

Programma triennale per lo sviluppo del settore commerciale

Premesse e considerazioni

Gli appunti e le considerazioni che seguono sono riferiti alla bozza del piano regionale del dicembre 2002 e tengono conto del riscontro con le norme regionali LR 14/99, così come modificata dalla LR 15/2002, del I Regolamento regionale 3/2000 e i precedente Decreto legislativo 114 del 1998. Il testo è frutto di una riunione di due gruppi di lavoro assessorili UPL riunitisi il 13/2/2003.

Una prima annotazione va riferita al ruolo degli enti locali nella fase di indirizzo e nella fase di esame delle domande di autorizzazione per gli insediamenti della grande distribuzione. Nel testo regionale viene data ampia rilevanza al ruolo di comuni e di province, tuttavia, ad un esame più attento, non pare che a tale affermazione siano fatte seguire poi attività delegate o nella quali risulti in maniera rilevante il ruolo degli enti locali, così come inizialmente auspicato dal testo regionale del Piano triennale.

Paiono ben ricostruite, dal punto di vista della letteratura settoriale, le fasi di contesto economico e sociale, in grado quindi di presentare la programmazione regionale di settore nello scenario macroeconomico così come presentato dal punto di vista del commercio e dell'occupazione, anche osservati nelle dinamiche settoriali e con riferimento alle differenziazioni territoriali. Sono puntualmente sottolineate le peculiarità e le specificità del commercio di media e grande distribuzione lombardi.

Per il ruolo delle Province si richiama l'attenzione in particolare alla parte di Piano che riporta la descrizione della prima fase applicativa della nuova normativa lombarda (pag. 11), della seconda fase (pag.12) e della terza fase (pag.13). Ad es. la presenza o meno dello strumento del PTCP modifica in maniera rilevante le modalità del rilascio del parere da parte della Regione.

La considerazione di carattere generale che pare opportuno sottolineare in prima istanza è riferita alla necessità di far emergere nel testo del Piano Triennale Regionale il carattere programmatico del ruolo delle Province sia attraverso riferimenti espliciti diretti al PTCP sia alla presenza delle Province in altri ambiti della programmazione regionale nei quali possono scaturire i ruoli di coordinamento territoriale della programmazione commerciale con particolare riferimento alla programmazione sovracomunale del territorio. Le Province Lombarde considerano essenziale ad esempio poter stabilire, con forza assegnata a loro dalla programmazione regionale, tavoli o ambiti di confronto tra Comuni vicini.

Nel settore del commercio si verifica un fenomeno preoccupante per la programmazione economica sociale e territoriale: le Province pur avendo rilevanti compiti di programmazione non hanno ricevuto fino ad ora dalla Regione Lombardia adeguati strumenti di intervento per controllare adeguatamente, non soltanto con l'esame dell'impatto viabilistico e della mobilità, il fenomeno dei nuovi insediamenti commerciali e contestualmente l'impoverimento dell'offerta di vicinato garantita nelle piccole comunità.

Nei procedimenti talvolta le Province hanno notato un utilizzo da parte degli operatori di strumenti, pur consentiti dalla legge, che, anche grazie all'utilizzo dello Sportello Unico per le imprese,

tendono a porre costantemente gli insediamenti commerciali al di fuori dell'ordinaria programmazione territoriale.

Si suggerisce anche nella parte relativa agli indirizzi di rilievo generale di far riferimento a politiche di valorizzazione del sistema produttivo lombardo agroalimentare, artigianale e industriale.

Per quanto riguarda le integrazioni delle diverse tipologie di vendita: si invita a valutare l'opportunità di:

- valorizzare l'intervento da parte dei comuni per la valorizzazione della rete commerciale locale, utilizzando al meglio le azioni regionali di natura finanziaria posti in essere ai sensi della Legge Regionale n. 13/2000;
- rivitalizzare l'attività commerciale nei centri urbani, in quanto la relativa scomparsa nei centri urbani medio-grandi sta portando ad effetti socio-economici di difficile controllo; in questa visione la grande distribuzione, che ha garantito l'ammodernamento del sistema distributivo, dovrebbe, almeno in parte, farsi carico anche delle ricadute sociali ed economiche di tale processo.

Osservazioni e richieste di modifica

Dopo l'analisi de "Lo scenario evolutivo" della distribuzione lombarda, vengono indicati gli "Obiettivi generali del programma". Per quanto concerne in particolare "L'ammodernamento e la qualificazione del sistema commerciale regionale e dei suoi sottosistemi locali", vengono confermate le competenze della Provincia in tema di programmazione e il suo ruolo decisivo per quanto riguarda le scelte localizzative per i bacini sovracomunali. Le diverse Province hanno su questo punto optato per la loro programmazione a dimensioni territoriali differenti a seconda dei territori. Ad esempio la Provincia di Mantova ha scelto di individuare nei circondari l'ambito territoriale idoneo, mentre la Provincia di Brescia preferirebbe nell'articolazione territoriale proposta dal Piano Regionale la suddivisione in sistemi urbani sovracomunali previsti dal redigendo PTCP bresciano.

Viene comunque ribadito l'interesse per la realizzazione di azioni di riqualificazione dei sistemi commerciali locali e di interventi per la rivitalizzazione commerciale della rete distributiva e dei servizi nei centri storici e negli abitati.

In relazione a "L'integrazione tra politiche di sviluppo commerciale e politiche territoriali e ambientali", la Regione sostiene lo sviluppo di forme di intesa e meccanismi di concertazione tra le amministrazioni pubbliche interessate per operare scelte localizzative per la grande distribuzione, nella temporanea assenza di atti di pianificazione di area vasta. Si ritiene tuttavia che forme di intesa e meccanismi di concertazione tra Amministrazioni Pubbliche per operare scelte localizzative per la grande distribuzione dovrebbero essere estese alla generalità dei casi.

Tra gli obiettivi generali del programma (pag. 28) viene identificato quello dell'ammodernamento e della qualificazione del sistema commerciale regionale e dei suoi sottosistemi locali. All'interno di questo obiettivo pare utile richiedere un coinvolgimento diretto delle Province non solo nelle scelte localizzative ma anche nelle fasi di studio e di programmazione locale. (pag 28). I citati piani pilota per il commercio potrebbero vedere le Province quali attori principali.

Tale coinvolgimento risulta indifferibile in particolare al punto 3.2 dove vengono indicate le priorità regionali riferite all'integrazione tra politiche di sviluppo commerciale e politiche territoriali e ambientali. In questa parte del documento l'indicazione del ruolo delle Province non deve essere generica per diventare un organico coinvolgimento istituzionale, prevedendo modalità e tempi per le intese e le concertazioni.

Deciso impulso a “Lo sviluppo della conoscenza nel settore commerciale” verrà dai lavori dell'Osservatorio permanente per il Commercio, organismo costituito al fine di assicurare un sistema coordinato di monitoraggio sull'entità e l'efficienza della rete distributiva, in stretta collaborazione con le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, e con il pieno coinvolgimento delle rappresentanze regionali delle associazioni degli enti locali, delle associazioni di categoria e delle organizzazioni dei consumatori, rappresentate nell'organismo istituzionale dell'Osservatorio.

Su tali temi si è sviluppato recentemente anche un accordo complessivo UPL – ANCI e Regione Lombardia che potrebbe essere declinato ulteriormente attraverso l'istituzione di Osservatori Provinciali. Osservatori che potrebbero trasformarsi in Osservatori Provinciali sui prezzi oppure mantenere un approccio più generale sull'intero comparto del commercio come Osservatori sul commercio provinciale quali strumenti di monitoraggio e conoscenza a disposizione dell'azione programmatica della Provincia ma anche delle realtà associative professionali e imprenditoriali. Tali organismi di ambito provinciale costituiranno la rete di relazioni istituzionali in grado di favorire i lavori e le attività dell'Osservatorio Regionale.

In relazione ai paragrafi “Integrazione delle diverse tipologie di vendita” (pag. 37) e “La rivitalizzazione commerciale dei centri urbani” (pag.38), si suggerisce di approfondire maggiormente gli aspetti legati ai Centri Commerciali Naturali e le azioni e le politiche per il sostegno degli esercizi di vicinato. Si propone di integrare il documento con indicazioni atte a promuovere il rilancio all'interno dei centri urbani di attività legate al commercio al dettaglio, alla residenza e alle attività tradizionali, nonché di indirizzi per le Amministrazioni Comunali nella direzione di reinvestire parti significative degli oneri di urbanizzazione e dei tributi derivanti dagli insediamenti di Grandi Strutture di Vendita per la realizzazione di infrastrutture quali parcheggi, opere di arredo urbano, servizi, ecc.

Per quanto concerne gli “indirizzi per lo sviluppo del settore commerciale” (pag. 39), in merito all'obiettivo di contenimento dei tassi di mobilità individuale dell'utente, si propone di promuovere l'insediamento dei nuovi complessi commerciali in aree servite dal trasporto pubblico prevedendo agevolazioni/incentivi (es. punteggi aggiuntivi nei casi di apertura con simulazione) per gli insediamenti commerciali che offrono facilitazioni per l'utilizzo del trasporto pubblico (fermata dedicata, servizio di bus navetta).

Con riferimento alla “Articolazione territoriale ed indirizzi specifici” (pag. 40), la Regione richiama l'art. 2 della legge regionale 14/1999 e successive modificazioni “Norme in materia di Commercio”, che prevede la suddivisione del territorio della regione in ambiti territoriali, così individuati: ambito metropolitano, ambito di addensamento commerciale metropolitano, ambito della pianura lombarda, ambito montano, ambito lacustre, ambito urbano dei capoluoghi. Verificato che l'articolazione territoriale non trova corrispondenza con gli obiettivi di presenza e sviluppo (tavole 5.1 e 5.2) si propone di riconoscere alla Provincia la facoltà di distribuire la superficie indicata negli obiettivi di sviluppo secondo l'articolazione territoriale (circondari o altro) prevista dal proprio Piano, in relazione alle necessità di ogni territorio.

Per quanto concerne gli indirizzi di sviluppo dell’“Ambito della pianura lombarda”, si rileva che l'indirizzo della qualificazione e specializzazione della rete di vicinato, da realizzarsi attraverso un progressivo incremento della dimensione media degli esercizi, sembra porsi in netto contrasto con la possibilità di applicazione del limite massimo di 150 mq. per i negozi di vicinato in deroga al criterio della consistenza demografica.

All'interno degli indirizzi di sviluppo indicati per l'“Ambito urbano dei capoluoghi”, si ritiene che la priorità alla riqualificazione di aree urbane produttive dismesse o abbandonate, con particolare riferimento alla grande distribuzione, e l'incentivo alla razionalizzazione e ammodernamento dei poli commerciali della grande distribuzione già esistenti, costituiscono indirizzi di sviluppo che andrebbero estesi anche agli altri ambiti territoriali.

Si richiama l'attenzione ancora agli indirizzi per lo sviluppo del settore commerciale dove, tra gli indicazioni generali, sono indicati nelle articolazioni territoriali l'ambito commerciale metropolitano. A pag. 41 occorrerebbe una integrazione riguardante direttamente lo sviluppo locale nell'area periurbana con particolare riferimento alle zone di reindustrializzazione. Il testo definitivo in particolare potrebbe trovare nella lettura delle pianificazioni provinciali la prospettiva di più vigoroso intervento di salvaguardia di aree o di sviluppo mirato lungo le direttrici della viabilità.

Per quanto riguarda i criteri generali per l'autorizzazione delle grandi strutture di vendita, (pag.44) al punto in cui si auspica una *“progressiva valorizzazione del concorso degli Enti locali nell'autorizzazione di nuovi punti di vendita (e di ampliamenti) della grande distribuzione, di rilievo non superiore alla scala intercomunale”*, si segnala la necessità di estendere questo indirizzo anche per le istanze inerenti insediamenti commerciali di rilievo superiore alla scala intercomunale.

Si potrebbe valutare la possibilità di rilasciare pareri condizionati e prescrittivi, che dopo la valutazione regionale potrebbero essere assunti dalla Conferenza di Servizi (attualmente questo è possibile limitatamente agli aspetti viabilistici, ma potrebbe essere esteso anche alle problematiche relative alla salvaguardia del territorio e dei livelli di occupazione).

Viene inoltre precisato che *“la Giunta regionale specificherà, con apposito provvedimento, le modalità applicative del presente capitolo del Programma triennale, anche per l'indirizzo dell'attività degli Enti locali coinvolti”*. Si propone un confronto preventivo con gli Enti locali coinvolti per la stesura del provvedimento summenzionato.

A pag.45, si afferma che: *“per gli insediamenti della grande distribuzione che presentano una superficie di vendita non superiore a 4000 mq ovvero per gli ampliamenti di insediamenti già autorizzati, in misura tale da non superare tale soglia ovvero di entità non superiore a 1000 mq, nell'ambito della Conferenza dei servizi la Regione – al fine dell'espressione del proprio voto – assumerà le indicazioni fornite – su tutti i singoli elementi di valutazione – da Provincia e Comune”*.

Si ritiene che le soglie di 4000 mq. SDV per le nuove aperture e di 1000 mq. SDV per gli ampliamenti siano troppo basse rispetto alla media delle superfici di vendita richieste finora. Mantenendo queste soglie, il ruolo delle province continuerebbe ad essere marginale. Pertanto si propone di elevare queste superfici rispettivamente a 8000 mq. e 1500 mq.

A pag.46, si afferma che: *“in relazione agli aspetti di natura sovracomunale, da esaminare – in base al presente Programma triennale – la Provincia competente è chiamata a raccogliere i contributi dei Comuni maggiormente interessati e a presentare la conseguente valutazione d'insieme. La Regione provvederà al coinvolgimento di eventuali altre Province limitrofe, per aspetti di ricaduta interprovinciale, nonché di altre Regioni, per aspetti di rilievo sovraregionale”*.

A tale scopo si suggerisce, fin da ora, di fissare criteri e principi che definiscano l'ampiezza dell'“area di influenza” in rapporto alle varie tipologie di insediamenti commerciali.

In merito al paragrafo 5.3: “Valutazione integrata d’impatto” (pag. 46) e relativamente alla compatibilità commerciale, urbanistico-territoriale ed ambientale è necessario fare riferimento anche a quanto eventualmente contenuto all’interno del provvedimento a carattere generale di cui all’art.1 c.3 lett. c del RR 3/2000, eventualmente approvato dalle Province.

In merito alle proposte di agevolazione dei processi di qualificazione e razionalizzazione degli insediamenti esistenti, occorrerebbe analizzare e valutare **attentamente** gli aspetti di sostenibilità paesistico-territoriale, nonché gli effetti indotti (sulla rete viaria e sul tessuto economico) derivanti dagli incrementi di superfici o di accorpamento di punti vendita già attivi.

Nei casi in cui gli insediamenti commerciali siano localizzati in aree interessate o adiacenti ai Parchi sarebbe auspicabile prevedere il coinvolgimento, all’interno della conferenza dei servizi, degli Enti Parco (es. Parchi Regionali e PLIS) sia nelle fasi istruttorie che in quella decisoria, mettendo a punto un sistema che attribuisca un “reale” peso a tali Enti che attualmente possono esprimersi a titolo consultivo nei tavoli delle conferenze.

Per quanto riguarda gli obiettivi di presenza e sviluppo delle grandi strutture di vendita (pag. 48) si suggerisce di chiarire il rapporto esistente tra gli obiettivi di cui alle tabelle 5.1 e 5.2 e la valutazione della compatibilità commerciale prevista nel paragrafo 5.3.

In relazione alla collocazione degli insediamenti commerciali in aree urbane si potrebbe prevedere che siano da favorire le localizzazioni di insediamenti commerciali in aree che più in generale concorrono alla riduzione del consumo di suolo (es. aree dismesse, aree di trasformazione urbana) e alla compattazione della forma urbana.

In merito, infine, alla proposta di Piano Stralcio si sottolinea la difficoltà di applicare in maniera indistinta tale proposta per tutte le Province, poiché esistono tempistiche, fasi di avanzamento e di elaborazione del PTCP molto diverse tra provincia e provincia. Occorre pertanto su tale tema applicare decisioni che potremmo definire di geometria variabile da concordarsi con le singole Province.

Conclusioni

Concludendo, rimane sotteso al piano in esame la problematica del ruolo delle Province, quale attore istituzionale per la promozione economica e lo sviluppo delle attività produttive locali. I compiti provinciali, pur risultando definiti nella normativa di riferimento, potrebbero in realtà trovare delle forme concrete di ulteriore realizzazione in un ambito di programmazione come quella in esame. A questo proposito pare utile richiedere un coinvolgimento diretto delle Province non solo nelle scelte localizzative e nella attività di programmazione, così come richiesta dalla normativa vigente, ma anche nelle fasi di studio e di programmazione locale. Si prevede di individuare, come si è detto, la Provincia quale attore per i proposti piani pilota per il commercio. Altrettanto importante, nell’attesa della programmazione provinciale, appare il ruolo di organico coinvolgimento istituzionale all’interno degli atti di intesa di localizzazione commerciale eventualmente perseguiti a livello locale.

In estrema sintesi si ritiene inoltre necessario un ulteriore confronto con gli uffici regionali per acquisire le disponibilità ad introdurre nel testo del piano triennale il ruolo delle Province quali attori istituzionali locali con compiti di promozione economica e di sviluppo di attività produttive oltre che con i compiti specifici già disciplinati dalla normativa sulle grandi strutture di vendita. Tali compiti dovrebbero essere anche incentivati con uno stanziamento regionale alle Province.

Infine, si ritiene essenziale che la programmazione provinciale-regionale dal punto di vista economico-produttivo preveda in via obbligatoria una verifica degli effettivi impatti di dette infrastrutture sulla mobilità ed i trasporti.

Le risultanze di dette verifiche dovranno essere quindi vincolanti rispetto ad una logica di salvaguardia del territorio anche in ordine alla localizzazione di infrastrutture di rilevanza sovralocale che quindi dovranno essere attentamente valutate in un'ottica di ampia scala e anche su una base di programmazione del territorio di medio-lungo periodo.