uso di mezzi di trasporto privato, i Comuni potranno disattendere l'obbligo, comunque gravante sull'intervento, del reperimento in sito di tale dotazione, prevedendo la realizzazione di parcheggi in altre zone del contesto urbano, secondo quanto previsto dal Piano dei Servizi Comunali (cfr. il caso applicativo della Regione Emilia Romagna).

6.3 Le grandi strutture di vendita: il governo degli effetti territoriali

6.3.1 Il trend di sviluppo delle grandi strutture di vendita in Lombardia

L'anagrafe degli esercizi commerciali in sede fissa restituita dall'Osservatorio regionale del commercio, che la Regione Lombardia ha attivato dal 2003 nell'ambito del Sistema informativo del commercio⁷⁷, fornisce alcuni elementi di interesse per valutare la consistenza dell'offerta delle grandi strutture di vendita a scala regionale e provinciale.

Si rileva, in primo luogo, una forte concentrazione nelle aree milanese e bresciana, una ricca articolazione di formati e tagli dimensionali e un consistente numero di iper e centri commerciali di media e grande dimensione.

⁷⁷ Consistente in una rilevazione annuale presso i Comuni che, con la collaborazione di ANCI, permette di raccogliere i dati derivanti dalle comunicazioni e dalle autorizzazioni rilasciate dai Comuni stessi alle diverse tipologie di attività commerciali.

⁷⁸ Cfr. 1.3. La Grande Distribuzione Organizzata in Regione Lombardia, Programma Triennale per lo sviluppo del settore commerciale 2006-2008, DCR VIII/0215, 2 ottobre 2006, BURL n. 42 del 20 ottobre 2006, 3° S.S.

In questo quadro, un dato emergente di carattere strategico e problematico è rappresentato dall'elevata percentuale di superfici di vendita autorizzate in sede di conferenza dei servizi regionale e non attive, in seguito a reiterate proroghe dell'autorizzazione da parte delle amministrazioni comunali, presenti nella Provincia di Milano⁷⁸.

Dal punto di vista del trend di sviluppo delle GSV, dai dati disaggregati per provincia si è riscontrata una forte richiesta di superfici di vendita per il settore non alimentare. In alcune province (come Milano, Bergamo, Brescia e Sondrio) sono stati superati, infatti, gli obiettivi di presenza e sviluppo stabiliti dal Programma Triennale 2003-2005 per tale settore merceologico, mentre non vi è stata una analoga richiesta per il settore alimentare.

Questo fenomeno ha assunto una notevole rilevanza in provincia di Milano dove le disponibilità del settore alimentare al 31 dicembre 2005 non avevano ancora superato il 50% del valore obiettivo a differenza di quelle del settore non alimentare che avevano invece superato di ben quattro volte quel limite (Tab. 6.3.1).

Tabella 6.3.1

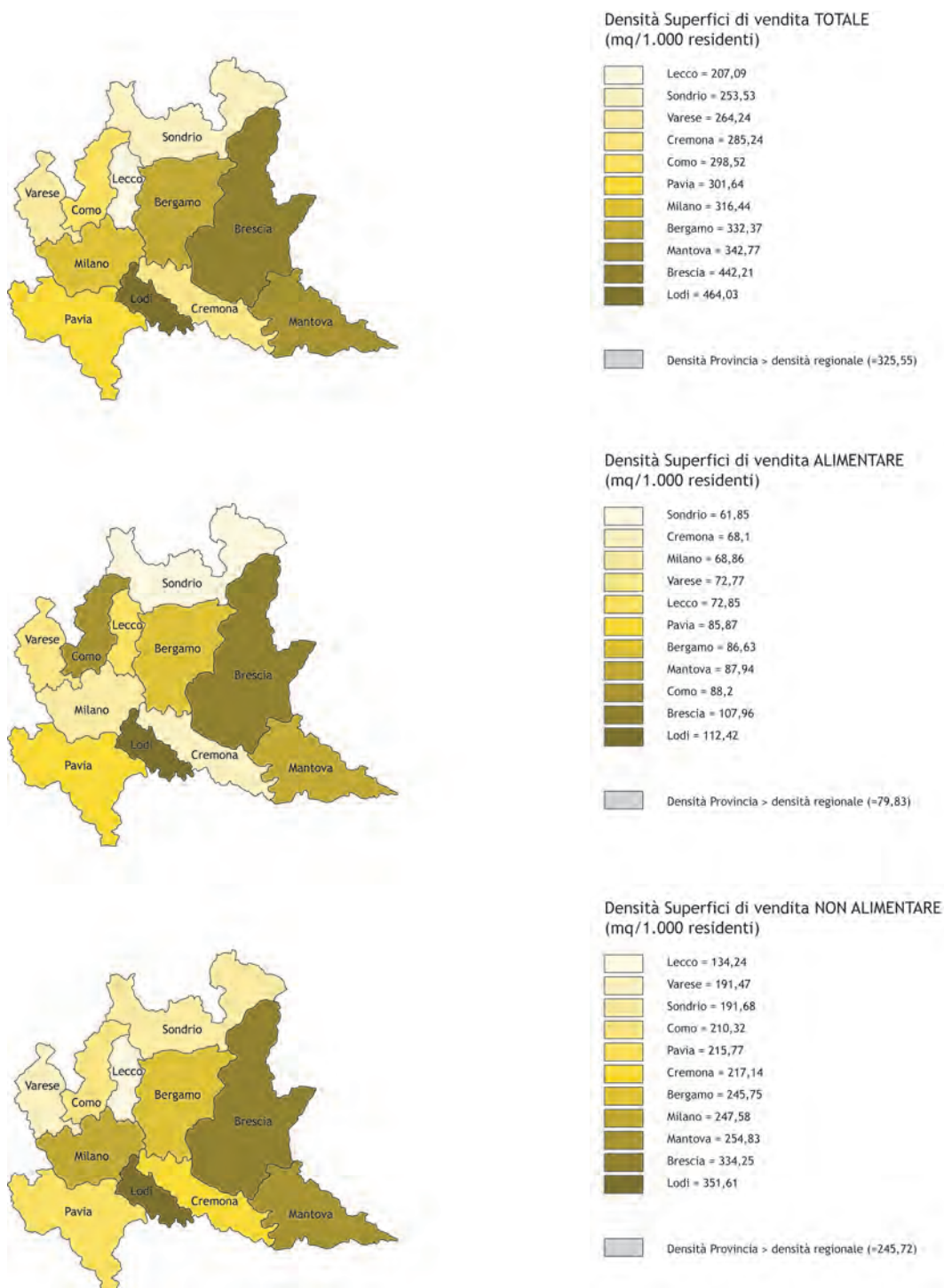
Obiettivi di sviluppo PTSSC 2003-05 e loro utilizzo al 31 dicembre 2005 (in rosso i saldi negativi)

Fonte: Regione Lombardia, Programma Triennale per lo sviluppo del settore commerciale 2006-2008, BURL n. 42 del 20 ottobre 2006, 3° S.S.).

Tabella 6.3.1

Prov.	Obiettivi P.T.		Domande accolte ai sensi del R.R. 3/200		Domande accolte ai sensi del P.T.		Obiettivi P.T. 31/12/2005		Obiettivi del P.T. + 50%		Obiettivi del P.T. + 50% residui al 31/12/2005	
	Al.	Non Alim.	Al.	Non Alim.	Al.	Non Alim.	Al.	Non Alim.	Al.	Non Alim.	Al.	Non Alim.
Bergamo	4.933	11.547	-	-	6.785	17.755	- 1.852	- 6.208	7.399,50	17.350,50	614,50	- 434,50
Brescia	4.110	8.434	-	-	6.300	17.001	- 2.190	- 8.567	6.165,00	12.651,00	- 135	- 4.350,00
Como	2.350	6.259	-	-	735	300	1.615	5.959	3.525,00	9.388,50	2.790	9.088,50
Cremona	1.501	5.164	-	3.138	500	250	1.001	1.776	2.251,50	7.746,00	1.751,50	4.358
Lecco	1.415	1.909	-	-	-	-	1.415	1.909	2.122,50	2.863,50	2.122,50	2.863,50
Lodi	1.002	3.598	-	-	-	-	1.002	3.598	1.503,00	5.397,00	1.503	5.397
Mantova	2.767	7.218	-	-	3.200	7.800	- 433	- 582	4.150,00	10.827,00	950,50	3.027
Milano	26.137	39.695	18.086	61.792	8.378	57.461	- 327	- 79.558	39.205,50	59.542,50	12.741,50	- 59.710,50
Pavia	2.169	5.285	-	-	-	3.000	2.169	2.282	3.253,50	7.927,50	3.253,50	4.927,50
Sondrio	756	1.660	1.000	200	1.134	2.466	- 1.378	- 1.006	1.134,00	2.490,00	- 1.000,00	- 176,00
Varese	3.127	11.319	-	7.497	2.000	2.250	1.127	1.572	4.690,50	16.978,50	2.690,50	7.231,50

Densità superfici di vendita a livello provinciale - Grandi Strutture di Vendita



Elaborazione su dati osservatorio Regionale del Commercio - Rilevazione al 30 luglio 2005

Tabella 6.3.2

Provincia	Residenti al 31/12/2004	CC	N° pvd	Mq non alim	Mq totale	Mq alim/1.000 residenti	Mq non alim/1.000 residenti	Mq totale/1.000 residenti
Bergamo	1.022.428	17	42	88.570	339.829	86,63	245,75	332,37
Brescia	1.169.259	33	77	126.230	517.055	107,96	334,25	442,21
Como	560.941	13	36	49.474	167.450	88,20	210,32	298,52
Cremona	346.168	8	15	23.573	98.741	68,10	217,14	285,24
Lecco	322.150	6	12	23.468	66.714	72,85	134,24	207,09
Lodi	209.129	8	13	23.510	97.042	112,42	351,61	464,03
Mantova	390.957	11	22	34.380	134.009	87,94	254,83	342,77
Milano	3.839.216	58	159	264.370	1.214.881	68,86	247,58	316,44
Pavia	510.505	9	21	43.835	153.987	85,87	215,77	301,64
Sondrio	179.089	5	8	11.076	45.404	61,85	191,68	253,53
Varese	843.250	11	39	61.366	222.824	72,77	191,47	264,24
Regione Lombardia	9.393.092	197	444	749.852	3.057.936	79,83	245,72	325,55

6.3.2 La nuova programmazione regionale: un quadro di riferimento per le politiche del commercio a scala provinciale

Nel quadro della nuova programmazione regionale del settore, per quanto riguarda il governo delle grandi strutture commerciali, risulta condivisibile l'orientamento del nuovo Programma Triennale per lo sviluppo del settore commerciale 2006-2008⁷⁹ focalizzato, sull'esigenza di una crescita ad impatto zero delle grandi strutture di vendita in termini di superfici e di externalità negative (cfr. paragrafo 2.2)

Un'altra indicazione che si condivide dell'impostazione regionale è la previsione di disincentivare fortemente l'attivazione di nuovi insediamenti commerciali con superfici di vendita uguali o maggiori di 15.000 mq consentendone l'apertura *esclusivamente nell'ambito di strumenti di programmazione negoziata* che affrontino l'insediamento nell'ottica di una complessiva riqualificazione del contesto economico, insediativo e urbano.

Si segnala, infatti, che le recenti grandi trasformazioni urbane e territoriali, con presenza di attività commerciali, sono avvenute negli ultimi anni attraverso gli strumenti di programmazione negoziata (Programmi Integrati di Intervento, Accordi di Programma, ...) previsti dalla legislazione lombarda, soprattutto con riferimento a estese aree industriali dismesse, come nel caso del Comune di Milano.

In questi contesti negoziali di intervento, si possono individuare alcune modalità di valutazione del contesto urbanistico locale e anche intercomunale focalizzate su:

- *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*

⁷⁹ Regione Lombardia, Programma Triennale per lo Sviluppo del Settore Commerciale 2006-2008, D.C.R. VIII/0215, 2 ottobre 2006, BURL n. 42 del 20 ottobre 2006, 3° S.S..

Tabella 6.3.2

Grandi superfici di vendita e loro densità in Lombardia al 30 giugno 2005

Fonte: Regione Lombardia, Rilevazione presso i Comuni dell'Osservatorio regionale

localizzazione di nuovi servizi commerciali;

- *il riutilizzo di aree degradate o comunque già interessate da precedenti trasformazioni urbanistiche*, evitando nuovo consumo di suolo;
- *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 della struttura commerciale nel contesto territoriale e paesaggistico-ambientale*, non limitando la valutazione alla sola struttura edilizia, 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.

6.3.2.1 La valutazione della compatibilità delle grandi strutture di vendita

In relazione alla molteplicità dei fattori da considerare per rendere compatibile l'impatto socio-economico, territoriale e ambientale dei nuovi insediamenti della grande distribuzione (a corredo obbligatorio della domanda di autorizzazione), sia in caso di nuova apertura che in caso di interventi sull'esistente, è previsto dalla programmazione regionale triennale un apposito Rapporto in grado di fornire indicazioni in ordine alle seguenti componenti di valutazione:

- *la compatibilità commerciale del nuovo insediamento* (grado di coerenza con l'obiettivo di impatto zero della grande distribuzione nel triennio, effettivo servizio da rendere al consumatore considerando la domanda presente nel bacino gravitazionale interessato in rapporto alla struttura dell'offerta esistente, ricadute occupazionali, impatto sulla rete distributiva di vicinato e di media struttura, anche in relazione alle merceologie e alle tipologie di vendita, evoluzione della struttura commerciale nell'ultimo triennio, taglio dimensionale del nuovo punto vendita rispetto alla popolazione residente nei comuni del bacino di gravitazione interessato);
- *la compatibilità urbanistico-territoriale* (coerenza con gli indirizzi dell'ambito territoriale e con gli atti di programmazione e pianificazione territoriale, rapporti con la rete delle infrastrutture di accesso, raccordo diretto con la rete del trasporto pubblico, relazioni di funzionalità diretta con il sistema logistico, conformità agli strumenti di pianificazione urbanistica, rapporto con il sistema degli insediamenti abitati, collegamento con percorsi ciclabili e pedonali, integrazione funzionale con l'assetto urbano, utilizzo di aree già urbanizzate);
- *la compatibilità ambientale* (condizioni di inquinamento presenti o prevedibili, con particolare riferimento all'inquinamento generato dal traffico automobilistico e controllo delle emissioni in atmosfera e delle emissioni acustiche, compensazione

delle emissioni con interventi di piantumazione, interventi di risparmio energetico, attenzione alle caratteristiche naturali, paesistiche ed ambientali dell'ambito interessato dall'intervento, utilizzo delle migliori tecnologie disponibili, utilizzo di parchi veicoli e automezzi almeno EURO 4, utilizzo di tecniche costruttive che conservano la permeabilità del suolo, contenimento dell'impatto visivo e luminoso);

- *la sostenibilità socio-economica, territoriale ed ambientale dell'intervento* (garanzie occupazionali, misure a sostegno ed integrazione della rete distributiva locale, opere di mitigazione dell'impatto viabilistico di natura sovracomunale, valorizzazione delle produzioni locali, servizi al consumatore appartenente alle fasce più deboli della popolazione, redistribuzione degli oneri di urbanizzazione anche ai comuni interessati dall'intervento etc.)

6.3.2.2 La verifica delle condizioni di sostenibilità dell'intervento

La *verifica delle condizioni di sostenibilità dell'intervento* (GSV) in relazione al contesto socio-economico, territoriale ed ambientale di riferimento come idea regolativa dei processi che generano significativi effetti di impatto presenti e futuri, rappresenta l'elemento emergente della nuova programmazione regionale di settore, strategicamente, da condividere e da acquisire come linea guida delle politiche provinciali sul commercio: "la sostenibilità misura, individua e propone la piena valorizzazione delle opportunità offerte dal nuovo insediamento commerciale per la competitività, lo sviluppo di medio-lungo periodo, del sistema economico-territoriale ricompreso entro il bacino di gravitazione della grande struttura di vendita".

Questa nuova componente di valutazione delle domande si traduce nei seguenti indirizzi e orientamenti progettuali:

- realizzazione di opere di mitigazione con riferimento al comune interessato e a quelli contermini
- ripartizione degli oneri di urbanizzazione ai comuni contermini che ne sopportano le esternalità negative per i diversi effetti di impatto
- valorizzazione delle produzioni lombarde con l'inserimento nella filiera di nuovi produttori
- sostegno degli esercizi di prossimità nei centri storici o in ambiti periferici e privi di strutture commerciali anche con la sottoscrizione di accordi di approvvigionamento e distribuzione con esercizi di vicinato esistenti e/o con la creazione di piccoli punti vendita in franchising
- assicurazione di servizi al consumatore con particolare riferimento alle fasce più deboli, mediante convenzione con il comune interessato ed i comuni contermini.

6.3.2.3 Criteri e indirizzi per le politiche del commercio a scala provinciale

Rispetto al mutato quadro delle politiche, a scala nazionale e regionale, sia in ambito della tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale, sia di programmazione a scala vasta, gli elementi utilizzabili dalla Provincia per esprimere la valutazione di congruenza delle Grandi Strutture di Vendita (compresi interventi sull'esistente), rispetto al proprio Piano territoriale di coordinamento ed agli atti di programmazione del settore commerciale, sono riconducibili ai seguenti temi e indirizzi prevalenti:

TEMI	CRITERI E INDIRIZZI
Obiettivi di presenza e sviluppo delle grandi strutture di vendita	il rispetto dell'obiettivo di impatto zero nel triennio di vigenza del Programma triennale per lo Sviluppo del Settore Commerciale 2006-2008
Regole di tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale	<ul style="list-style-type: none"> • la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità e il corretto ed uniforme funzionamento del mercato al fine di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio provinciale • l'equilibrio e il pluralismo fra le diverse forme distributive
Rapporto con il territorio	<ul style="list-style-type: none"> • la localizzazione preferenziale e prioritaria delle GSV in situazioni di completamento o di sostituzione di tessuti insediativi esistenti (aree dismesse, da riqualificare, da bonificare e comunque già urbanizzate) che non determinino ulteriore consumo di suolo • l'assenza di fattori di criticità territoriale ed ambientale, in particolare, in relazione all'accessibilità e alla sostenibilità dell'intervento (aspetti compositivo-architettonici dei manufatti edilizi, la corretta localizzazione della cartellonistica pubblicitaria e delle insegne, l'organizzazione degli spazi aperti e con essa il trattamento delle superfici a verde, gli accessi stradali e le aree a parcheggio con disincentivo alla realizzazione di parcheggi esclusivamente a raso) • il peso insediativo del Comune e di quelli del bacino di gravitazione • l'impatto e le opportunità sulla media e piccola distribuzione
Governo delle esternalità e valorizzazione delle risorse	<ul style="list-style-type: none"> • il ricorso a procedure di concertazione sovracomunale e atti di intesa tra Comuni ubicati nel bacino di gravitazione del nuovo insediamento, finalizzati all'associazionismo tra Comuni e alla ripartizione su scala sovracomunale delle risorse generate (oneri di urbanizzazione e altre risorse legate alla nuova struttura edilizia, come, ad esempio, l'ICI commerciale) • la raccolta, in relazione agli aspetti di natura sovracomunale, da parte della Provincia, di contributi dei Comuni maggiormente interessati e la presentazione della conseguente valutazione d'insieme • la ricaduta occupazionale

6.4 Qualità degli interventi: dal progetto edilizio al progetto territoriale

Come si è detto più volte, Il luogo del commercio per eccellenza non è più solo il centro urbano: ad esso si sono aggiunti vari altri luoghi, in contesti insediativi differenti, dalle strade mercato, ai parchi commerciali, agli aggregati multifunzionali, fino ai recenti (in Italia) factory outlet centres.

Il questo scenario di cambiamento il commercio mantiene una funzione socialmente aggregante: non è un luogo "pubblico" in senso stretto ma è un luogo dove si svolgono attività di "vita in pubblico" e, con forme molto diverse, continua a connotare spazi potenzialmente e variamente "centrali" nei sistemi insediativi: che si tratti delle tradizionali zone commerciali urbane oppure dei grandi mall extraurbani, spesso nuove e uniche polarità della città diffusa.

La carica dell'impatto nel territorio di questo processo di crescita e di mutazione non sembra tuttavia essere ancora valutata appieno, soprattutto nella progettazione urbanistica: eppure la realizzazione di grandi strutture commerciali incide in profondità sulla riorganizzazione delle infrastrutture, sul paesaggio urbano ed extraurbano, sulla forma e sulla funzionalità degli spazi di vita collettiva.

La localizzazione delle “grandi” strutture è determinata nell’ambito della programmazione commerciale delle Regioni, che hanno assunto criteri e modalità autorizzative anche sensibilmente diverse tra loro, in coerenza del resto con le specificità dei diversi territori. La conferenza di servizi nell’ambito della quale si confrontano ai fini del rilascio dell’autorizzazione le posizioni del Comune sede della struttura commerciale, la Regione e la Provincia, in presenza di altri attori locali o di rappresentanze di stakeholders, difficilmente permette di governare gli aspetti qualitativi di progetti che per dimensione e configurazione si impongono in modo molto forte nel contesto insediativo. D’altra parte, spesso è assente quella contestualità tra rilascio dell’autorizzazione commerciale e del permesso di costruire che potrebbe in parte condizionare maggiormente l’esito spaziale, microubanistico e architettonico degli interventi. Anche se con impatti dimensionalmente meno rilevanti, anche la realizzazione di medie strutture, soprattutto se inserite in aggregazioni commerciali urbane o extraurbane, può rappresentare una potenzialità o un rischio per la qualità del sistema di offerta e per la qualità spaziale e di fruizione pubblica dei luoghi del commercio.

L’atteggiamento della progettazione di questi luoghi è, invece, fortemente influenzato spesso da altri fattori rispetto all’urbanistica e all’architettura: il lay-out dettato dai consulenti che si occupano di organizzazione degli spazi commerciali, la necessità di visibilità e riconoscibilità dei grandi gruppi della distribuzione organizzata, le esigenze di accessibilità e sosta dei veicoli.

Gli interventi di riutilizzo delle grandi aree dismesse milanesi realizzati negli ultimi 10 anni sono da questo punto di vista esemplari. A Milano la disponibilità di milioni di mq di aree dismesse in posizione semicentrale, la dinamicità (aggressività) di alcuni (pochissimi) gruppi della grande distribuzione organizzata protagonisti di interventi di promozione sia immobiliare che commerciale, ha ribaltato in pochi anni il modello di offerta che per le barriere amministrative poste all’ingresso delle grandi superfici, presentava un numero molto ridotto di tali formati. Nella maggior parte dei casi l’esito della irruzione di questi operatori nei programmi complessi di trasformazione urbana non è esaltante dal punto di vista urbanistico ed architettonico, caratterizzato dalla ripetizione monotona di uno schema che propone la presenza di uno/due big box allineati lungo una delle strade perimetrali dell’area di intervento. Il disegno dello spazio pubblico non appare quasi mai influenzato dalle potenzialità aggreganti e socializzanti che la presenza delle attività commerciali e di quelle integrate (sempre interne al grande blocco compatto) potrebbero avere. Anche nell’area metropolitana milanese l’abbondanza di aree da trasformare ha dato una forte spinta alla realizzazione di nuove grandi strutture, anche in contesti già fortemente carichi di una grande varietà di formati distributivi.

Un carattere diverso è stato assunto dal progetto di riutilizzo dell’area del Portello, posta in continuità con gli edifici realizzati per ampliare il polo urbano della Fiera di Milano (cfr. par. 5.2.2). In questo caso una congiuntura di diversi elementi ha favorito la realizzazione di un intervento in cui l’integrazione tra urbanistica e architettura ha permesso di configurare un nuovo luogo del commercio che si propone come “concorrente” dei luoghi centrali più tradizionali e consolidati. La trasformazione dell’area è stata definita attraverso una sequenza di passaggi procedurali, dall’accordo di programma alla definizione di un Programma Integrato di Intervento (PII). La proprietà dell’area ha affidato lo studio di un master plan a Gino Valle, incaricato anche della progettazione della piastra commerciale, che quindi è sviluppata all’interno di un progetto urbanistico che definisce l’assetto dell’intero

comparto di trasformazione. La possibilità di definire il ruolo strutturante del sistema di percorsi di accesso all'area e di distribuzione interna e quindi anche il ruolo dello spazio pubblico in senso stretto, ha determinato una efficace collocazione degli edifici commerciali rispetto ai flussi di ingresso e a quelli di circolazione pedonale tra le varie parti funzionali dell'intervento complessivo.



Un altro esempio nell'area milanese è rappresentato dalla radiale storica Vigevanese di collegamento tra la città e il settore ovest dell'hinterland è diventata sede di una sequenza continua di medie e grandi strutture, in particolare della tipologia dell'outlet. Come spesso si è verificato in queste strade mercato la addizione "casuale" di nuovi edifici, banali e ripetitivi dal punto di vista edilizio, determina la formazione di uno spazio di accesso, sosta manovra - che è l'unico spazio pubblico "comune" alla nuova urbanizzazione - in cui è assente ogni disegno di suolo che lo riscatti dai caratteri della congestione, confusione, disordine.

Un'altra tipologia di nuovo luogo del commercio è rappresentata dai factory outlet centres, strutture complesse che ripropongono in modo artificioso il modello dell'area commerciale "tradizionale", con i negozi che si sviluppano intorno a strade e piazze spesso porticate. Anche nelle recenti realizzazioni italiane, che si rifanno ai modelli delle prime realizzazioni anglosassoni, malgrado le dimensioni territorialmente molto rilevanti, la cifra della progettazione è in un mix tra uno schema planimetrico standard, un layout merceologico efficace, la scelta del sistema costruttivo e dell'immagine scenografica che rendono l'insieme simile a un parco a tema.

Questi pochi esempi permettono di richiamare un tema di grande importanza, in relazione all'impatto che tali strutture determinano nel territorio, cioè la difficoltà di rintracciare, nella maggior parte degli interventi, un buon livello di progettazione microubanistica e architettonica, quando solo una progettazione integrata e alla scala corretta è in grado di valorizzare la significatività e il ruolo aggregante e

*Figura 6.4.1
Aggregato commerciale "Progetto Portello",
Milano, 2005.*

attrattivo dei luoghi del commercio e le grandi risorse economiche generate da questi interventi.

Tra gli esempi proposti nel capitolo 5, un caso - Sainsbury Store - è stato introdotto per sottolineare il tema della progettazione di superfici commerciali che sia attenta alla sostenibilità non solo economica (redditività) e sociale (servizio alle diverse categorie di cittadini-consumatori), ma anche ecologico-ambientale: tema che investe la progettazione alle diverse scale, dalle scelte localizzative alle modalità di accesso e di sosta, all'orientamento dei corpi di fabbrica, fino alle scelte sulle tecnologie edilizie e di gestione degli edifici.

6.5 Linee guida per i PGT

6.5.1 Criteri, indirizzi e contenuti di interesse sovracomunale in materia di commercio nei documenti di piano

Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale può esprimere significativi obiettivi ed indirizzi in ordine all'evoluzione della rete commerciale nel territorio provinciale orientati a proporre obiettivi ed elementi qualitativi di riferimento per l'attuazione delle politiche urbanistiche comunali, in particolare attinenti alle priorità di insediamento della grande distribuzione⁸⁰.

Nel Piano di Governo del Territorio, le strategie, le azioni e le nuove previsioni urbanistiche relative al settore commerciale si rapportano con le tre distinte componenti previste dalla L.R. 12/05 (cfr. paragrafo 2.4) con le seguenti modalità:

COMPONENTI PGT COMUNALI	CRITERI E INDIRIZZI IN MATERIA DI COMMERCIO
Documento di Piano	<ul style="list-style-type: none">• la costruzione del quadro conoscitivo del territorio comunale (art. 8, comma 1, lett. b)), nell'ambito del quale deve essere evidenziata la strutturazione esistente del settore commerciale• la definizione degli obiettivi di sviluppo comunale (art. 8, comma 2, lett. 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 (art. 8, comma 2, lett. 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 (art. 8, comma 2, lett. c) ed e)), da evidenziare specificamente• la valutazione ambientale e paesistica delle strategie e delle azioni di piano
Piano dei Servizi e Piano delle Regole	<ul style="list-style-type: none">• 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
Strumenti attuativi di pianificazione comunale e atti di Programmazione Negoziata con valenza territoriale	<ul style="list-style-type: none">• concreto inserimento territoriale, paesistico ed ambientale della progettazione dei nuovi insediamenti e l'eventuale valutazione di impatto ambientale

⁸⁰ Si ricorda che nel set di nuovi strumenti di pianificazione previsti dalla legge regionale n. 12/05, l'atto di indirizzo generale per lo sviluppo del territorio lombardo, nonché di orientamento della programmazione e pianificazione territoriale di Province (PTCP) e Comuni (PGT), che costituisce il primo quadro di riferimento per Province e Comuni in materia di localizzazione di grandi strutture di vendita, è rappresentato dal Piano Territoriale Regionale. Nelle previsioni regionali, fornisce indicazioni ed opzioni generali di riferimento per le politiche territoriali regionali ed infraregionali, 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.

6.5.1.1 Il Documento di Piano

Il Documento di Piano deve determinare le politiche di intervento per la distribuzione commerciale, evidenziando le eventuali scelte aventi rilevanza sovracomunale, in coerenza con gli obiettivi quantitativi di sviluppo complessivo del territorio comunale e con le politiche da attuarsi per la mobilità.

Nel Documento di Piano deve essere, quindi, garantita 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 e 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.

Le politiche d'intervento per il settore commerciale sono finalizzate ai seguenti obiettivi generali della politica regionale per il commercio, già più volte richiamati e sviluppati:

- 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.

6.5.1.2 Le grandi strutture di vendita come insediamenti di portata sovracomunale

Come indicato negli *Indirizzi generali per la programmazione urbanistica del settore commerciale*, predisposti dalla Direzione Generale Territorio e Urbanistica⁸¹, "salvo diversa argomentata indicazione, con particolare riferimento alla dimensione del Comune ed alla superficie di vendita prevista, 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'art. 8, comma 2, lett. c) e dell'art. 15, comma 2, lett. g) della L.R. 12/05".

Nel testo citato viene sottolineato che "qualora le scelte di pianificazione comunale comportino la possibilità di realizzare interventi commerciali a rilevanza sovracomunale, questi ultimi debbano 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.

Inoltre, 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;

⁸¹ Regione Lombardia, Direzione Generale Territorio e Urbanistica, L.R. 12/2005, *Indirizzi generali per la programmazione urbanistica del settore commerciale*, DCR VIII/0352 del 14 marzo 2007, BURL n. 14 del 2 aprile 2007, Serie Ordinaria.

- 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, paesistico, 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.

6.5.1.3 Il Piano dei Servizi

Per quanto riguarda il Piano dei Servizi e il Piano delle Regole, viene sottolineata "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"⁸².

In questo contesto, 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 attraverso:

- 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.

Al Piano dei Servizi viene richiesta particolare attenzione, nei centri storici, alla localizzazione 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".

⁸² Cfr. Regione Lombardia, Direzione Generale Territorio e Urbanistica, 2007.

6.5.1.4 Il Piano delle Regole

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

All'interno di questo strumento "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 dettaglia 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.

6.6 Un'indagine tra i comuni della provincia : l'avvio di un confronto sulle politiche di governo del commercio.

Nel corso della definizione del presente documento è stato preparato e distribuito ai Comuni della Provincia un questionario, che ha avuto alcuni obiettivi "diretti":

- verificare il più possibile il database sull'offerta delle grandi strutture di vendita per restituire una rappresentazione della geografia dell'offerta commerciale nella provincia aggiornata;
- recuperare informazioni che potessero illustrare come il fenomeno e gli effetti derivanti dalla presenza sul territorio di grandi superfici di vendita vengano letti ed affrontati nei vari comuni dell'area milanese.

A questi si aggiunge un obiettivo "indiretto", che tuttavia consideriamo molto importante: avviare un confronto a distanza tra i Comuni - e in particolare tra le strutture della amministrazione che si occupano della gestione del commercio - e la Provincia su un tema rispetto al quale la Provincia stessa non viene in generale considerata un interlocutore abituale. Al contrario, nella predisposizione di questi Indirizzi e nel modo in cui sono state costruite le informazioni di carattere territoriale sul fenomeno commerciale alla scala vasta, noi riteniamo che *la Provincia rappresenta uno "snodo" di grande rilevanza nel sistema decisionale*: in questo senso un processo di confronto sulle politiche di governo del commercio con i Comuni e - ancora più importante - con aggregazioni di Comuni è fondamentale e *il percorso iniziato con i questionari non dovrebbe essere lasciato cadere, ma divenire strumento attivo di questo confronto.*

Il questionario è stato organizzato per famiglie di voci, relative a:

- *Dati di inquadramento*: esistenza all'interno del Comune di un ufficio specifico che si occupa del Commercio, approvazione di Piani di Settore che in vario modo intervengono sulle attività commerciali, redazione di un Piano degli orari per gli esercizi commerciali, realizzazione di interventi di arredo urbano volti ad una riqualificazione degli ambiti caratterizzati dalla presenza di superfici commerciali, interventi di pedonalizzazione e di limitazione del traffico veicolare in corrispondenza di strade su cui si attestano esercizi commerciali e interventi sulla viabilità volti alla messa in sicurezza dei pedoni, a migliorare l'accesso alle strutture commerciali e a mitigare il traffico generato dagli stessi esercizi commerciali.
- *Grandi strutture di vendita (GSV)*: previsione di nuove grandi strutture di vendita, di ampliamenti di grandi strutture di vendita già esistenti, presenza di episodi di dismissione parziale o totale, esistenza di un incremento dei flussi viabilistici generati dalla localizzazione di grandi strutture di vendita con problemi di congestione del traffico, presenza di grandi superfici commerciali nei comuni contermini con effetti positivi o negativi nel territorio comunale.
- *Considerazioni sull'evoluzione dell'offerta commerciale*: opportunità di sviluppo e criticità rilevate per la rete degli esercizi commerciali di vicinato e per le medie strutture di vendita, presenza di particolari tipologie di strutture di vendita come centri commerciali, parchi commerciali, gallerie commerciali urbane, outlet di medie o grandi dimensioni, esercizi di vendita integrati a sale cinematografiche, commercio nelle stazioni, presenza di specifiche valutazioni espresse da parte di consumatori, associazioni di categoria locale o gruppi di cittadini in ordine alla rete commerciale esistente.

Il questionario è stato distribuito a tutti i Comuni della Provincia e, in una versione che richiedeva maggiori informazioni, ai Comuni del Vimercatese, ambito scelto sia per un maggiore approfondimento del quadro conoscitivo che per una ipotesi di sperimentazione di politiche attive da parte della Provincia.

La percentuale di risposta è stata del 65% (hanno risposto al questionario 122 Comuni su 189), anche se tra i Comuni che non hanno risposto ce ne sono alcuni dei più importanti, sia per dimensione che per rilevanza dell'offerta commerciale: prima di tutto Milano, ma anche Monza, Legnano e Paderno Dugnano (se analizziamo il dato non per numero di comuni ma per popolazione residente, la percentuale di risposta passa al 56%)⁸³. E' questo un primo indicatore per la Provincia, che pensiamo dovrebbe farsi carico di sollecitare, anche attraverso lo strumento del questionario, l'avvio della interlocuzione con questi importanti Comuni sui temi della dinamica delle localizzazioni commerciali e della valorizzazione della rete di offerta nel suo insieme.

⁸³ Fonte Istat 2001.

Ambiti interistituzionali PTCP

Figura 6.6.1
La perimetrazione degli ambiti PTCP della Provincia di Milano.
La campitura segnala i comuni che hanno risposto al questionario

Figura 6.6.1



A. Ambito Abbiatense-Binaschino

COMUNI DEL PIANO D'AREA	21
RISPOSTE AL QUESTIONARIO	13
PERCENTUALE DI RISPOSTE	62%

Si tratta di un ambito con il suolo urbanizzato per quasi il 10% della superficie, caratterizzato da due "immagini": un territorio a sviluppo lento e un territorio che cresce in maniera decisa⁸⁴.

Abbiategrasso, Comune capofila del piano d'area, figura tra i Comuni che non hanno risposto al questionario.

B. Ambito Martesana-Adda

COMUNI DEL PIANO D'AREA	28
RISPOSTE AL QUESTIONARIO	23
PERCENTUALE DI RISPOSTE	82%

Ambito caratterizzato da un territorio metropolitano maturo ad alta accessibilità e intenso carico urbanistico, interessato da nuovi progetti infrastrutturali⁸⁵.

C. Ambito Brianza

COMUNI DEL PIANO D'AREA	55
RISPOSTE AL QUESTIONARIO	41
PERCENTUALE DI RISPOSTE	75%

In questo vasto ambito si trovano 55 comuni. Il 75% dei Comuni ha risposto al questionario, ma si segnala la mancata risposta da parte del Comune di Monza, polarità economica e "politica" di questo territorio.

D. Ambito Castanese

COMUNI DEL PIANO D'AREA	11
RISPOSTE AL QUESTIONARIO	5
PERCENTUALE DI RISPOSTE	45%

Il territorio del Castanese comprende 11 comuni, quasi tutti di piccola dimensione. La percentuale di risposte è stata inferiore al 50%, ma è compreso il comune capofila di Castano Primo.

E. Ambito Legnanese

COMUNI DEL PIANO D'AREA	11
RISPOSTE AL QUESTIONARIO	6
PERCENTUALE DI RISPOSTE	55%

⁸⁴ Franco Sacchi, *Piani d'area Abbiatense-Binaschino, Sud-Est Milano*, seminario "Piani d'area. Sintesi delle esperienze sviluppate e delle iniziative in corso", Milano, 16 giugno 2006.

⁸⁵ Alessandro Balducci, *Piano d'area Martesana-Adda*, seminario "Piani d'area. Sintesi delle esperienze sviluppate e delle iniziative in corso", Milano, 16 giugno 2006.

La mancanza dei questionari di Legnano, Rescaldina e Cerro Maggiore, interessati da importanti fenomeni di concentrazione ed addensamento di grandi superfici di vendita, rende scarsamente significativo l'insieme di risposte dei comuni di quest'ambito caratterizzato da un'alta densità territoriale.

F. Ambito Magentino

COMUNI DEL PIANO D'AREA	13
RISPOSTE AL QUESTIONARIO	7
PERCENTUALE DI RISPOSTE	54%

Territorio caratterizzato da un sistema insediativo equilibrato e coeso, oggi interessato da un aumento della domanda di spazi per la logistica alimentata dalla presenza di Malpensa e della Fiera di Rho-Però e favorita dalla realizzazione di nuove infrastrutture⁸⁶.

G. Ambito Nord Milano

COMUNI DEL PIANO D'AREA	7
RISPOSTE AL QUESTIONARIO	5
PERCENTUALE DI RISPOSTE	71%

L'ambito presenta un'alta densità insediativa, è interessato dal Patto per il Nord Milano orientato a costruire una strategia territoriale di sistema e attivare forme di cooperazione stabile tra i Comuni⁸⁷. Tra i comuni che hanno risposto al questionario si trovano importanti realtà urbane provinciali, caratterizzate da una forte presenza di grandi strutture commerciali nella forma della strada mercato.

H. Ambito Rhodense

COMUNI DEL PIANO D'AREA	12
RISPOSTE AL QUESTIONARIO	10
PERCENTUALE DI RISPOSTE	83%

Ambito caratterizzato da una presenza di territorio urbanizzato pari al 50% della superficie totale e 100.000 posti di lavoro con 11.000 ettari di territorio (50% urbanizzato). Si segnala la presenza di 3 direttici di sviluppo: la Varesina, il Sempione e la Magentina⁸⁸.

Sono state raccolte le risposte di Rho, Però e degli altri comuni della prima cintura metropolitana confinanti con Milano.

I. Ambito Sud-Est Milano

COMUNI DEL PIANO D'AREA	15
RISPOSTE AL QUESTIONARIO	5
PERCENTUALE DI RISPOSTE	33%

⁸⁶ Giancarlo Consonni, *Il laboratorio sperimentale di ricerca e programmazione del Magentino*, seminario "Piani d'area. Sintesi delle esperienze sviluppate e delle iniziative in corso", Milano, 16 giugno 2006.

⁸⁷ Fabio Terragni, *Dal progetto strategico al Piano d'area del Nord Milano*, seminario "Piani d'area. Sintesi delle esperienze sviluppate e delle iniziative in corso", Milano, 16 giugno 2006.

⁸⁸ Marco Engel, *Piano d'area del territorio rhodense*, seminario "Piani d'area. Sintesi delle esperienze sviluppate e delle iniziative in corso", Milano, 16 giugno 2006.

Ambito che presenta oltre 65.000 addetti, con il 20,5% di suolo urbanizzato, caratterizzato da un sistema urbano consolidato sviluppato in forma lineare lungo la via Emilia, un sistema urbano di recente sviluppo meno strutturato e da un sistema composto da una rete di località insediative urbane minori⁸⁹.

La percentuale di risposta per questo tavolo è stata molto bassa, ma hanno comunque risposto al questionario Comuni che hanno visto negli anni un importante sviluppo della propria rete commerciale e che presentano addensamenti commerciali di rilevanza provinciale.

L. Ambito Sud Milano

COMUNI DEL PIANO D'AREA	16
RISPOSTE AL QUESTIONARIO	13
PERCENTUALE DI RISPOSTE	81%

Questo contesto rappresenta sicuramente un ambito molto significativo in quanto si concentrano importanti polarità commerciali che si attestano sulle principali infrastrutture viabilistiche nel tentativo di intercettare i flussi veicolari in entrata e in uscita verso la città di Milano.

Considerazioni sulle risposte ai questionari:

Molte delle questioni che emergono tornano con una certa sistematicità esaminando le risposte ai questionari dei Comuni dei vari ambiti, anche se sono spesso riferite al Vimercatese, ambito per il quale è stato fatto un lavoro più capillare presso i Comuni, che ha permesso di raccogliere una significativa percentuale di risposte.

Sono pochi i Comuni che si sono dotati di una struttura dedicata specificamente alle politiche commerciali, che possa agire possibilmente in modo integrato e intersettoriale, fino a prefigurare, nei casi di maggiore importanza, strutture di gestione (o regia) unitaria delle attività commerciali e di quelle ad esse integrate (su questo tema, esistono diverse interessanti esperienze, soprattutto all'estero). In molti casi, addirittura sono l'Ufficio Anagrafe o la Polizia Locale ad occuparsi del commercio, ma evidentemente solo per gli aspetti autorizzativi.

Per quanto attiene i quesiti in materia di grandi superfici di vendita, la loro localizzazione, ad una scala sovralocale, viene recepita spesso in termini negativi, in quanto riconosciuta come principale causa di desertificazione commerciale del centro storico nonché di congestione della rete stradale.

In particolare, l'elevato traffico veicolare è avvertito dalla maggior parte dei comuni a corona dei grandi centri commerciali esistenti. Busnago e Cornate, ad esempio, segnalano il centro commerciale Globo come polo generatore di traffico, mentre Carugate e Brugherio evidenziano la congestione generata dal centro commerciale Carosello. Solo in alcune piccole realtà l'apertura di nuovi centri commerciali è percepita come opportunità da parte della popolazione, ad esempio a Vittuone l'insediamento di un nuovo centro è stato subordinato alla possibilità di insediare all'interno attività commerciali di abitanti del paese.

⁸⁹ Franco Sacchi, *Piani d'area Abbiatense-Binaschino, Sud-Est Milano*, seminario "Piani d'area. Sintesi delle esperienze sviluppate e delle iniziative in corso", Milano, 16 giugno 2006.

Dalle risposte ai quesiti sulle medie superfici di vendita non emerge con evidenza un ruolo significativo ad esse attribuito, poiché percepite spesso come entità in diretta concorrenza con i centri commerciali o con gli esercizi di vicinato. Si è tuttavia a conoscenza, all'interno di alcuni ambiti, di episodi in cui tali strutture generano sistemi commerciali che integrano le attività già presenti sul territorio e che sono veicolo di valorizzazione di centri storici, altrimenti a rischio di indebolimento dell'offerta commerciale. Alcuni casi interessanti, che dovrebbero essere meglio approfonditi, sono riferiti ad esempio alle localizzazioni "strategiche" di *Benetton* a Vimercate e del *Supermercato U!* ad Arcore e a Concorezzo. In alcuni comuni della prima cintura metropolitana, ad esempio Sesto San Giovanni, si rileva invece per le medie strutture un ruolo di supporto per la fattibilità dei programmi di trasformazione delle aree industriali dismesse. Interessante è la posizione del comune di Busnago che vede la presenza del parco commerciale come una opportunità di sviluppo per le medie superfici di vendita.

Per quanto riguarda gli episodi di dismissione di esercizi di vicinato, mentre nella maggior parte dei casi i Comuni riscontrano la chiusura di attività non alimentari, Vimercate segnala la chiusura di esercizi alimentari.

In relazione agli strumenti specificamente messi in capo ai fini della valorizzazione del commercio, si segnala il Piano di valorizzazione commerciale di Seregno. Mentre Canegrate ha recentemente avviato dei tavoli di discussione con i comuni limitrofi per sviluppare azioni di sostegno a livello sovracomunale, per estendere gli effetti positivi del suo Piano di riqualificazione e rivitalizzazione del centro storico, che comprendeva azioni sia a livello di arredo urbano, sia a livello della gestione dell'offerta commerciale.

Sono invece frequenti i progetti che indirettamente agiscono sul miglioramento del contesto ambientale e quindi favoriscono anche le attività commerciali, come quelli che riguardano l'arredo urbano o la realizzazione di zone pedonali o a traffico limitato, che sembrano interessare circa la metà dei comuni consultati.

Gli interventi di arredo urbano e sulla viabilità sono realizzati prevalentemente nel centro storico, segno dell'esigenza di miglioramento dell'accesso e della fruizione degli esercizi di vicinato. Per quanto riguarda il Vimercatese, solo in prossimità del parco commerciale di Busnago e di Carugate sono stati eseguiti importanti interventi sull'assetto viabilistico poiché l'elevato grado di congestionamento, sviluppatosi quale esito dell'insediamento di grandi e medie strutture di vendita e che nel caso di Carugate coinvolge in maniera diretta anche la Tangenziale Est, aveva reso la situazione insostenibile.

Tra le risposte pervenute inerenti le opportunità di sviluppo e le criticità rilevate per la rete degli esercizi commerciali di vicinato, viene indicata dal comune di Vimercate una importante opportunità di sviluppo del commercio data dal recupero di aree dismesse.

Si presuppone che altri Comuni, benché interessati dal fenomeno della dismissione di importanti aree, non colleghino la riqualificazione delle stesse all'opportunità di insediamento di attività commerciali.

Sono stati segnalati ampliamenti previsti o già realizzati per la maggior parte

delle grandi strutture esistenti: ad esempio Bennet (Brugherio), Globo (Busnago), Carosello (Carugate) e Ikea (Carugate), segno di una necessità da parte delle imprese di adeguare i propri formati ai cambiamenti dello scenario dell'offerta e alle dinamiche concorrenziali.

Per quanto riguarda i suggerimenti dati dai Comuni nei confronti di politiche attive per il commercio, si segnala che spesso viene richiamata l'esigenza di accompagnare la specializzazione dell'offerta per ambiti territoriali discreti, di sollecitare lo sviluppo dell'associazionismo (attivo e propositivo) degli imprenditori e di attivare processi virtuosi capaci di rivitalizzare il commercio a livello urbano in modo che questo abbia positivi effetti anche a livello di qualità urbana e di vivibilità soprattutto nei contesti più consolidati.

6.7 Strumenti di compensazione e di perequazione territoriale

Il tema dell'intercomunalità delle decisioni relative al governo degli insediamenti commerciali viene oggi correlato strettamente alla definizione di adeguati ed efficaci strumenti di compensazione e di perequazione territoriale e rappresenta una questione irrisolta nelle politiche di indirizzo e di programmazione del fenomeno, che si configura come un classico gioco a somma zero nei confronti delle opportunità localizzative determinate dalle politiche comunali dei suoli urbani.

Ancora oggi, a riforma attuata, vale la regola che "vince", in termini di valore aggiunto (infrastrutturazione dell'ambito di insediamento, fiscalità locale, oneri di urbanizzazione, ricadute occupazionali), il contesto comunale che sceglie di localizzare una grande superficie commerciale, ridistribuendo gli effetti indotti e le esternalità negative (in termini, ad esempio, di traffico veicolare generato) sul sistema infrastrutturale dei comuni limitrofi.

I casi di questo tipo sono molteplici (in particolare, osservabili nelle cinture urbane esterne delle maggiori città del Nord e Centro Italia) e riconoscibili, in particolare, negli ambiti di insediamento dei centri e dei parchi commerciali: il problema non è riconducibile al solo carattere tecnico ma è esteso all'analisi della situazione insediativa-decisionale finalizzata a ipotizzare soluzioni a somma positiva.

La domanda si sposta sulla questione di come sia possibile sviluppare, in questa fase avanzata di polarizzazione delle decisioni a scala regionale e locale, un approccio di tipo cooperativo tra ambiti comunali (con regole del gioco e modelli di razionalità strategica su base anche volontaristica) alla questione della redistribuzione dei vantaggi acquisiti dal posizionamento di una grande struttura di vendita al dettaglio, per superare l'attuale profilo competitivo - gioco a somma zero - che si attiva tra le singole amministrazioni comunali in concorrenza tra loro per attirare risorse e progetti sul loro territorio.

La questione non è, evidentemente, semplice: da una parte, perché il quadro delle forme di governo d'area vasta del fenomeno, pur con la presenza di domande varie e complesse è quanto di più incerto si possa leggere oggi all'interno della pianificazione territoriale, sia per reali inefficienze del soggetto pubblico, sia per la progressiva emarginazione istituzionale che ha coinvolto il livello provinciale italiano; dall'altro, perché la riforma del 1998 della disciplina commerciale e la maggior parte delle normative regionali non incoraggiano e non responsabilizzano questo percorso di attivazione della scala intercomunale.

Un altro elemento a sfavore di questa prospettiva di intervento è lo sfondo urbanistico acquisito dalla riforma della disciplina del commercio e dalla maggior parte delle programmazioni regionali che rimanda a un'idea di urbanistica regolativa, nei fatti, superata dagli eventi: una pianificazione di tipo normativo e prescrittivo (solo vincoli e standard) che, in quanto autoritativa e razional comprensiva, avrebbe dimostrato la strutturale incapacità a misurarsi con le dinamiche concorrenziali della grande distribuzione commerciale.

Ultimo limite è quello della scelta dei quadri territoriali di riferimento per la programmazione del settore come quello di riferirsi, nella programmazione degli insediamenti, alle "aree metropolitane" mai attivate. Gli esiti indiretti sono rilevanti: le Regioni, infatti, sulla base di questi indirizzi generali forniti a livello centrale hanno costruito i criteri regionali senza coinvolgere la scala sovracomunale

e assegnando, invece, a molti capoluoghi di regione (in quanto pensati come aree di gravitazione metropolitana) ruoli e "quote obiettivo" largamente sovradimensionate (e ancora oggi in fase, come nel caso evidente di Milano nel settore alimentare) che hanno condizionato l'implementazione degli indirizzi regionali.

Le opportunità delle intese sovracomunali

In un contesto italiano dove le Province non hanno una rilevante capacità di orientamento progettuale e politico e si collocano tra un attore pubblico regionale forte che governa, più o meno efficacemente, l'ambito di area vasta e una dimensione di governo locale ricca di opportunità progettuali, le intese sovracomunali nel governo degli insediamenti commerciali, anche sulla base delle esperienze realizzate in altri Paesi europei (in particolare in Francia con le *Chartes d'Urbanisme Commercial*), si potrebbero rivelare utili per limitare la consueta competizione tra Comuni che puntano ad attrarre sul loro territorio nuove iniziative commerciali per acquisire vantaggi diretti di natura fiscale e occupazionale.

L'obiettivo è quello di poter estendere il concetto di interesse pubblico definendo chiari vantaggi territoriali dall'attivazione di iniziative e risorse private in ambito locale (in forma di compensazione delle eventuali esternalità), come quelle inerenti alla distribuzione commerciale moderna.

In relazione al trattamento regionale del tema dell'intercomunalità, sono da ricordare due programmazioni commerciali che hanno assegnato specifici ruoli a questo particolare livello territoriale:

- la Regione Friuli-Venezia Giulia prevede, per i Comuni che intendono localizzare nel loro territorio grandi strutture di vendita, la redazione, in forma associata, di un "Piano di settore del commercio" di integrazione degli strumenti urbanistici comunali che, approvato dai singoli consigli comunali, viene trasmesso alla Regione che può esprimere riserve vincolanti nel solo caso in cui verifichi contrasti con gli indirizzi di natura ambientale o infrastrutturale del vigente Piano urbanistico regionale.
- La Regione Emilia Romagna, ambito in cui oggi circa 200 su 341 comuni sono coinvolti in processi di associazionismo territoriale, affronta la questione attraverso la "conferenza provinciale dei servizi per la valutazione delle idoneità delle aree commerciali di rilievo sovracomunale", dove i Comuni, per l'individuazione degli ambiti da destinare all'insediamento delle medie e grandi superfici nell'ambito delle previsioni dei PRG, provvedono alla verifica dell'idoneità e all'adeguamento in sede pubblica attraverso le determinazioni assunte dalla conferenza di servizi.

La necessità di affrontare il tema del governo delle risorse generate e delle esternalità indotte dalle grandi superfici ad una scala territoriale adeguata, che non è mai quella comunale, non deve, quindi, far pensare a nuovi livelli di governo specifici per questa funzione, ma piuttosto ad un modo di promuovere, sostenere, premiare l'integrazione tra comuni e la formazione di partenariati anche con altri soggetti, attraverso forme innovative come le associazioni intercomunali, gli accordi territoriali per ambiti produttivi e poli funzionali di interesse sovracomunali, i fondi di compensazione territoriale (come nel recente caso attivato a Castel Guelfo di Bologna in relazione alla localizzazione di un *Factory Outlet Centre*), definite sul modello delle agenzie di servizi dei distretti industriali, delle agenzie di sviluppo

locale, dei processi di aggregazione facilitati dall'attuazione delle Agenda 21 locali e degli sportelli unici delle imprese, alcuni a scala intercomunale.

In questi nuovi processi, anche sollecitati dalla estesa discrezionalità introdotta dalla nuova L.R. 12/2005 lombarda, la Provincia potrebbe avere un importante ruolo di accompagnamento e incentivazione delle iniziative, come ente di governo che già rappresenta un livello intermedio tra il Comune e la Regione, a cui continua a competere il ruolo di soggetto della programmazione, rafforzato ulteriormente dopo l'approvazione della riforma del titolo V della Costituzione.

Tabella 6.6.1

CASI	COMUNI COINVOLTI	AZIONI PER IL COMMERCIO
UNIONE DEI COMUNI DEL SORBARA (MO)	N. 3 Bastiglia, Bomporto, Ravarino	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborazione piani e programmi per il commercio e l'artigianato • Sportello unico per le imprese comprese le funzioni del commercio
ASSOCIAZIONE INTERCOMUNALE 5 CASTELLI (BO)	N. 5 Castel Guefo Di Bologna, Castel San Pietro Terme, Dozza, Medicina	<ul style="list-style-type: none"> • Accordo territoriale per ambiti produttivi e poli funzionali sovracomunali • Fondo di compensazione territoriale • Factory outlet centre (Castel Guelfo di Bologna)
PATTO TERRITORIALE DEGLI ETRUSCHI (CIVITAVECCHIA-RM)	N. 6 Civitavecchia, Santa Marinella, Tolfa, Allumiere, Cerveteri, Ladispoli	<ul style="list-style-type: none"> • Factory outlet centre e centro commerciale
PATTO TERRITORIALE DELLA VALLE DEL CHIESE (TRENTO)	N. 14 Bersone, Bondo, Bondone, Brione, Castel Condino, Cimego, Condino, Daone, Lardaro, Pieve Di Bono, Praso, Prezzo, Roncone, Storo	<ul style="list-style-type: none"> • Interventi di supporto e accompagnamento all'offerta turistica da parte del settore commerciale • Attività commerciali al dettaglio nelle quali vengano valorizzati i prodotti tipici della valle del Chiese e del Trentino, anche attraverso vetrinette, appositi spazi • Attività commerciali al dettaglio poste in comuni privi o carenti di punti vendita di generi alimentari o pubblici esercizi

Tabella 6.6.2

TIPOLOGIA	VANTAGGI
CONVENZIONE	MASSIMO RISPETTO DELLE SINGOLE AUTONOMIE
CONSORZIO	PER SERVIZI A RILEVANZA IMPRENDITORIALE
COMUNITÀ MONTANE-ISOLANE	CASO PARTICOLARE DI UNIONE DI COMUNI
ASSOCIAZIONI INTERCOMUNALI	SOLUZIONE INTERMEDIA
UNIONI DI COMUNI	MASSIMA POTENZIALITÀ
ACCORDO DI PROGRAMMA	COORDINAMENTO PER REALIZZAZIONE DI OPERE
PATTO TERRITORIALE	PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA TRA PUBBLICO-PRIVATO

Tabella 6.6.1
Casi di studio: compensazione e perequazione territoriale

Tabella 6.6.2
Tipologie di forme associative tra enti locali

6.7.1 Le esperienze della Provincia di Bologna: elementi di innovazione nel governo del fenomeno commerciale alla scala vasta

Un importante strumento introdotto dalla Regione Emilia-Romagna per il sostegno dei processi di miglioramento del piccolo e medio commercio in funzione della riqualificazione urbana è la legge 41 del dicembre 1997. Gestita con delega dalle Province, nel triennio 2000-2002, questa legge è stata finanziata con una quota di 14,4 milioni di euro/anno.

In Provincia di Bologna il quadro delle proposte e dei progetti presentato da consorzi, comitati e raggruppamenti temporanei di imprese è piuttosto ampio e riguarda 79 proposte per un totale di 29 milioni di euro di importo ammissibile a finanziamento (con un contributo concesso di 5,67 milioni di euro). Le proposte dei Comuni, invece, riguardano 72 iniziative presentate da 35 amministrazioni comunali con un importo complessivo ammesso a contributo di 32 milioni di euro (con un contributo concesso di 4,85 milioni di euro).

Le iniziative che hanno ottenuto il sostegno della legge 41/97 sono in prevalenza finalizzate al miglioramento strutturale e infrastrutturale dell'offerta, sia per il soggetto pubblico, sia per quello privato. Le attività promozionali, finanziabili nell'ambito dell'art. 10 Progetti per la riqualificazione e la valorizzazione della rete commerciale, lettera b)⁹⁰, della legge non sono state attivate: i soli progetti promozionali ammessi a contributo sono solo 3 presentati da Comitati, di iniziativa privata, per un importo ammissibile a contributo di 119.000 euro (con contributo concesso di 53.483,09 euro).

Nell'Ambito Imolese, è da segnalare la presenza di 5 Comuni che hanno acquisito, per entrambe le tipologie di finanziamento (pubblico/privato) i contributi concessi dalla legge 41/97: Borgo Tossignano, Castel San Pietro Terme, Dozza, Imola, Medicina. In questo quadro, si segnala la presenza di soggetti privati consortili come i comitati di commercianti dei centri storici (Imola e Castel San Pietro) che hanno sottolineato l'esigenza promozionale dei progetti acquisendo per primi le opportunità offerte dalla legge regionale.

Le associazioni intercomunali: specificità ed elementi di innovazione del caso dei "Cinque Castelli"

La Regione Emilia Romagna, con la legge n. 3 del 21 aprile 1999 di "Riforma del sistema regionale e locale", successivamente modificata dall'art. 8 della L.R. 11/2001, ha introdotto l'Associazione Intercomunale quale nuovo strumento di integrazione tra i comuni, finalizzato alla gestione associata di una pluralità di funzioni e servizi, compresa la redazione di Piani urbanistici comunali⁹¹.

È da ricordare che, oggi, dei 119 Comuni che hanno avviato il processo di rinnovo della propria strumentazione urbanistica, 38 procedono singolarmente e ben 81 riuniti in 19 associazioni (la Lr 20/2000 consente la formazione di Piani Strutturali Comunali-PSC in forma associata). Si tratta, in particolare, di 3 Associazioni Intercomunali, 3 Comunità Montane (di cui due a loro volta associate), 1 Unione di Comuni e 12 Associazioni che operano sulla base di accordi territoriali per la formazione di strumenti urbanistici. Il processo di pianificazione nella diverse forme associative riguarderebbe quindi l'80% dei Comuni attualmente in "movimento".

⁹⁰ *Coordinamento e gestione delle attività concernenti: iniziative promozionali e commerciali, orari, vendite promozionali, saldi, servizi collettivi, campagne pubblicitarie.*

⁹¹ *Per approfondimenti: Mordenti, M. (2003), La gestione associata delle funzioni negli Enti Locali, Rimini, Maggioli Editore.*

Nel dinamico contesto imolese è da segnalare l'accelerazione del processo di integrazione dei Comuni della "sub-area programma del Sillaro" (Castel S. Pietro Terme, Castel Guelfo, Dozza e Medicina), ambito che si estende su un'area di 360 kmq, con una dimensione demografica di 42.155 residenti (dato al 30.9.2001), indicato dal Piano Territoriale Infraregionale Imolese (PTI, approvato dalla Regione nel 1995) e favorito dalle dotazioni infrastrutturali di recente realizzazione (apertura del casello autostradale A14 di Castel S. Pietro T. e potenziamento della S.P. Colunga/Stradelli Guelfi).

In relazione alle Norme di attuazione del PTCP bolognese che prevedono ambiti intercomunali di concertazione delle politiche urbanistiche e accogliendo l'opportunità determinatasi con la citata legge regionale 3/1999, i quattro Comuni hanno costituito, il 1° febbraio 2001, l'Associazione intercomunale denominata "Cinque Castelli". Con compiti di indirizzo strategico, l'obiettivo specifico è stato quello di gestire unitariamente, attraverso il nuovo strumento negoziale dell'*Accordo territoriale per l'attuazione degli ambiti produttivi di rilievo sovracomunale e dei poli funzionali* (ai sensi della L.R. 20/2000), l'attuazione al polo produttivo S. Carlo (ambito di localizzazione dei 9.000 mq. di superficie commerciale specializzata di rango sovracomunale di un Factory Outlet Centre⁹²), che rappresenta una delle zone industriali/artigianali e commerciali più estese e accessibili dell'intera provincia di Bologna.

Dal punto di vista territoriale, la scelta è dettata dalla considerazione che tra i quattro Comuni interessati esistano interrelazioni socio-economiche ed istituzionali e che l'area condivida un territorio, in parte morfologicamente simile con analoghe problematiche ambientali e importanti collegamenti viari, con una situazione di viabilità e mobilità direttamente interconnesse. Si tratta, in sostanza, di un territorio che presenta caratteristiche e problematiche simili (viabilità, sicurezza, ambiente, attività produttive, organizzazione degli Enti).

Le motivazioni, le finalità e i principi di tale associazione sono quelle previste dalla L.R.3/1999:

- riqualificare e alleggerire gli apparati burocratici anche attraverso la riduzione delle strutture organizzative della pubblica Amministrazione;
- semplificare le procedure amministrative al fine di facilitare l'accesso ai servizi della pubblica Amministrazione da parte dei cittadini;

⁹² *Format insediativo oggetto di un'indagine conoscitiva di carattere urbanistico-territoriale e commerciale, finalizzata all'individuazione di progetti e politiche di intervento, coordinata da Onorio Zappi con Stefano Soglia e Luca Tamini Indagine conoscitiva e linee guida per la valorizzazione delle attività commerciali e turistiche di Castel Guelfo in rapporto all'apertura di Value Outlet Village, marzo 2004.*

⁹³ *Gestione associata delle funzioni di protezione civile, di servizi di polizia municipale, del piano telematico sovracomunale, dei concorsi per l'assunzione di personale, della refezione scolastica, dei servizi socio-assistenziali e delle mense comunali, formazione del personale.*

con l'idea prioritaria di esprimere la volontà di perseguire obiettivi di maggiore efficienza (efficacia ed economicità nella gestione dei servizi, nonché di promozione di uno sviluppo coordinato del territorio), facilitando il dialogo con i soggetti deputati alla programmazione provinciale e regionale, e di promuovere una maggiore qualificazione dei sistemi insediativi per elevare la qualità del vivere cittadino, dando concretezza al principio di sussidiarietà.

I progetti che l'associazione ha elaborato ed avviato sono il frutto di convenzioni stipulate fra i Comuni dell'Associazione dove sono da segnalare, tra le molteplici azioni⁹³, le seguenti tipologie di gestione associata che hanno ricadute sia sulle metodologie di indagine conoscitiva, sia sulle pratiche di programmazione e di governo delle attività del terziario commerciale:

- gestione associata a livello sovracomunale di funzioni censuarie e statistiche: è stato attivato l'ufficio di statistica sovracomunale focalizzato nella gestione dei dati statistici e della loro utilizzabilità per le Amministrazioni che li detengono e cui fanno riferimento;

- gestione associata di alcune funzioni dello Sportello Unico delle Attività Produttive: scopo della presente convenzione è stata la realizzazione nell'ambito territoriale dei quattro comuni di procedure uniformi e semplificate che possano effettivamente migliorare la qualità del rapporto fra imprese e Amministrazioni Comunali e facilitare l'insediamento delle attività produttive, attraverso: il coordinamento metodologico dei vari Sportelli Comunali, la creazione, l'aggiornamento ed l'elaborazione di dati informatici anche per la connessione con la rete Tamtel della Provincia di Bologna, la definizione di procedure semplificate ed uniformi, l'identificazione di specifiche azioni, coordinate a quelle a livello provinciale, da compiere in tema di valorizzazione e promozione delle caratteristiche economiche locali.

Tabella 6.6.3

PIANIFICAZIONE URBANISTICA STRATEGICA
MARKETING TERRITORIALE
PROMOZIONE TURISTICA
ARREDO URBANO
CONCESSIONI E AUTORIZZAZIONI EDILIZIE
MANUTENZIONE VERDE PUBBLICO
STATISTICA
GESTIONE TRIBUTI (AD ES. RESPONSABILE UNICO ICI)
SPORTELLO UNICO PER L'EDILIZIA
SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITÀ PRODUTTIVE
SICUREZZA URBANA

Tabella 6.6.4

DA	A
GIOCO A SOMMA ZERO	GIOCO A SOMMA POSITIVA
COMPETIZIONE TERRITORIALE	COORDINAMENTO SOVRACOMUNALE
CAMPANILISMO	GESTIONE ASSOCIATA DI FUNZIONI E SERVIZI COMUNALI
SINGOLARITÀ	SUSSIDIARIETÀ, DIFFERENZIAZIONE E ADEGUATEZZA
SINDACO	CONFERENZA DEI SINDACI
COSTI UNITARI PER BENI E SERVIZI	ECONOMIE DI RAGGIO D'AZIONE E DI SCALA
INEFFICIENZE DELL'ENTE LOCALE	MODERNA AZIENDA DI SERVIZI

Tabella 6.6.5

CRITICITÀ	OPPORTUNITÀ
CHIUSURA CAMPANILISTICA	INTEGRAZIONE TERRITORIALE TRA COMUNI
RESISTENZE DELL'APPARATO BUROCRATICO	GESTIONE ASSOCIATA DI FUNZIONI E SERVIZI
PERSONALE IMPREPARATO-NON INCENTIVATO	REDISTRIBUZIONE DI RISORSE
DISPERSIONE DELLE RESPONSABILITÀ	SEMPLIFICAZIONE
LIMITI TECNOLOGICI	BENCHMARKING
DIFFERENZE STORICHE, CULTURALI, ORGANIZZATIVE	OMOGENEITÀ DELLE SCELTE
ASSENZA DI COORDINAMENTO	INCENTIVAZIONE REGIONALE

Tabella 6.6.3
Tipologie di servizi sovracomunali

Tabella 6.6.4
Dalla competizione al coordinamento sovracomunale

Tabella 6.6.5
Gestione associata: criticità e opportunità

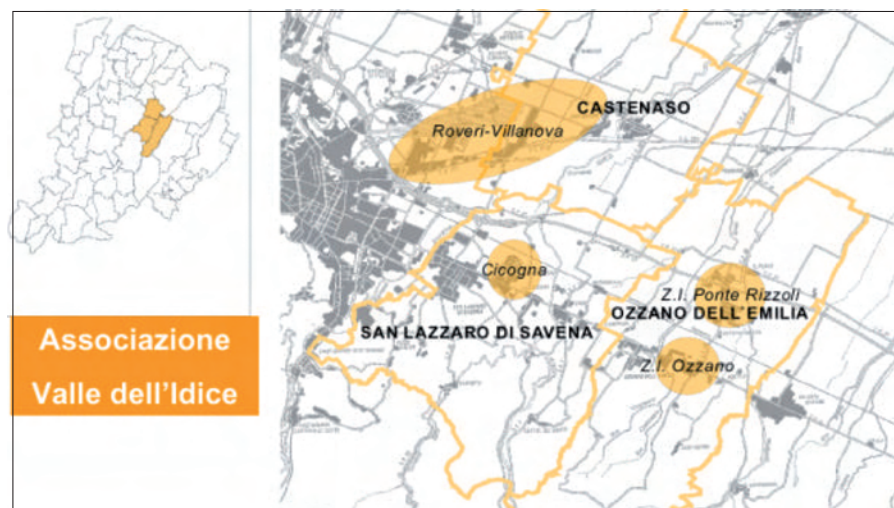
Il fondo di compensazione territoriale

Il PTCP della Provincia di Bologna assume come obiettivo specifico per gli ambiti produttivi di rilievo sovracomunale di compensare fra i Comuni gli oneri e gli introiti derivanti dagli insediamenti produttivi sia ai fini dell'equità distributiva, sia ai fini di eliminare nella gestione del territorio gli effetti della concorrenza fra i Comuni stessi in materia di offerta insediativa per insediamenti produttivi secondari e terziari. A tal fine, il PTCP promuove la costituzione e gestione di un *Fondo di compensazione* inteso come criterio di perequazione territoriale finanziato con le risorse derivanti ai Comuni dagli oneri di urbanizzazione e dall'ICI dei nuovi insediamenti produttivi, secondari e terziari, nonché con risorse della Provincia stessa (artt. 15 c.3, A-13 c.10 e A-17 c.8 della L.R. 20/2000).

L'Accordo territoriale per l'ambito produttivo sovracomunale "San Carlo" fra la Provincia di Bologna e i Comuni aderenti all'Associazione intercomunale Cinque Castelli prevede che, per quanto riguarda gli oneri e gli introiti derivanti dallo sviluppo urbanistico dell'ambito produttivo di localizzazione anche del Factory Outlet Centre, nella prima fase transitoria di applicazione, i Comuni di impegnino a versare nel Fondo di compensazione previsto nel bilancio del Comune di Castel San Pietro Terme una quota non inferiore al 10% degli oneri di urbanizzazione secondaria e dei contributi sul costo di costruzione che saranno percepiti in relazione ai nuovi insediamenti previsti dell'Ambito S. Carlo a cui si rilasceranno i titoli abilitativi.

Tali risorse saranno destinate alla realizzazione delle opere necessarie per l'infrastrutturazione degli ambiti produttivi e per le opere compensative da localizzarsi all'interno dei Comuni aderenti all'Associazione intercomunale⁹⁴, come ad esempio, per la progettazione, il finanziamento e la realizzazione della stazione del Servizio Ferroviario Metropolitano a Toscanella di Dozza, tramite un'intesa con Rete Ferroviaria Italiana, oppure per le azioni di rilancio delle reti commerciali locali.

Il fondo di compensazione territoriale Associazione Valle dell'Idice (BO)



⁹⁴ Ogni Comune dovrà pertanto iscrivere nei propri bilanci e in appositi capitoli di entrata e uscita le quote da conferire al fondo di Compensazione. Il Comune capofila renderà ad ogni chiusura di esercizio, la situazione relativa al Fondo. Limitatamente al periodo della prima fase transitoria (1 anno), il Collegio di Vigilanza assume le risorse destinate al Fondo di compensazione, ed in particolare stabilisce l'ammontare dei versamenti nel Fondo, anche con un eventuale incremento delle quote minime, le opere da finanziare, i trasferimenti di risorse che si renderanno di conseguenza necessari da un Comune all'altro.

ASSOCIAZIONE VALLE DELL'IDICE

- ➔ Sottoscrizione Accordo Territoriale (20.05.2004)
Approvazione del Regolamento del Fondo di compensazione da parte di tutti i Comuni (15.02.2006)
- ➔ Risorse del Fondo: contributi concessori e ICI derivanti dallo sviluppo di tutte le nuove aree produttive e terziarie previste a partire dalla sottoscrizione dell'Accordo Territoriale.
- ➔ Utilizzo del Fondo per opere, infrastrutture e servizi:
 - di qualificazione dell'ambito produttivo sovracomunale Ponte Rizzoli
 - di valenza sovracomunale
 - di valenza comunale, tramite una redistribuzione concordata
- ➔ **Equità nella ripartizione patrimoniale o di finanziamento:**

Castenaso	→ 34,5%
Ozzano dell'Emilia	→ 30,1%
San Lazzaro di Savena	→ 35,4%
- ➔ Gestione del Fondo tramite trasferimenti tra Comuni, con affidamento della gestione contabile al Comune **Capofila (San Lazzaro)**



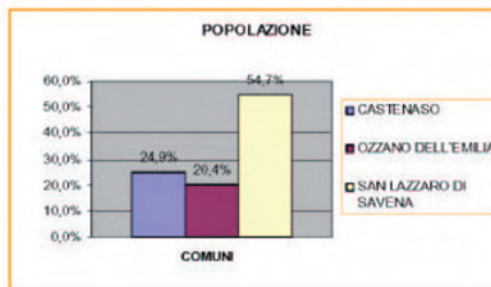
Nella fase a regime l'utilizzo e ripartizione delle risorse del Fondo dovrà avvenire, secondo una programmazione temporale, prioritariamente per il finanziamento di opere ed infrastrutture di interesse generale dei Comuni dell'Associazione, in secondo luogo per opere di interesse dei singoli Comuni secondo ripartizioni concordate, ed eventualmente attraverso la redistribuzione delle risorse ai Comuni partecipanti al fondo, purché tale redistribuzione avvenga secondo parametri oggettivi (ad es. la popolazione o l'estensione territoriale) non influenzati dall'origine territoriale delle risorse stesse.

Equità nella ripartizione patrimoniale o di finanziamento:

Potenzialità di sviluppo



Abitanti



6.8 Elementi per una sperimentazione di politiche attive del commercio

La descrizione della geografia del commercio per ambiti discreti ci ha permesso di valutare le specificità delle diverse aree relativamente al tipo di attività commerciali che le caratterizzano ed al modo con cui si rapportano al territorio.

La consistenza complessiva dell'offerta di attività commerciali al dettaglio nella Provincia di Milano è di oltre 5,3 milioni di mq, distribuiti per circa la metà in esercizi di vicinato e per l'altra metà in 155 grandi superfici e 2.563 medie superfici di vendita. Pochi dati di sintesi ci danno una idea immediata del rapporto tra il sistema urbano di Milano ed il resto della provincia: Milano, con un terzo circa di popolazione, ha circa la metà delle superfici e dei punti di vendita degli EdV; ha invece solo un terzo delle superfici delle medie strutture e solo un settimo delle superfici delle grandi strutture di vendita. (cfr. Tab 3.1 e Tab. 3.2)

Il territorio provinciale esterno al capoluogo è quindi, come è abbastanza naturale, sede privilegiata della localizzazione delle grandi strutture di vendita, che seguono un principio insediativo generalmente diverso da quello della città centrale: se qui infatti le troviamo inserite in addensamenti in cui si alternano agli esercizi di prossimità ed alle medie strutture, nell'ambito provinciale si ritrovano da un lato localizzazioni puntuali ed isolate, dall'altro aggregazioni di carattere areale o lineare dove superfici di diversa dimensione e di diverso formato costituiscono delle importanti polarità con bacini gravitazionali di scala metropolitana e in alcuni casi interprovinciale.

Tali polarità in buona parte confermano e sottolineano il modello insediativo dell'area metropolitana, presidiando le radiali e gli snodi all'intersezione tra queste ed i loro raccordi anulari: tale modello è particolarmente riconoscibile se si considerano le tre direttrici di carattere urbano-metropolitano lungo le quali la concentrazione di grandi superfici è più consistente, cioè la Valassina, la via Emilia e la Vigevanese.

Appare connotata da un modello in parte diverso la situazione del Vimercatese, ritenuta per varie ragioni meritevole di uno studio più approfondito, finalizzato a costruire le basi per la sperimentazione di una fase propositiva di programmi e politiche per il commercio: qui sono state riconosciute polarità di carattere diverso, sia legate alla presenza di grandi superfici e di formati complessi, sia alla tenuta del commercio di prossimità in alcuni centri urbani. Il Vimercatese è interessante anche perché propone due diverse tipologie di territorio metropolitano, che trovano peraltro riscontro nella definizione degli ambiti territoriali del programma triennale regionale vigente: un ambito più interno di "addensamento commerciale metropolitano" in cui ricadono le polarità territoriali di Carugate, Villasanta e Vimercate, collocate sulla rete portante della viabilità, e un ambito a minore densità ("commerciale metropolitano") caratterizzato da comuni di minore dimensione demografica in cui ricade la polarità di Busnago.

Le grandi polarità extraurbane rappresentano senza dubbio delle - potenziali o effettive - criticità per il territorio metropolitano, almeno relativamente a due questioni, non a caso sottolineate puntualmente da una parte dei soggetti del sistema decisionale del commercio: l'impatto sulle reti infrastrutturali e l'impatto sulle reti dell'offerta di prossimità.

Relativamente alla prima questione, alcune considerazioni puntuali sono riportate nel capitolo di approfondimento sul Vimercatese, ma si può comunque affermare

che la rete della viabilità - esistente o riferita ad attendibili progetti di nuove infrastrutture - dovrebbe essere assunta come una pre-condizione per la localizzazione di nuove grandi strutture con ampi bacini gravitazionali, evitando atteggiamenti ricorrenti che vedono al contrario le grandi superfici commerciali come generatrici di risorse per la realizzazione di nuove parti della rete. Si ritiene inoltre che anche l'accessibilità data dalla rete del ferro, una risorsa importante della regione milanese, vada considerata come significativo fattore di localizzazione, non solo per il commercio di prossimità ma anche per le medie e grandi superfici. Si tratta di un tema da approfondire sperimentalmente, avviando un confronto con i Comuni che, ben collocati sulla rete del ferro, si dimostrino disponibili ad attivare, con la guida della Provincia dei progetti che prevedano per esempio l'utilizzo di mezzi di trasporto collettivo non inquinanti tra i nodi della rete e alcune strutture commerciali fortemente attrattive.

Per quanto riguarda il rapporto tra commercio "moderno" e commercio di prossimità, lo studio approfondito del Vimercatese e l'elaborazione di indicatori quantitativi come l'indice di saturazione hanno permesso di segnalare alcune situazioni in cui il commercio urbano contribuisce a rafforzare il carattere di polarità dei centri. Senza considerare situazioni con carattere di unicità per dimensione demografica e per consistenza dell'offerta come nel caso di Monza, si segnalano alcuni casi in cui l'indice di saturazione del commercio di prossimità è prossimo a 1000: questo permette di interpretare tali situazioni come quelle di centri il cui sistema di offerta di prossimità ha capacità di attrazione nei confronti di un territorio più allargato. Per il Vimercatese è stato già possibile segnalare quelle situazioni in cui lo sviluppo di una polarità di commercio "moderno" non sembra avere compromesso la consistenza e la vitalità del commercio di prossimità, come ad esempio nel caso di Vimercate. Sono i casi che già abbiamo segnalato come polarità commerciali urbane, come Seregno, Rho, Giussano, Lissone, Cesano Maderno, Magenta. Questi centri sono collocati sulla rete regionale del ferro e questo elemento, se associato alla disponibilità di aree da riqualificare nel territorio comunale urbanizzato, potrebbe costituire un criterio per la ulteriore valorizzazione di alcune polarità commerciali.

Un ulteriore elemento di riflessione che emerge dallo studio delle localizzazioni delle strutture commerciali è legato al rapporto tra dimensione degli interventi e consistenza demografica dei comuni (Tav. 3). Anche se vanno evitate semplificazioni riduttive, si ritiene che sarebbe opportuno introdurre dei criteri per cui, oltre a quanto previsto dalla programmazione regionale, *attivare dei meccanismi di concertazione sovracomunale per orientare le localizzazioni di grandi strutture evitando ulteriore consumo di suolo non urbanizzato*, ma senza penalizzare solo alcuni comuni dal punto di vista dei vantaggi fiscali e di quelli legati agli oneri di urbanizzazione.

La Provincia potrebbe quindi farsi parte attiva nel promuovere dei progetti pilota, ad esempio:

- individuando un cluster di comuni con cui sperimentare un processo di coordinamento nelle modalità di governo delle localizzazioni commerciali, che tocchi sia le diverse questioni legate al controllo/contenimento/riqualificazione di grandi superfici, sia al rafforzamento di polarità commerciali urbane, anche con l'inserimento di medie superfici e di formati innovativi. Andrebbero affrontate questioni che attengono sia alla conoscenza di maggiore dettaglio, rispetto a quanto già contenuto in questa

analisi, sui caratteri dell'offerta commerciale nell'ambito intercomunale scelto, sia alla individuazione di politiche attive di valorizzazione di questa funzione, soprattutto dal punto di vista degli effetti territoriali e sociali;

- elaborando un progetto che risponda alla domanda di attività commerciali e integrate legate ai nodi della mobilità, in particolare del trasporto pubblico, come risposta alla evidente crescita degli spostamenti nell'ambito provinciale e all'accesso all'area anche da parte di popolazioni in transito e non solo di residenti;
- assegnando un ruolo propositivo e strategico alle problematiche legate alle localizzazioni delle grandi strutture di vendita in fase di adeguamento del PTCP alla L.R. 12/05, sia nell'ambito del quadro conoscitivo e degli obiettivi di sviluppo a scala provinciale, sia nell'ambito delle modalità di coordinamento intercomunale finalizzate allo sviluppo degli insediamenti della grande distribuzione commerciale;
- sviluppando un progetto sperimentale di inserimento di superfici commerciali e integrate nei grandi quartieri di edilizia residenziale pubblica, coordinandosi con i soggetti legati all'imprenditoria del settore e con soggetti responsabili della gestione del patrimonio residenziale pubblico.