

COMUNE DI LUMEZZANE

(Provincia di Brescia)

Variante di P.G.T.

Relazione sulla compatibilità e coerenza con le disposizioni e normative nazionali e regionali

(L.R. 12/2005 – D.C.R. 352/2007 – Dgr 5913/2007- Dgr 6024/2007 s.m.i.- L.R. 6/2010)

Dicembre 2013



ANGELO STRAOLZINI & PARTNERS
SERVIZI INTEGRATI PER IL COMMERCIO E GLI ENTI LOCALI

via Valcamonica 17/A - 25132 Brescia
telefono 0302411324 - fax 0303735390

RELAZIONE

INDIRIZZI E CONTENUTI DELLA VARIANTE DI P.G.T. E COERENZA CON LE DISPOSIZIONI DI LEGGE

La variante quinquennale di P.G.T., dovuta ai sensi della legge 12/2005, consente, tra l'altro, di meglio specificare la disciplina delle attività commerciali, sia rapportandola alla strumentazione urbanistica consolidata già in essere, sia adeguandola alla disciplina regionale e nazionale emanata nel triennio 2010-2011-2012.

A tale proposito è utile evidenziare quanto segue:

- A) la legge 214 del 22/12/2011 precisa all'articolo 31, comma 2 che: *...secondo la disciplina dell'Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano e dei beni culturali...*" e nel successivo articolo 34, riprendendo il testo dell'articolo 3 comma 1, del DL 223/2006, afferma che: *"...la disciplina delle attività economiche è improntata al principio della libertà di accesso, di organizzazione e di svolgimento, fatte salve le esigenze imperative di interesse generale, costituzionalmente rilevanti e compatibili con l'ordinamento comunitario, che possono giustificare l'introduzione di previ atti amministrativi di assenso o autorizzazione o di controllo, nel rispetto dei principi di proporzionalità..."*.

Regione e Comuni sono tenuti ad adeguare i propri ordinamenti alle suddette prescrizioni entro il 31 dicembre 2012.

Ne consegue che non possono essere più stabilite misure di limitazione delle tipologie di vendita se non quelle che abbiano come riferimento l'ambiente e quello urbano, in particolare.

- B) nell'analisi evolutiva del quinquennio 2007-2013 si sono registrati limitati cambiamenti nella struttura distributiva locale, con un decremento minimo nel numero degli esercizi (-27, di cui 11 alimentari). L'arretramento più corposo si è registrato nella tipologia esercizi di vicinato mentre le medie strutture di vendita sono rimaste sostanzialmente stabili. Il saldo complessivo è comunque negativo, per un valore percentuale del 9,4%. Più contenuta la riduzione della superficie di vendita, passata da mq. 31.972 a mq. 31.473 con

una perdita di 498 mq, pari all'1,2%. A fronte di questo dato va anche detto che nel periodo intercorso (2007/2013) che si è registrato un leggero decremento della popolazione, da 23.964 unità a 23.366, 598 abitanti in meno, pari al 2,7%. Quindi si può parlare di un consolidamento della rete commerciale locale, caratteristica che, tuttavia, lascia aperta la problematica già presente nel 2007 consistente nell'elevata quota della spesa delle famiglie di Lumezzane che è indirizzata in strutture di vendita fuori dal territorio comunale (mediamente oltre il 50%);

- C) La relazione del PGT non propone come necessarie operazioni di media e grande scala ma si limita, attraverso le normative del Piano delle Regole, a disciplinare la preservazione della piccola distribuzione, degli esercizi di vicinato e di prima necessità, in relazione ai tessuti edificati ed edilizi esistenti. Si legge infatti nella relazione di settore che: “..nel commercio va evitata la ricerca di soluzioni insediative che individuino unicamente nella “dimensione” le basi di una competitività per recuperare quella quota di spesa delle famiglie che oggi è indirizzata verso altri Comuni e che rappresenta circa il 50% del totale dei consumi disponibili. La strategia è invece quella di puntare sì ad una maggiore dimensione degli insediamenti ma nell’ambito della media struttura di vendita (fino a 2.500 mq) e con localizzazione urbana, integrata alla residenza ad accessibilità non solo veicolare, ma facilmente raggiungibile anche pedonalmente. Possibilmente dovrebbe trattarsi di una o più aggregazioni commerciali, non monomerceologiche ma completate da piccole attività di servizio e di commercio, di sosta. Nell’ambito di fenomeni di riconversione di edifici produttivi o di orientamento delle produzioni al mercato locale e di transito, è possibile prevedere possibilità di spazi commerciali anche nelle zone produttive...”.

A tale scopo si prevede, accanto alla diffusione territoriale senza limiti della tipologia “esercizio di vicinato”, la conferma della possibilità di insediamento delle medie strutture di vendita sia nel sistema “residenza” che “produzione” mediante la previsione di spazi ben individuati in sede di normativa specifica nei diversi ambiti del sistema della “produzione”, con una procedura autorizzativa non “vincolistica a prescindere” ma attuata con un sistema di “valutazione degli impatti” dei nuovi insediamenti finalizzato a garantire un buon livello di integrazione urbanistica e funzionale delle strutture, oltre ad evitare effetti traumatici sull’esistente. Considerate le caratteristiche del tessuto urbano di Lumezzane e confermando la scelta programmatica del P.G.T. del 2007, non sono previste “grandi strutture di vendita” in tutto il territorio comunale, ma solo il consolidamento di quelle esistenti.

Sulla base di questi elementi:

- 1) tendenza evolutiva e soddisfacimento dei bisogni di servizio dei residenti;
- 2) rispetto del progetto urbanistico del PGT;
- 3) modifiche normative finalizzate alla liberalizzazione delle attività commerciali,

si è proceduto alla definizione degli elaborati della variante di P.G.T. che valuta la coerenza dello specifico settore del commercio al dettaglio con la normativa in essere a livello nazionale e regionale e disciplina il rilascio delle autorizzazioni della tipologia “media struttura di vendita”.

Pertanto il presente studio ed il quadro normativo allegato hanno le seguenti caratteristiche:

- 1) *conferma del divieto di insediamento di grandi strutture di vendita;*
- 2) *conferma delle zone di insediamento per medie strutture di vendita previste dal PGT vigente, quindi mantenendo inalterato il consumo di suolo previsto dallo strumento urbanistico;*
- 3) *introduzione di una procedura “mirata” per le valutazioni di impatto (urbanistico, ambientale, veicolare, commerciale ed occupazionale) con l’obiettivo di una particolare attenzione anche agli aspetti dimensionali della media struttura di vendita in rapporto al tessuto urbano di insediamento;*
- 4) *approvazione di una specifica disciplina dei criteri e delle procedure autorizzative per le medie strutture di vendita.*

Di seguito viene condotta una sintetica verifica sulla compatibilità di tali variazioni con una serie di fattori di ordine commerciale, territoriale e giuridico.

Compatibilità commerciale

Considerando i livelli di evasione di spesa della popolazione residente alla data odierna (pari a c.a. 68 mln di euro, come dalla tavola riportata nella specifica relazione di settore) ed ipotizzando un pieno recupero della stessa (ipotesi del tutto “teorica”) ad opera della media struttura di vendita, sarebbe necessaria una crescita dimensionale della superficie di vendita pari a mq. 4.703 per il settore alimentare ed a mq. 22.358 per quello non alimentare. Si tratta di un potenziale sviluppo che le possibilità insediative della variante di P.G.T. non prevedono e quindi non può verificarsi una situazione di totale “saturazione” del mercato locale. Le libertà insediative contenute nella proposta programmatica non avranno dunque, sotto il profilo econometrico, carattere sovracomunale in quanto attingeranno teoricamente esclusivamente dalla domanda locale, per raggiungere i livelli di produttività stimati dalla Regione Lombardia.

Compatibilità territoriale

Il Comune di Lumezzane appartiene all'ambito territoriale definito, ai sensi della D.C.R. 2/10/2006 n. VIII/215 paragrafo 4.2, "ambito montano".

Per quest'ambito territoriale, il vigente Programma Regionale Pluriennale per lo Sviluppo del Settore Commerciale individua i seguenti indirizzi di riqualificazione e sviluppo sostenibile della rete distributiva:

- 1) qualificazione dell'offerta nei poli di gravitazione commerciale di fondovalle, sia mediante la razionalizzazione di insediamenti commerciali già esistenti le cui dimensioni siano congruenti con l'assetto fisico del territorio, sia attraverso la valorizzazione delle attività integrate dei centri storici (anche a tutela del paesaggio e della biodiversità, e con le caratteristiche della domanda commerciale);*
- 2) nessuna previsione di apertura di grandi strutture di vendita realizzate anche mediante l'utilizzo di superficie di vendita esistente;*
- 3) disincentivo delle medie strutture di vendita di maggiore dimensione e valorizzazione di quelle strutture di vendita le cui dimensioni siano correlate e compatibili con i contesti locali e con la promozione di servizi di supporto ai centri minori;*
- 4) integrazione delle strutture commerciali con i sistemi turistici locali e con l'artigianato delle valli;*
- 5) individuazione, sperimentazione e promozione di nuovi modelli di punti di vendita, per le frazioni, i nuclei minori e le zone di minima densità insediativi, favorendo la cooperazione tra dettaglio tradizionale e GDO;*
- 6) valorizzazione dell'offerta commerciale ambulante e della presenza di aree dedicate agli operatori ambulanti;*
- 7) attenzione alla vendita di prodotti locali, tipici e caratteristici dell'ambiente montano e integrazione con i sistemi produttivi e artigianali tipici locali, in particolare riferiti al comparto agro-alimentare;*
- 8) ubicazione di nuovi punti di vendita di vicinato e della media distribuzione in aree abitate, comunque con attenzione alla valorizzazione del tessuto commerciale preesistente e alla conservazione dei caratteri ambientali;*
- 9) possibilità di autorizzare, in un solo esercizio, l'attività commerciale e altre attività di interesse collettivo.*

Come si può vedere, in particolare con riferimento ai punti 1, 2, 3, 4, 6 e 8 l'impostazione programmatoria risulta coerente con gli indirizzi di riqualificazione e sviluppo sostenibile della rete, dettati dalla Regione Lombardia.

Anche per quanto attiene gli indirizzi generali per la programmazione urbanistica del settore commerciale, D.C.R. 13 marzo 2007 n. VIII/352, risulta positiva il livello di compatibilità in quanto il paragrafo 2 sottolinea la necessità che il PGT assuma come obiettivi:

- a) la congruenza delle previsioni con il livello di gerarchia urbana che contraddistingue il Comune;
- b) la salvaguardia dell'equilibrio tra le diverse tipologie distributive;

- c) la minimizzazione del consumo di suolo;
- d) la compatibilità ambientale;
- e) l'adeguatezza del livello di accessibilità e dotazione dei servizi;
- f) la conservazione degli esercizi e delle aree commerciali storiche.

La variazione apportata è del tutto in linea con l'insieme degli obiettivi sopra delineati, in quanto non prevede grandi strutture di vendita, nè strutture sovracomunali; mantiene un equilibrio tra esercizi di vicinato e medie strutture di vendita, non accresce il consumo di suolo, garantisce localizzazioni adeguate sotto il profilo funzionale.

Compatibilità giuridica

La variante di P.G.T. ottempera alla evoluzione della disciplina in materia di commercio tendente alla liberalizzazione dell'insediamento delle attività di commercio al dettaglio e assume la tipologia della "media struttura di vendita" nella soglia dimensionale massima prevista dal D.lgs 114/98. Viene tuttavia, in coerenza con quanto dispone l'articolo 11 del D.lgs 59/2010, introdotta una procedura autorizzativa che acquisisce al proprio interno la valutazione sui "motivi imperativi di interesse generale", sottoponendo le istanze alle opportune valutazioni di carattere specifico relative agli impatti generati da nuovi insediamenti che consentono di valutare la sussistenza delle "compatibilità" o delle "incompatibilità" fra la dimensione e la merceologia della struttura ed i fattori di carattere urbanistico, ambientale, viabilistico e commerciale/occupazionale. Quindi senza introdurre divieti o limiti aprioristici, se non in 3 casi: il primo di carattere generale, non consente insediamenti di grandi strutture di vendita. E' una valutazione al particolare sistema urbano di Lumezzane, alla sua strutturazione edilizia che evidenzia il carattere "misto" degli insediamenti destinati alle diverse funzioni (abitare e produrre) e ad un sistema di viabilità "chiuso" che oggettivamente non consente, in assenza di previsioni di sostanziale modifica, l'assunzione di ulteriore carico viabilistico ad alta concentrazione nei giorni e nelle ore di punta. La seconda e la terza attengono alle peculiarità di alcune zone urbanistiche del P.G.T.: nelle zone A – nuclei di antica formazione, nelle quali il limite dimensionale massimo viene fissato a 1.500 mq di area di vendita, in funzione delle caratteristiche urbane di questa zona, dell'organizzazione del sistema di viabilità e delle specifiche configurazioni del tessuto edilizio. La seconda nelle zone B4 – residenza e giardini privati, nelle quali l'alta vocazione

ambientale e le modalità insediative degli edifici non consentono adeguata integrazione delle attività commerciali.

Questa impostazione corrisponde alla nuova disciplina varata con la Legge 214/2011, in quanto non stabilisce divieti basati su presupposti diversi di quelli del rispetto dell'ambiente urbano.

Va precisato comunque che, ai fini della verifica della effettiva praticabilità degli insediamenti, è stato effettuato un controllo, con esito positivo, anche sotto il profilo commerciale.

Sulla base di quanto sopra i contenuti della variante di P.G.T. sono stati ritenuti "conformi" al quadro normativo più generale di carattere nazionale, regionale e provinciale e pertanto si è proceduto alla normazione delle procedure autorizzative per le medie strutture di vendita.