



Comune di
Garlate



Provincia di Lecco

COMUNE DI GARLATE
Protocollo Generale

N. Prot. **0002606**
Data Prot. **25/03/2011**

Categoria. 06
Classe. 01

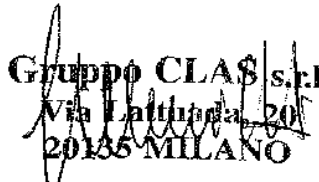
Piano di Governo del Territorio

Il sistema distributivo nel comune di Garlate: struttura, dinamica e linee di sviluppo

*Relazione tecnico-commerciale relativa alla
programmazione delle medie e grandi superfici all'interno
del territorio del comune di Garlate
(ex D.Lgs. 114/1998 – L.R. 6/2010)*

Marzo 2011

*La redazione del rapporto è
a cura di Gruppo CLAS - Milano*


Gruppo CLAS s.r.l.
Via Lattuada, 20
20135 MILANO

INDICE

1. *La riforma del sistema distributivo e le opportunità per il settore*
 2. *Il sistema distributivo nel comune di Garlate: recenti dinamiche e modificazioni strutturali*
 3. *Indicazioni per la programmazione territoriale del settore distributivo nel comune di Garlate*
- Criteria e norme tecniche di programmazione e di gestione del sistema distributivo*

1. LA RIFORMA DEL SISTEMA DISTRIBUTIVO E LE OPPORTUNITÀ PER IL SETTORE

Nuove
regole per il
sistema
distributivo

Il D. Lgs. 31 marzo 1998 n. 114 – conosciuto come “Decreto Bersani” – ha mandato definitivamente “in pensione” la ormai famosissima Legge 426 dopo quasi 28 anni dalla sua entrata in vigore e dopo qualche decina di proposte di modifica sempre rigorosamente naufragate.

Il “Decreto Bersani” ha innovato radicalmente l’atteggiamento del settore pubblico nei confronti del sistema distributivo: per la prima volta da quando esiste una regolamentazione delle attività commerciali in Italia, il settore del commercio non è più visto in un’ottica di regolazione e autorizzazione ma, al pari di altri comparti economici, come un settore dove vige la libertà d’impresa. La delicatezza delle problematiche del settore non ha portato a una totale liberalizzazione, ma il cambiamento culturale appare ugualmente di grande importanza.

Le novità più importanti si trovano negli obiettivi della nuova regolamentazione, dove si parla di libertà d’impresa, di efficienza e modernizzazione della rete distributiva anche al fine del contenimento dei prezzi, di pluralismo tra le diverse tipologie, ma anche di valorizzazione e salvaguardia del servizio commerciale nelle aree urbane, rurali, montane. Non è certamente irrilevante che nel decreto non vi sia più alcun riferimento al principio cardine della vecchia Legge 426/71, ovvero l’equilibrio tra domanda e offerta che rappresentava la base di tutto il processo di programmazione. Nel nuovo testo prevalgono la libertà d’impresa e il pluralismo tra le tipologie distributive.

Altra novità significativa è la **sparizione delle tabelle merceologiche**, strumento di regolamentazione dettagliata dei prodotti messi in vendita. Tra l’altro le applicazioni della Legge 426/71 nel corso del tempo avevano portato a un progressivo irrigidimento delle tabelle stesse, con l’ormai nota e macchinosissima specificazione della stessa tabella XIV, che doveva contenere tutto quanto non previsto in quelle precedenti, ma che era invece stata suddivisa a sua volta in sotto-categorie merceologiche specifiche.

Con la riforma si individuano ora due soli settori merceologici, **alimentare** e **non alimentare**, lasciando alla libertà d’impresa la decisione di quali prodotti vendere all’interno di questi settori, fermi restando ovviamente i vincoli igienico-sanitari eventualmente

richiesti per la commercializzazione di determinati prodotti alimentari.

Una ulteriore novità rilevante è la definizione di tre tipologie di punti di vendita:

- le **strutture di vicinato**, con una superficie di vendita fino a 150 mq. nei comuni al di sotto di 10.000 abitanti (fra questi il comune di Garlate) e fino a 250 mq. nei comuni con una popolazione superiore a 10.000 abitanti
- le **medie strutture**, con superficie rispettivamente fino a 1.500 e a 2.500 mq. secondo le stesse dimensioni di popolazione sopra indicate
- le **grandi strutture**, con superfici superiori ai 1.500 o 2.500 mq.

Innovazione di grande rilievo è pure la soppressione dei **piani commerciali** che, secondo la Legge 426/71, dovevano essere redatti ogni 4 anni dai Comuni. Si trattava di una prescrizione largamente disattesa ed estremamente criticata per il limite rappresentato dalla dimensione del comune nella programmazione e per l'assoluta arbitrarietà con la quale i Comuni hanno valutato nel corso del tempo parametri fondamentali per i piani, quali la produttività per metro quadrato o la quota di mercato delle strutture moderne.

Al posto della pianificazione comunale il ruolo centrale è ora affidato dalla nuova normativa alle Regioni, che sono responsabili della definizione degli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali, ma anche della fissazione dei criteri di programmazione urbanistica ai quali dovranno attenersi i Comuni per la realizzazione dei loro strumenti urbanistici.

Le Regioni divengono il principale soggetto responsabile dell'applicazione della nuova normativa e del raggiungimento dei principi generali nel loro territorio, anche attraverso l'individuazione di ambiti territoriali distinti per i quali devono essere definite linee programmatiche in grado di rispondere alle specificità di ciascun ambito. Emerge di conseguenza l'importanza delle **valutazioni di tipo urbanistico** nel definire le varie aree e nel fissare obiettivi omogenei per ognuna.

Funzionale alle imprese commerciali è la disposizione che prevede il coordinamento tra il rilascio delle autorizzazioni commerciali e di quelle urbanistiche per le medie e grandi strutture di vendita, superando in questo modo uno dei problemi più evidenti delle norme precedenti, lo scollamento tra programmazione urbanistica e

programmazione commerciale, con i conseguenti tempi lunghi per l'ottenimento delle autorizzazioni, soprattutto da parte delle grandi strutture di vendita.

Un cambiamento di rilievo riguarda l'apertura dei punti di vendita: per le **strutture di vicinato** è prevista una sostanziale **liberalizzazione** in quanto la loro apertura è soggetta a una semplice comunicazione al Comune; per le medie strutture è richiesta l'autorizzazione comunale, che deve essere valutata in funzione degli obiettivi di indirizzo generale e urbanistico delle Regioni. Decisamente più nuovo l'iter per le grandi strutture, la cui autorizzazione è sempre di competenza comunale, ma sulla base della decisione assunta da una Conferenza di servizi di cui fanno parte la Regione, la Provincia e il Comune.

Dalle
indicazioni
regionali
all'operatività
dei comuni

L'articolo 6, comma 1, del D.lgs. 114/98, affida alle regioni il compito di definire gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali, nonché di fissare i criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale, allo scopo di consentire la individuazione, negli strumenti urbanistici comunali, delle aree da destinare agli insediamenti commerciali ed ai relativi standard di servizio

I comuni, a loro volta, sono tenuti ad adeguare gli strumenti urbanistici generali ed attuativi, nonché i regolamenti di polizia locale, alle disposizioni regionali. Scopo primario della normativa citata è quello di rendere possibile il futuro sviluppo del settore, con particolare riguardo alla necessità di renderne compatibile l'impatto territoriale e ambientale con vari fattori quali l'accessibilità, la mobilità, il traffico e l'inquinamento e di valorizzarne la funzione di riqualificazione del tessuto urbano, sia in relazione ai centri storici che ai quartieri degradati.

Negli ultimi anni sono state definite alcune linee tecnico-operative finalizzate a semplificare gli adempimenti dei comuni:

- ai fini della previsione dell'adeguamento degli strumenti urbanistici, i comuni devono valutare la conformità degli strumenti urbanistici generali e attuativi ai criteri e indirizzi di programmazione regionale in tema di sistema distributivo;
- la verifica della predetta conformità si sostanzia nella valutazione del dimensionamento e della efficacia dell'attuale presenza delle strutture di vendita;

- sulla base della verifica della conformità degli strumenti urbanistici generali ed attuativi vigenti, i comuni, con riferimento ai criteri ed agli indirizzi fissati dalle regioni, devono individuare le aree di insediamento delle strutture di vendita ed i limiti per gli insediamenti commerciali in relazione ad esigenze di tutela ambientale ed urbanistica, prevedendo la contestualità del rilascio del titolo abilitativo edilizio e dell'autorizzazione commerciale;
- il procedimento della variante urbanistica è attivato là dove la subordinazione dei criteri agli indirizzi indicati nei provvedimenti regionali comporti la realizzazione di nuovi volumi e/o la variazione delle destinazioni d'uso degli edifici o delle superfici esistenti;
- al fine di rendere operativa la riforma introdotta dal d.lgs. 114/98 e garantire tempi certi all'utenza le regioni e gli enti locali devono utilizzare le procedure previste dagli istituti di semplificazione e snellimento del procedimento amministrativo, previsti dall'ordinamento vigente.

Il piano commerciale: era uno strumento importante, ma spesso risultava poco efficace

Il sistema dei piani commerciali introdotto dalla Legge 426/71 è stato generalmente giustificato in base all'esigenza di garantire una modernizzazione graduale del settore, compatibile con la protezione degli operatori già presenti nel mercato: e questo vale anche per i precedenti piani adottati dal comune di Garlate, con risultati peraltro tutt'altro che negativi.

Nel caso specifico della pianificazione commerciale gli strumenti erano pochi e non sempre adeguati:

- *possibilità di stabilire le superfici minime necessarie per aprire un punto di vendita;*
- *possibilità di stabilire le zone commerciali (in base a criteri geografici: posizione, densità del commercio preesistente);*
- *possibilità di fissare la soglia massima di superficie autorizzabile per nuove aperture e limitatamente ai generi di largo e generale consumo.*

Nessuna capacità di intervenire sulle norme urbanistiche era riconosciuta alla pianificazione commerciale; ma in assenza di coerenza, reciproco scambio e integrazione, tra i piani commerciali e i piani regolatori le speranze di ottenere buoni risultati erano minime.

La Legge Regionale (14/1999) e il Regolamento di attuazione

La Regione Lombardia con la L.R. 14/1999 ha introdotto, in conformità al D.Lgs. 31 marzo 1998 n. 114, una nuova disciplina del commercio ispirata a principi di liberalizzazione e trasparenza del mercato intesa a realizzare, attraverso l'integrazione di pianificazione territoriale e programmazione commerciale, una migliore produttività del sistema, l'equilibrato sviluppo delle diverse tipologie distributive, la compatibilità dell'impatto territoriale e ambientale degli insediamenti commerciali, la riqualificazione delle aree urbane periferiche, lo sviluppo della rete distributiva nelle zone meno servite e la salvaguardia dei livelli occupazionali.

Nell'anno 2000 la Regione Lombardia ha predisposto il "Regolamento di Attuazione" della Legge Regionale 23 luglio 1999 n. 14 per il settore del commercio. Sulla base della nuova normativa, i Comuni devono procedere all'adeguamento dello strumento urbanistico in base ai criteri di urbanistica commerciale e alle procedure stabilite.

Le previsioni di carattere commerciale dovranno essere supportate da indagini conoscitive di carattere urbanistico-territoriale e commerciale e dovranno essere differenziate in base ai diversi contesti:

- tessuto urbano consolidato, con riferimento agli ambiti urbani esistenti classificati nelle zone territoriali omogenee A) e B)
- ambiti di trasformazione urbana nei quali lo strumento urbanistico prevede interventi di ristrutturazione urbanistica
- ambiti extraurbani.

Nel tessuto urbano consolidato è possibile consentire, oltre agli esercizi di vicinato, salve specifiche eccezioni, esclusivamente l'insediamento di medie strutture di vendita.

Il Regolamento di Attuazione definisce in particolare:

- gli elementi di programmazione commerciale
- *l'ambito di applicazione e i criteri di programmazione;*
- *l'osservatorio sul commercio;*
- *le unità territoriali;*
- *gli adempimenti delle province e dei comuni in rapporto alla pianificazione.*

- i criteri di urbanistica commerciale
 - *le modalità di individuazione, negli strumenti urbanistici, delle aree da destinare a insediamenti commerciali;*
 - *i requisiti di natura urbanistica per la localizzazione degli insediamenti commerciali;*
 - *le norme per la tutela dei valori storici, artistici, culturali, paesaggistici e ambientali;*
 - *le procedure per l'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali.*
- le modalità per il rilascio delle autorizzazioni relative alle strutture di vendita
 - *le procedure per il rilascio delle autorizzazioni;*
 - *i rapporti tra i procedimenti relativi alle autorizzazioni (per gli esercizi di vicinato, per le medie e per le grandi strutture di vendita) e i procedimenti abilitativi di natura urbanistico-edilizia;*
 - *le modalità di collegamento tra il regime della legge 426/71 e le nuove disposizioni.*
- i criteri e le procedure per l'individuazione dei comuni turistici e delle città d'arte.

**Il ruolo e i
compiti
della
Regione
(D.lgs.
114/98)**

<p>1. Definizione indirizzi generali per l'insediamento attività commerciali (art. 6)</p>	<p>a. Realizzare rete che assicuri più produttività e miglior servizio b. Assicurare libera concorrenza ed equilibrato sviluppo delle tipologie c. Rendere compatibile l'impatto territoriale e ambientale degli insediamenti commerciali d. Salvaguardare e riqualificare la rete distributiva nei centri storici e. Salvaguardare la rete di vendita nelle zone montane f. Favorire esercizi che recuperino i negozi piccoli già operanti g. Costruire un osservatorio per il sistema commerciale</p>
<p>2. Determinazione criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale (art. 6)</p>	<p>a. Aree per insediamenti commerciali di medie e grandi dimensioni b. Limiti per gli insediamenti commerciali in relazione alla tutela di beni artistici, culturali, ambientali, ecc. c. Vincoli urbanistici inerenti i parcheggi d. Correlazione dei procedimenti di rilascio autorizzazioni edilizie e commerciali</p>
<p>3. Individuazione ambiti territoriali per la definizione indirizzi (art. 6)</p>	<p>a. Aree metropolitane omogenee b. Aree sovracomunali configurabili come bacini di utenza c. Centri storici</p>
<p>4. Valutazione indirizzi e criteri con enti locali, associazioni commerciali e organizz. consumatori (art. 6)</p>	
<p>5. Determinazione tempi per adeguare, a livello comunale, gli strumenti urb. e i regolamenti (art. 6)</p>	
<p>6. Organizz. di azioni formative per accesso settore alimentare (art.5)</p>	
<p>7. Adozione delle norme relative al procedimento per il rilascio dell'autorizzazione comunale per le grandi strutture (art.9)</p>	
<p>8. Disposizione per favorire sviluppo commerciale nelle aree montane e nei centri storici (art. 10)</p>	
<p>9. Priorità per il rilascio di autorizzazione per medie e grandi strutture (art. 10)</p>	
<p>10. Definizione dei casi di autorizzazione dovuta a seguito di concentrazione di es. autorizzati ex Legge 426 (art. 10)</p>	
<p>11. Individuazione di aree dove è possibile derogare ai limiti massimi di superficie (art. 10)</p>	

Il ruolo e i compiti del Comune (D.lgs. 114/98)

1. Gli strumenti urbanistici devono individuare:

- a. Le aree da destinare agli esercizi commerciali, in particolare per le medie e grandi strutture
- b. I vincoli di natura urbanistica, gli spazi per parcheggi, ecc.
- c. I limiti agli insediamenti in relazione alla tutela dei beni artistici, culturali e ambientali
- d. Le procedure che facilitino il rilascio della concessione edilizia e dell'autorizzazione commerciale, quando contestuali

2. Adozione di norme e criteri:

- a. Per il rilascio di autorizzazioni di medie strutture
- b. Per il funzionamento della conferenza di servizi
- c. Sul procedimento concernente le domande relative alle medie strutture
- d. Per la regolamentazione degli orari di apertura dei negozi
- e. Per la trasparenza e snellezza dell'azione amministrativa

Programma triennale per lo sviluppo del settore commerciale

La Regione Lombardia, definisce periodicamente il "Programma triennale per lo sviluppo del settore commerciale" nel quale vengono indicati una serie di obiettivi strategici, molti dei quali utili per la programmazione a livello comunale e per la gestione delle attività del settore:

- assicurare al consumatore la prossimità e l'accessibilità del servizio commerciale, sia sostenendo il commercio di prossimità in sede fissa (piccoli negozi), sia incentivando comportamenti virtuosi della GDO, promuovendo la funzione del commercio ambulante, gli esercizi polifunzionali in aree disagiate, una adeguata politica degli orari;
- favorire la presenza capillare ed equilibrata del servizio commerciale sul territorio, anche tramite la compresenza di diverse forme distributive ed evitando i rischi di desertificazione

commerciale nei piccoli centri, nelle aree montane e in quelle urbane periferiche;

- promuovere interventi di riqualificazione urbana per il mantenimento del tessuto commerciale, anche con misure per l'illuminazione, l'arredo urbano, la telesorveglianza, ecc.;
- favorire positive ricadute occupazionali degli investimenti in attività commerciali, sul piano qualitativo e quantitativo;
- modernizzare la rete distributiva, promuovere l'innovazione di processo, le forme di aggregazione ed alleanza in rete, i programmi di investimenti sulle risorse umane e sulla qualità del servizio;
- semplificare le procedure e il rapporto con la PA ai consumatori e alle imprese e favorire la massima certezza delle regole per l'operatore che intenda investire in attività commerciali;
- promuovere, sostenere e tutelare i prodotti locali, anche favorendone la vendita tramite i canali della GDO (tramite specifici accordi e convenzioni);
- realizzare le condizioni di massimo vantaggio per i consumatori, anche e non solo sul piano del prezzo, ma della qualità dell'offerta;
- rispettare la concorrenzialità del mercato distributivo, compresa la possibilità di accesso al mercato da parte di nuovi operatori;
- favorire la responsabilità degli Enti Locali in una logica né burocratica né localistica ma orientata all'interesse generale;
- correlare la programmazione commerciale con quella territoriale ed ambientale abbattendo al massimo l'impatto negativo delle grandi strutture di vendita sul territorio (mobilità indotta, inquinamento acustico e atmosferico, impatto paesaggistico, ecc.);
- ridurre il consumo di suolo e promuovere invece il recupero di aree dimesse o degradate.

**Indirizzi di
riqualifica-
zione e
sviluppo
della rete
distributiva**

Definiti gli obiettivi generali e strategici la Regione Lombardia ha indicato una serie di indirizzi di riqualificazione e sviluppo della rete distributiva:

- riqualificazione, razionalizzazione e ammodernamento degli insediamenti e dei poli commerciali già esistenti;
- valorizzazione dell'attrattività consolidata degli spazi urbani in relazione all'esistenza del patrimonio storico e architettonico e integrazione della funzione commerciale con le altre funzioni di attrattività urbana (attività paracommerciali, artigianali, pubbliche) e promozione del loro servizio commerciale unitario;
- forte disincentivo all'eccessivo ampliamento e alla apertura di grandi strutture di vendita realizzate mediante l'utilizzo di nuova superficie di vendita;
- qualificazione della piccola e media distribuzione;
- particolare considerazione della funzionalità degli assi stradali di supporto localizzativi, assunti nella loro unitarietà;
- valorizzazione delle attività commerciali storiche e di nicchia, anche nella configurazione architettonica dello spazio urbano e di vendita.

**Indicazioni
circa i criteri
relativi alle
medie
strutture**

Nel più recente Programma Triennale, la Regione ha indicato una serie di indirizzi ai Comuni per l'adozione di criteri per il rilascio delle autorizzazioni delle medie strutture di vendita, nella consapevolezza che la rete della media distribuzione rappresenta una componente essenziale per l'equilibrato sviluppo della distribuzione commerciale nel territorio regionale. Lo sviluppo di questa tipologia distributiva deve trovare uno spazio adeguato nelle aree urbane, per fornire ai cittadini consumatori un'offerta articolata nella gamma, contenuta nei prezzi e ampiamente distribuita nel territorio.

In relazione alle politiche del Programma Triennale la Regione Lombardia ha ritenuto necessario che i Comuni provvedano alla programmazione del proprio sistema distributivo in coerenza con gli obiettivi e gli indirizzi generali, coordinando puntualmente la programmazione commerciale stessa con le scelte di pianificazione urbanistica.

La Regione ha sottolineato:

- l'attenzione a prevedere limiti quantitativi di sviluppo delle medie strutture;
- la possibilità di stabilire limiti dimensionali per le medie strutture in misura correlata alla domanda esistente nell'area di attrazione dell'insediamento;
- la priorità nella localizzazione delle medie strutture a quelle previste in aree urbane dimesse e/o oggetto di progetti di riqualificazione commerciale;
- la valutazione delle domande, da parte dei Comuni, avvalendosi di criteri e parametri socio-economici identificati, di intesa con la Regione;
- il contenimento della presenza di medie strutture su aree già destinate a grandi strutture di vendita e lasciate libere da rilocalizzazioni e da trasferimenti in uscita.

Nessun effetto per la programmazione dal D.L. 223/2006

Sostanzialmente nessun impatto per la programmazione del sistema distributivo a livello comunale ha il D.L. 4 luglio 2006 n. 223, convertito nella Legge 248 del 4 agosto 2006 (conosciuto come il nuovo decreto "Bersani" su competitività e liberalizzazioni).

Rimane infatti la limitazione degli esercizi nell'assortimento merceologico e rimane quindi la distinzione fra settore alimentare e settore non alimentare. Nel decreto viene pure ribadito che le attività commerciali possano svolgersi senza il rispetto di distanze minime obbligatorie; viene inoltre ribadita l'assenza di contingenti numerici nella determinazione dello sviluppo del settore.

Il Testo Unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere (L.R. 6/2010)

Con la Legge Regionale 2 febbraio 2010 n.6, la Regione Lombardia ha predisposto un testo unico che riunisce le disposizioni regionali in materia di commercio e fiere. Nel testo sono richiamate una serie di finalità che non si discostano in misura significativa da quelle già indicate in precedenti atti di programmazione e testi legislativi. In sintesi, la Regione Lombardia richiama la necessità:

- di una rete distributiva che assicuri la migliore produttività;
- di una programmazione commerciale integrata con quella territoriale e urbanistica;

- di salvaguardia e riqualificazione dei centri storici anche attraverso la presenza di insediamenti commerciali;
- di assicurare il rispetto della libera concorrenza con la presenza di diverse formule organizzative della distribuzione;
- di favorire l'efficienza e lo sviluppo della rete distributiva.

Nel Testo Unico la Regione Lombardia regola in dettaglio le autorizzazioni per le grandi strutture di vendita, mentre non dà disposizioni per gli esercizi di vicinato e per le medie strutture di vendita che rimangono quindi regolate dal D.Lgs 114/1998 che prevede, in sintesi, la liberalizzazione degli esercizi di vicinato e una regolamentazione, ma soprattutto una scelta delle aree localizzative da parte dei singoli comuni.

La Direttiva dell'Unione Europea

La Direttiva 123/2006/CE, al fine di istituire un quadro giuridico in grado di eliminare gli ostacoli incompatibili con i principi e i criteri dell'ordinamento comunitario, ha avviato in ogni Stato membro un processo di valutazione e verifica, finalizzato ad una armonizzazione dei regimi di accesso ed esercizio delle attività di servizio (e fra queste quelle di vendita al minuto in sede fissa).

A tale processo ha fatto seguito in ogni Stato membro il provvedimento di recepimento teso ad eliminare ogni incompatibilità, visto che il risultato auspicato vuole essere la creazione delle condizioni per assicurare una effettiva libertà di stabilimento e libera circolazione dei servizi fra gli Stati membri.

Il recepimento del Ministero dello Sviluppo Economico

Nel nostro ordinamento la Direttiva è stata recepita con il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, pubblicato il 23 aprile 2010, n. 94.

Il provvedimento reca i principi generali, dai quali non si potrà prescindere nella regolamentazione delle attività di servizio, nonché una serie di disposizioni di dettaglio recanti le modifiche alle discipline vigenti risultate incompatibili con i principi e i criteri della Direttiva.

Le predisposizioni di più specifico interesse per le attività di vendita al minuto sono contenute nel Titolo II, che contiene le disposizioni relative ad alcuni procedimenti di competenza del Ministero dello sviluppo economico, che il 6 maggio 2010 ha emanato la circolare n. 3635 recante alcuni chiarimenti applicativi delle disposizioni.

**Il nuovo
richiamo alla
programmazione**

Nelle zone da sottoporre a tutela i Comuni possono adottare provvedimenti di programmazione delle aperture. Tale programmazione può prevedere divieti o limitazioni all'apertura di nuovi esercizi; deve limitarsi, però, ai casi in cui ragioni non altrimenti risolvibili di sostenibilità ambientale, sociale e di viabilità rendano impossibile consentire ulteriori flussi di pubblico.

In ogni caso, resta ferma la finalità di tutela e salvaguardia delle zone di pregio artistico, storico, architettonico e ambientale, mentre sono vietati i criteri legati alla verifica di natura economica o fondati sulla prova dell'esistenza di un bisogno economico o sulla prova di una domanda di mercato, quali entità delle vendite e presenza di altri esercizi commerciali.

2. IL SISTEMA DISTRIBUTIVO NEL COMUNE DI GARLATE: RECENTI DINAMICHE E MODIFICAZIONI STRUTTURALI

La struttura e le dinamiche demografiche

Il comune di Garlate, con poco più di 2.600 persone residenti, è prossimo al comune di Lecco e appartiene all'area metropolitana del capoluogo provinciale. Questa appartenenza determina quotidianamente consistenti flussi di persone in uscita dal comune per motivi di lavoro e di studio e attratte in gran parte dalla città di Lecco.

Nell'ultimo decennio la popolazione residente è aumentata del 6,9%, passando da 2.448 unità nel 1999 a 2.612 a fine 2009. Nel 2004 con 2.630 residenti è stato registrato il picco più alto in quanto a popolazione residente, mentre nel biennio successivo la dinamica demografica registra un trend negativo a seguito di una inversione del processo migratorio che vede un numero maggiore di trasferimenti di residenza da Garlate verso altri comuni, rispetto ai numero di iscrizioni anagrafiche di cittadini/famiglie provenienti da fuori.

A partire dal 2007 il numero di residenti riprende a salire e la popolazione residente a fine 2009 conta 2.612 unità. In termini demografici un dato interessante è rappresentato, almeno negli ultimi 5 anni, da un saldo naturale positivo determinato da un numero di nati nel comune sempre superiore ai numero di decessi, anche se la natalità appare in flessione.

Risulta in crescita il numero delle famiglie residenti che pari a 975 nel 2001 si attesta a fine 2009 a 1.069 unità con una dinamica costantemente positiva.

In linea generale gli andamenti demografici appaiono allineati ai trend della provincia di Lecco e quindi migliori rispetto ad altre realtà regionali e alle tendenze che si registrano nei comuni di piccola dimensione.

Tav. 1 - Comune di Garlate - Dinamica della popolazione e delle famiglie residenti nell'ultimo decennio

Anni	Popolazione		Famiglie	
	v.a.	indice	v.a.	indice
1995	2.406	100,0	-	-
1996	2.435	101,2	-	-
1997	2.445	101,6	-	-
1998	2.461	102,3	-	-
1999	2.448	101,7	-	-
2000	2.492	103,6	-	-
2001	2.521	104,8	975	100,0
2002	2.571	106,9	1025	105,1
2003	2.596	107,9	1043	107,0
2004	2.630	109,3	1063	109,0
2005	2.593	107,8	1049	107,6
2006	2.582	107,3	1046	107,3
2007	2.589	107,6	1050	107,7
2008	2.616	108,7	1055	108,1
2009	2.612	108,5	1069	109,6

Tav. 2 - Comune di Garlate - Movimenti naturali e migratori, popolazione residente

Anni	Nati	Morti	Iscritti	Cancellati	Popolazione 31.XII
2002	31	21	135	95	2.571
2003	29	19	133	118	2.596
2004	24	11	129	108	2.630
2005	32	11	85	143	2.593
2006	26	23	91	105	2.582
2007	48	20	100	121	2.589
2008	20	11	128	110	2.616
2009	16	16	114	118	2.612

Un altro elemento da considerare, sempre con riferimento agli aspetti demografici, è quello che riguarda la struttura della popolazione per classi di età; la struttura demografica determina non solo spostamenti per ragioni di lavoro e di studio, ma influisce

anche sul comportamento della popolazione stessa nel tempo libero, nella richiesta di servizi, nonché sulle abitudini di acquisto nei flussi dei consumi presso la rete commerciale.

Nel comune di Garlate è in atto, pur con velocità inferiore rispetto alle dinamiche medie provinciali e regionali, un processo di invecchiamento della popolazione. La quota di popolazione con 65 anni e più è passata dal 16,1% nel 2003 al 17,7% nel 2009, un incremento non particolarmente elevato in valori assoluti e in termini di peso percentuale, ma che può apparire preoccupante se si tiene conto del breve lasso di tempo preso in considerazione.

La crescita della fascia di popolazione anziana è andata a discapito della fascia 15-64 anni il cui peso è passato dal 70,5% nel 2003 al 69,2% nel 2009. Rimane però, anche se non particolarmente accentuato, il dato positivo rappresentato dalla relativa stabilità della fascia giovanile della popolazione, quella da 0 a 14 anni, che nell'ultimo quinquennio è passata dal 13,4% (2003) al 13,1% (2009).

Tav. 3 - Comune di Garlate - Composizione della popolazione residente per classe di età

Classi di età	2003	2005	2007	2009
0-14 anni	13,4	13,6	13,4	13,1
15-64 anni	70,5	69,1	69,0	69,2
>64anni	16,1	17,3	17,6	17,7
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0

**Le imprese e
il sistema
economico**

Secondo le risultanze della Camera di Commercio di Lecco sul territorio comunale risultano attive a fine anno 2006 circa 220 imprese, il 10% in più rispetto alle 198 rilevate dall'ultimo Censimento del 2001. Il numero dei posti di lavoro – in questo quinquennio – è però diminuito di circa il 7% e a fine 2006 risultavano presenti nel comune poco meno di 800 posti di lavoro (esclusi quelli nella Pubblica Amministrazione), livello inferiore a quelli registrati dall'ultimo Censimento nel 2001.

La situazione occupazionale si è ulteriormente appesantita nel biennio 2007-2009, in gran parte a seguito della crisi economica

che ha investito il territorio lecchese e il suo sistema economico-produttivo. A fine 2007 secondo le statistiche della Camera di Commercio nel comune di Garlate si contavano circa 780 posti di lavoro, scesi al di sotto delle 730 unità a fine 2009 (ultimo dato disponibile).

La gran parte delle imprese è di piccola dimensione: infatti, attualmente, circa 180 imprese non superano la soglia dei 9 addetti e fra queste più di 100 dichiarano la presenza di un solo addetto; peraltro sono presenti nel comune alcune imprese di media dimensione che si caratterizzano per un livello tecnologico medio-alto, anche se nell'ultimo biennio alcune di queste hanno ridotto il numero di posti di lavoro presenti.

In termini numerici appare marginale la presenza delle imprese agricole, mentre le imprese industriali – con poco meno di 50 unità produttive – rappresentano il 24% delle imprese complessivamente presenti nel comune. Discreta è la presenza di imprese nel settore delle costruzioni, anche se in gran parte si tratta di piccole imprese, spesso individuali. Nel settore dei servizi sono censite quasi 130 imprese in gran parte concentrate nelle attività commerciali e dei servizi alle persone.

Alla data dell'ultimo Censimento della popolazione (2001) erano registrati 1.240 residenti ricompresi fra le forze di lavoro, di cui oltre 900 alle dipendenze e la parte rimanente con una attività lavorativa autonoma.

Questa situazione non dovrebbe essersi modificata in misura significativa nell'ultimo decennio, così come non si è modificato il flusso di lavoratori in uscita dal comune per motivi di lavoro, flusso che dovrebbe oscillare intorno alle 900/950 unità e che appare quindi particolarmente consistente e misurabile percentualmente nell'ordine del 70-75%. Di contro, si osserva un flusso di lavoratori occupati nelle imprese presenti nel comune e provenienti dall'esterno quantificabile nell'ordine delle 500-550 unità.

Un elemento ulteriore che deve essere considerato con riferimento ai flussi in uscita quotidianamente dal comune è quello che riguarda la popolazione studentesca: intorno alle 30-35 unità rappresentata dai ragazzi delle scuole medie che frequentano la scuola ad Olginate, dagli studenti medi superiori, circa 75-80 unità, che frequentano istituti superiori nel comune di Lecco (rilevazione della Provincia di Lecco per l'anno scolastico 2008-2009) e ancora gli studenti universitari che frequentano la sede universitaria del Politecnico di Lecco (poche unità), ma soprattutto le università milanesi.

L'attività turistica, per quanto in leggera espansione, non appare particolarmente rilevante all'interno del sistema economico comunale e in termini di ricettività è rappresentata da un albergo (circa 60 camere e più di 100 letti) e da un campeggio che si estende su circa 10 mila mq (con 65 piazzuole e 12 bungalows). Nella struttura alberghiera, con un buon livello di qualificazione, le presenze degli ospiti risultano in gran parte collegate a presenze d'affari favorite dalla vicinanza con il comune di Lecco.

Discreta la presenza di flussi turistici "quotidiani" legati all'utilizzo di spazi in riva al lago e attratti da alcune opportunità interessanti (ad esempio, la presenza di una pista ciclabile lungo il lago, ecc.).

Tav.4 - Comune di Garlate - Unità locali e addetti, dinamica 2001-2006

Settori di attività	2001		2006	
	UL	Add.	UL	Add.
Agricoltura	5	7	5	6
Ind. metalmeccaniche	22	360	33	315
Altre industrie	13	74	19	80
Costruzioni	25	98	41	120
Commercio ingrosso e dettaglio	61	183	51	125
Alberghi e ristoranti	10	38	13	40
Trasporti, logistica e comunicazione	13	31	17	48
Credito, assicurazioni e serv.finanziari	5	9	6	12
Att.immobiliari, noleggio, Informatica	24	35	21	30
Altri servizi sociali e personali	20	26	12	18
TOTALE	198	861	218	794

Fonte: CCIAA Lecco

Tav.5 - Comune di Garlate - Unità locali e addetti, dinamica 2007-2009

	Classe dimensionale 31.12.2007				Totale	Classe dimensionale 31.12.2009				Totale
	1-9 add	10-49 add	50-99 add	100 e + add		1-9 add	10-49 add	50-99 add	100 e + add	
Agricoltura	4	0	0	0	4	9	0	0	0	9
Industria	73	26	145	125	369	85	10	225	0	320
Costruzioni	78	46	0	0	124	66	56	0	0	122
Commercio	81	55	0	0	136	87	37	0	0	124
Terziario	130	15	0	0	145	133	19	0	0	152
Totale	366	142	145	125	778	380	122	225	0	727

Fonte: SMAIL - CCIAA Lecco

Il sistema distributivo nel comune di Garlate: innovazioni e trasformazioni

Alla fine degli anni '80, la struttura commerciale nel comune di Garlate si presentava considerevolmente mutata rispetto a quella presente all'entrata in vigore della Legge 426/1971. Si erano sviluppati nuovi esercizi di vendita, alcuni dei quali con significative superfici di esposizione; altri esercizi si erano ristrutturati ed ampliati, anche in seguito a subingressi; ma pure avevano cessato l'attività piccoli esercizi in prevalenza alimentari non in grado di reggere la concorrenza con la grande distribuzione che si era localizzata nei comuni vicini e a Lecco.

Con l'inizio degli anni '90, e quindi dopo una fase di nuove aperture, ristrutturazioni, ampliamenti e cessazioni di alcuni negozi, per lo più non specializzati, avvenuti nel corso degli anni '70 ed '80, si concludeva una fase di evoluzione del sistema distributivo comunale e iniziava una fase di assestamento e di consolidamento del sistema stesso.

In questa nuova fase le piccole aziende familiari ancora rimaste in attività si sono trovate ad operare in un ambiente dinamico, non più in nicchie di mercato (fatte salve alcune situazioni) ma sul mercato aperto, in concorrenza con altre imprese piccole, medie e grandi. Era inevitabile che l'operatore commerciale, di fronte alla necessità di operare una conversione non certo semplice e piana, si trovasse a dover fare un passaggio di mentalità, considerandosi più imprenditore e meno commerciante, a questo portato anche, sin dai primi anni '90, sia dalla sempre più forte presenza e dinamicità della grande distribuzione al dettaglio (anche se, nel caso di Garlate, localizzata al di fuori del territorio comunale), sia, e soprattutto, dal diffondersi delle grandi superfici specializzate per funzione di consumo.

Per le imprese commerciali tradizionali di Garlate, le caratteristiche molto particolari e la polverizzazione del comparto hanno certamente reso particolarmente difficile la possibilità di reggere all'azione delle grandi superfici di vendita.

Qualificazione degli operatori, specializzazione merceologica e qualità dei prodotti, e in varie circostanze vantaggi localizzativi, spesso non sono risultati sufficienti agli operatori locali per sviluppare la propria attività. Anzi, alcuni operatori si sono trovati costretti alla cessazione dell'attività stessa.

Nuovi comportamenti dei consumatori, lo spostamento di parte dei consumi verso le grandi superfici despecializzate e la crescita dell'offerta delle grandi superfici mono-merceologiche hanno

**La struttura
attuale
(2010) del
sistema
distributivo**

costituito una minaccia molto seria per l'equilibrio su cui era vissuto il commercio al dettaglio anche nel comune di Garlate.

A fine 2010 la struttura del sistema distributivo del comune di Garlate conta 24 punti vendita, di cui 18 non food e 6 esercizi alimentari. Assenti le grandi strutture di vendita, nel comune operano 7 medie strutture (con una superficie compresa tra 150 e 1.500 mq.); di queste, 5 appartengono al settore non alimentare. Le restanti 17 unità sono classificate "di vicinato", ed anche in questo caso prevale il segmento non food (13) rispetto a quello food (4).

La superficie commerciale, quella esclusivamente dedicata alla vendita, supera di poco di 4.550 mq.: il 74% è concentrata negli esercizi non alimentari mentre la superficie di vendita dei negozi alimentari (pari al 26%) sfiora i 1.200 mq.

La quota di superficie negli esercizi di vicinato è pari a 1.430 mq., mentre la superficie di vendita inserita nelle medie strutture sfiora i 3.150 mq.. Occorre peraltro tener presente che la superficie delle medie strutture è in misura considerevole destinata alla vendita di particolari prodotti; sul territorio comunale operano ben 4 esercizi per la vendita di autoveicoli e automezzi con un bacino di utenza assai più ampio di quello rappresentato dalla realtà comunale e da quella dei comuni limitrofi.

Il 60% delle attuali autorizzazioni è stato rilasciato dopo il 2000, anche se la quasi totalità di tali autorizzazioni aveva in precedenza un titolare diverso; ne consegue che la struttura commerciale non ha subito sostanziali modifiche soprattutto con riferimento al comparto non alimentare. Per 5 esercizi l'anno di autorizzazione è compreso tra il 1990 e il 2000, mentre altri 6 esercizi vantano una autorizzazione antecedente il 1990.

Nonostante la struttura distributiva sia caratterizzata da una relativa stabilità va comunque segnalato che nel corso dell'ultimo decennio il numero di esercizi si è ridotto di 4 unità; sulla base delle statistiche disponibili nel 2000 il numero di esercizi era pari a 28 unità.

In proposito va sottolineato che nel vicino comune di Pescate il numero degli esercizi si è ridotto fra il 2000 e il 2008 di due sole unità, mentre nel comune di Olginate il numero di esercizi è cresciuto di 4 unità. E sono proprio alcune strutture di media-grande distribuzione alimentare presenti nei comuni di Pescate e Olginate a svolgere una funzione di particolare attrazione verso i residenti nel comune di Garlate dove tali strutture non sono invece presenti.

Bisogna inoltre tenere in considerazione il ruolo attrattivo della grande distribuzione alimentare e non alimentare presente nel comune di Lecco.

Ma il dato forse meno positivo è rappresentato dalla distribuzione degli esercizi sul territorio comunale. L'analisi della loro localizzazione sul territorio evidenzia chiaramente l'assenza di una polarità commerciale: nel nucleo storico la presenza di negozi risulta marginale, mentre si registra una diffusa presenza di esercizi lungo l'arteria che attraversa il comune tra Olginate e Pescate, ma tale distribuzione non si configura nei termini di rete commerciale, bensì di una distribuzione spesso occasionale sul territorio, organizzata per un servizio diffuso ai consumatori anche di altri comuni, più che per i residenti nel comune di Garlate.

Tav. 6 - Comune di Garlate. Struttura del sistema distributivo al 31.XII.2007

Tipologia	Alimentari	Non alimentari	Totale
N. esercizi	5	17	22
- di vicinato (< 150 mq)	3	11	14
- medie strutture (150-1.500 mq)	2	6	8
- grandi strutture (> 1.500 mq)	-	-	-
Abitanti per esercizio	516	152	114
Sup. vendita totale (mq)	1.287	3.728	5.015
Sup. vendita per abitante (mq)	0,50	1,44	1,94
Sup. totale esercizi vicinato	272	808	1.080
Sup. media esercizi vicinato	91	74	228
Sup. totale medie strutture	1.115	2.920	4.035
Sup. media medie strutture	558	487	504

Tav. 6 bis - Comune di Garlate. Struttura del sistema distributivo al 31.XII.2009

Tipologia	Alimentari	Non alimentari	Totale
N. esercizi	6	18	24
- di vicinato (< 150 mq)	4	13	17
- medie strutture (150-1.500 mq)	2	5	7
- grandi strutture (> 1.500 mq)	-	-	-
Sup. vendita totale (mq)	1.200	3.377	4.577
- di vicinato (< 150 mq)	185	1.247	1.432
- medie strutture (150-1.500 mq)	1.015	2.130	3.145
- grandi strutture (> 1.500 mq)	-	-	-

Tav. 7 - Comune di Garlate. Esercizi in attività al 31.XII.2010 per anno di autorizzazione

Anno	Alimentari	Non alimentari	Totale
Prima 1990	3	3	6
1990-2000	2	3	5
dopo 2000	1	12	13
TOTALE	6	18	24

Tav. 8 - Comune di Garlate. Esercizi in attività al 31.XII.2010 per classe dimensionale

Classe dimensionale	Alimentari	Non alimentari	Totale
fino 75 mq.	3	8	11
75-150 mq.	1	5	6
> 150 mq.	2	5	7
TOTALE	6	18	24

La domanda
da parte
della
popolazione
residente e
non
residente

La "domanda commerciale" è, in genere, rappresentata dall'ammontare dei consumi da parte della popolazione presso il sistema distributivo.

Una conoscenza puntuale dell'ammontare della domanda e della sua ripartizione per tipologie di vendita richiederebbe un'indagine approfondita sui consumatori e sulle loro abitudini d'acquisto. Ciò comporterebbe però un'organizzazione complessa e tempi lunghi nell'ottenimento dei risultati.

Sulla base di informazioni già disponibili sui consumi e sulla loro evoluzione, è comunque possibile ricostruire un quadro relativo alla domanda stessa, non tanto in termini di valore quanto in termini di gravitazione o meno dei residenti presso la rete distributiva locale o presso esercizi commerciali localizzati al di fuori del comune.

E ciò è tanto più evidente nel caso del comune di Garlate dove, come si è già annotato in precedenza, una quota consistente di popolazione in condizione lavorativa e di studenti gravita al di fuori del comune. A ciò si aggiunga che la frequentazione dei centri commerciali e di grandi strutture di vendita legata anche al tempo libero e alle attività ricreative il più delle volte porta la popolazione consumatrice all'effettuazione di acquisti di prodotti in esercizi al di fuori del comune.

D'altro canto, viceversa, gli esercizi localizzati nel comune di Garlate beneficiano di consumi da parte di una clientela residente al di fuori del comune e presente nel comune per ragioni d'affari e di lavoro, per motivi turistici o semplicemente di transito, oppure da una clientela che ritiene di acquistare in esercizi a Garlate per le più svariate motivazioni (qualità, convenienza, esclusività del prodotto, ecc.).

In assenza di un dato certo è comunque ragionevole ritenere che gli acquisti da parte dei residenti nel comune di Garlate ed effettuati al di fuori del comune stesso siano superiori ai consumi generati da non residenti che si rivolgono agli esercizi commerciali del comune. In altri termini si è in presenza di un saldo negativo dell'ammontare degli acquisti sia per i prodotti alimentari che per quelli non alimentari.

La gravitazione di consumatori dall'esterno appare di particolare consistenza per alcuni particolari articoli e prodotti non alimentari. Specificatamente si osserva una attrattività del settore non-alimentare, per via della presenza di aziende di vendita fortemente specializzate, di aziende sostenute da laboratori/officine collegati, e

di aziende in grado di promuovere specifiche iniziative di comunicazione (è questo il caso, soprattutto, di punti vendita di automezzi, motocicli e relativi accessori il cui bacino gravitazionale è particolarmente ampio).

3. INDICAZIONI PER LA PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE DEL SETTORE DISTRIBUTIVO NEL COMUNE DI GARLATE

Il ruolo del settore commerciale a Garlate

È difficile al momento misurare e valutare quanto la rete distributiva presente nel comune di Garlate risponda alle esigenze della popolazione residente e quanto invece svolga una funzione distributiva per taluni segmenti di consumatori probabilmente residenti in un più ampio bacino territoriale.

Il mix di merceologie presenti e la loro distribuzione sul territorio fa sì, infatti, che il settore commerciale nel comune di Garlate abbia una posizione e un ruolo particolare all'interno del bacino/sistema economico e commerciale lecchese. È un ruolo articolato, fortemente orientato ad un bacino esterno con discreti livelli di fatturato e di occupazione che danno al comparto una valenza più economica in senso lato che non commerciale in senso stretto.

Le scelte localizzative delle imprese commerciali influenzano una quota rilevante degli spostamenti della domanda e incidono in modo non marginale sugli assetti territoriali e, più in generale, sulle modalità con cui il territorio viene utilizzato.

Di contro va registrata la crescente tendenza, riscontrata anche nel comune di Garlate, all'inversione dei movimenti per motivi di acquisto da centripeti a centrifughi (verso i centri commerciali extraurbani), tendenza che ha comportato negli ultimi anni l'indebolimento della struttura commerciale di vicinato ed in particolare del segmento rappresentato dai negozi alimentari la cui presenza risulta decisamente limitata e non più in grado di soddisfare totalmente i bisogni della popolazione residente. Popolazione che gravita senza particolari disagi verso strutture commerciali extracomunali (disagio che però emerge nel caso di quel segmento di consumatori rappresentato dalla popolazione anziana).

Questa situazione riguarda non pochi comuni del territorio lecchese che hanno sofferto, in termini di sistema commerciale, l'apertura di grandi superfici di vendita avvenuta negli ultimi anni anche in provincia di Lecco. Ciò ha comportato problemi di natura territoriale sui quali è necessario intervenire con azioni finalizzate a bilanciare lo sviluppo delle aree commerciali extraurbane attraverso la riqualificazione e il rilancio del commercio di vicinato a rischio di un impoverimento con conseguenti rischi di svuotamento delle aree dove esso tradizionalmente si è insediato. Tali azioni risultano però difficili da promuovere e da realizzare nel comune di Garlate dove il

commercio di vicinato si presenta poco diffuso e sfilacciato sul territorio, senza una sua identità e senza una concentrazione territoriale nemmeno nel nucleo storico.

In questo contesto risulta difficile anche promuovere azioni di ammodernamento e qualificazione del comparto nel suo insieme attraverso misure di varia natura, sia di infrastrutturazione del territorio, sia di incentivazione economica e fiscale, sia di promozione della formazione e dell'assistenza tecnica per sviluppare le professionalità adeguate.

Tenuto conto di queste considerazioni è ragionevole ritenere che la programmazione del sistema distributivo nel comune sia mirata a:

- garantire un servizio, anche con finalità sociali, alla popolazione residente nel comune favorendo la creazione di spazi per le attività commerciali e l'apertura di esercizi anche di piccola dimensione;
- favorire la localizzazione di un numero limitato di medie strutture di vendita che integrino l'attività di quelle già esistenti così da arricchire l'offerta commerciale localizzata nel comune, nella consapevolezza che tale offerta sarà rivolta anche a residenti al di fuori del comune, generando peraltro vantaggi di tipo economico e anche occupazionale.

In altri termini si tratta di prevedere uno sviluppo del sistema distributivo non limitato alle esigenze della popolazione ma che – sulla base di quanto già in atto – si inserisca in un contesto territoriale di più ampie dimensioni. Non si deve operare per creare nuove polarità commerciali, bensì per rafforzare una direttrice commerciale che già si estende tra Lecco e Olginate e all'interno della quale il comune di Garlate può rafforzare il suo ruolo e la sua posizione.

La dimensione sociale delle attività commerciali dovrà comunque essere sempre più valorizzata in relazione alle esigenze dei cittadini. Al fine di garantire un servizio distributivo minimale per le fasce più deboli della popolazione occorre favorire la presenza del commercio in tutte le sue forme distributive valorizzando sia il servizio di prossimità garantito dal commercio tradizionale, sia il servizio garantito dalla media distribuzione nel comparto alimentare.

**Stretto
rapporto fra
sviluppo
commercia-
le e disegno
urbanistico**

Secondo quanto disposto dal D.Lgs. 114/98, la Regione Lombardia con la L.R. 14/1999 e con il successivo "Testo Unico" (2010) ha individuato e definito i criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale e specifiche norme per la "gestione" del settore distributivo; criteri e norme riguardano:

1. *la revisione degli strumenti urbanistici comunali che devono garantire la funzionalità degli insediamenti urbani in relazione alla presenza di strutture commerciali idonee per dimensione e collocazione;*
2. *la previsione di grandi strutture di vendita e/o di centri commerciali che devono tener conto della valutazione delle ricadute ambientali, territoriali e sociali ed essere adeguatamente integrata con il sistema del trasporto pubblico;*
3. *la maggiore flessibilità possibile che deve essere riservata, nella disciplina urbanistica, alla localizzazione dei negozi di vicinato e alle medie strutture di vendita, con la previsione di idonee misure di integrazione urbana (parcheggi, aree e percorsi pedonali e ciclabili, servizi ricreativi, ecc.);*
4. *gli interventi nel settore commerciale che devono costituire importanti occasioni di riqualificazione urbana, sia nella componente edilizio-strutturale, sia in quella funzionale e sociale;*
5. *i piani urbanistici che divengono strumenti prioritari per individuare e definire le opportune politiche locali di sviluppo del sistema commerciale, promuovendo un corretto equilibrio tra le diverse forme distributive, nonché la migliore qualità architettonica e progettuale dei nuovi interventi edilizi ed urbanistici connessi a tale sistema.*

L'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali richiesto dall'articolo 6 del D.Lgs. 114/98, dovrà tener conto – secondo le indicazioni regionali – delle caratteristiche e della dinamica della struttura distributiva presente nel territorio comunale, con i necessari riferimenti anche ad una visione sovracomunale e con la valutazione degli aspetti critici esistenti.

Le previsioni di carattere commerciale dovranno essere classificate negli strumenti urbanistici comunali (generali ed attuativi) con riferimento alle diverse tipologie distributive definite dal D.Lgs. 114/98, e precisamente:

- *esercizi di vicinato*: superficie di vendita non superiore a 150 mq.

- *medie strutture di vendita*: superficie di vendita superiori a 150 mq. e fino a 1.500 mq.
- *grandi strutture di vendita*: superficie di vendita superiori a 1.500 mq.
- *centri commerciali*: medie o grandi superfici di vendita nella quale più esercizi commerciali sono inseriti in una struttura a destinazione specifica e usufruiscono di infrastrutture comuni e spazi di servizio gestiti unitariamente.

I criteri regionali precisano che la specifica previsione urbanistica, secondo le categorie delle strutture di vendita, costituisce condizione necessaria per il rilascio degli atti abilitativi urbanistico-edilizi e commerciali, mentre la generica previsione commerciale (senza specificazione della tipologia di struttura) ammette esclusivamente gli esercizi di vicinato.

Per quanto riguarda le localizzazioni delle medie e grandi superfici di vendita, le previsioni di carattere commerciale nello strumento urbanistico dovranno essere disciplinate in modo differenziato in relazione ai seguenti contesti:

- a) tessuto urbano consolidato;
- b) ambiti di trasformazione urbana;
- c) ambiti extraurbani.

Nel tessuto urbano consolidato lo strumento urbanistico può consentire, oltre agli esercizi di vicinato, esclusivamente l'insediamento di medie strutture di vendita, fatte salve specifiche disposizioni relative ai centri storici. L'ammissibilità delle medie strutture di vendita non è necessariamente assoggettata ad una specifica localizzazione.

Negli ambiti di trasformazione urbana (comparti dove gli strumenti urbanistici prevedono interventi di ristrutturazione urbanistica, rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbano e finalizzati alla riqualificazione di parti strategicamente rilevanti del territorio) e in quelli extraurbani (spazi prevalentemente ineditati esterni al contesto urbano consolidato e di trasformazione), oltre alle strutture commerciali di vicinato e alle medie superfici, lo strumento urbanistico può prevedere grandi strutture di vendita, privilegiando il riuso di ambiti già urbanizzati o degradati da recuperare.

In questi ambiti è necessario individuare le aree da destinarsi a medie o grandi strutture di vendita di nuova previsione,

assoggettandole a pianificazione attuativa nel caso di ampliamenti di medie strutture di vendita (non superiori al 40% della superficie esistente di vendita) o di grandi strutture di vendita (non superiori al 20% della superficie esistente di vendita).

Gli strumenti urbanistici comunali dovranno stabilire le condizioni per garantire un'adeguata dotazione di standard urbanistici indispensabili per l'attuazione, la funzionalità e la fruibilità delle strutture commerciali programmate ed esistenti ed una loro corretta integrazione urbana, anche prevedendo un incremento della dotazione di aree pubbliche e di uso pubblico in misura superiore rispetto a quella derivante dall'applicazione delle prescrizioni relative agli standard minimi di cui alla L. R. 51/1975.

In considerazione della stretta interdipendenza della rete commerciale con la mobilità dell'area da essa servita, dovrà essere garantito un adeguato livello di accessibilità veicolare e pedonale agli esercizi commerciali. Tale livello di accessibilità dipenderà dalle infrastrutture viarie disponibili, dai mezzi di trasporto pubblico esistenti, dalle possibilità di sosta veicolare, dalle possibilità di separazione dei vari flussi di traffico: pedonale, veicolare di accesso, veicolare di servizio delle strutture commerciali, ecc.

Spetta dunque allo strumento urbanistico definire puntualmente sul territorio gli spazi e la localizzazione degli esercizi commerciali, almeno di quelli di media e grande superficie; agli esercizi di vicinato (con una superficie pari o inferiore a 150 mq.) la liberalizzazione introdotta dal D.Lgs. 114/98 e le norme regionali pongono vincoli molto limitati.

**Indicazioni
per l'insedia-
mento di
nuovi
esercizi
commerciali**

La programmazione del settore distributivo prevede che vengano delineate le linee dello sviluppo del settore commerciale nel comune: settore – come in precedenza richiamato – che presenta punti di forza e altri di debolezza, ma che appare sufficientemente caratterizzato da adeguati livelli di modernità, di diversificazione merceologica, di imprenditorialità, di ampiezza in termini di superficie.

Lo sviluppo della rete distributiva non è più definibile in termini di superficie, né in termini di unità di vendita; la classificazione degli esercizi in due sole merceologie, quella alimentare e non alimentare, riduce ulteriormente le possibilità di indirizzare lo sviluppo verso alcune specializzazioni piuttosto che verso altre; l'impossibilità di definire "zone commerciali" (così come possibile

con la Legge 426/71) vanifica gli interventi di riequilibrio territoriale della rete di vendita, in particolare di quel segmento della rete rappresentato dai piccoli esercizi tradizionali, molti dei quali svolgono e svolgeranno una importante funzione sociale oltre che economica.

L'espansione della rete distributiva sarà – come più volte sottolineato – strettamente associata allo sviluppo urbanistico e “troverà” negli specifici strumenti le aree più adeguate per l'insediamento degli esercizi commerciali e le relative condizioni tecniche. Per garantire un equilibrato sviluppo del settore vengono determinati alcuni elementi utili a “tradurre” sul territorio le possibilità di sviluppo del settore, facendo riferimento alle nuove tipologie degli esercizi previste dal D.Lgs. 114/98:

• **“esercizi di vicinato”:**

(settore alimentare)

aperture, trasferimenti e ampliamenti (fino a 150 mq.) non sono limitabili, fatto salvo quanto disposto dai criteri e dalle norme regionali in relazione alla tutela dei beni artistici, culturali e ambientali, nonché dell'arredo urbano;

• **“esercizi di vicinato”:**

(settore non alimentare)

come per gli esercizi di vicinato alimentari, le aperture, i trasferimenti e gli ampliamenti (fino a 150 mq.) non sono limitabili, fatto salvo quanto disposto dai criteri e dalle norme regionali in relazione alla tutela dei beni artistici, culturali e ambientali, nonché dell'arredo urbano;

• **“medie strutture”:**

(settore alimentare e non alimentare)

tenuto conto dell'attuale presenza di due medie strutture alimentari si ritiene di limitare l'apertura di

nuovi insediamenti che potrebbero creare ulteriori situazioni di disequilibrio nel sistema distributivo di Garlate e comportare un ulteriore indebolimento del comparto tradizionale sia nel nucleo storico che nelle altre aree del comune. Quanto alle medie strutture non alimentari va considerato che attualmente rappresentano un elemento importante e in qualche caso strategico della rete commerciale, essendo relativamente diffuse sul territorio comunale (5); tenuto conto dell'ampio ventaglio merceologico del settore non alimentare l'insediamento di un numero limitato di strutture di vendita (la cui dimensione può variare da 150 a 1.500 mq), localizzate in 2 o 3 aree (nelle quali può essere possibile l'apertura di una o più unità nella stessa area, secondo la dimensione) – al di fuori del nucleo storico – non dovrebbe creare particolari difficoltà al sistema distributivo comunale; la localizzazione di tali aree e la relativa dimensione trovano puntuale riscontro nello strumento urbanistico comunale. In queste aree sarà possibile anche l'insediamento di nuove medie strutture del settore alimentare, ma la cui superficie non dovrà superare gli 800 mq. di vendita (nel rispetto delle disposizioni del PTCP della Provincia di Lecco);

• **“grandi strutture”:**
(settore alimentare)

nuovi insediamenti di grandi superfici (> 1.500 mq.) potrebbero creare situazioni di disequilibrio nel sistema distributivo di Garlate e comportare un ulteriore indebolimento del comparto tradizionale soprattutto nel nucleo storico. Non dovrebbero quindi essere individuate aree per tali strutture di vendita;

• **“grandi strutture”:**
(settore non alimentare)

insediamenti di grandi superfici non sono attualmente presenti sul territorio comunale, ma per le ragioni indicate con riferimento alle grandi strutture alimentari e per non indebolire la struttura del dettaglio tradizionale non sono da prevedere aree per tali strutture di vendita;

• **“centri commerciali”:**

uno o più centri commerciali – anche se fortemente orientati alla vendita di prodotti non alimentari – che si inserissero nel sistema distributivo locale potrebbero compromettere l’equilibrio, senza rappresentare un elemento di riqualificazione del tessuto urbano. Tenuto conto dell’attuale struttura e del possibile sviluppo della rete distributiva si ritiene che al momento non sia opportuno prevedere aree per la localizzazione di centri commerciali.

ALLEGATO

***Criteria e norme tecniche di programmazione e di
gestione del sistema distributivo***

1. Suddivisione tipologica degli esercizi di commercio al dettaglio - Definizioni (art. 4 D.Lgs. 114/98)

Esercizi di vicinato

- esercizi aventi superficie di vendita non superiore a mq. 150

Medie strutture di vendita

- esercizi aventi superficie di vendita da mq. 151 a mq. 1.500

Grandi strutture di vendita

- esercizi aventi superficie di vendita superiori a mq. 1.500

Centri commerciali

- una "grande struttura di vendita" (superiore a mq. 1.500) o una "media struttura di vendita" (da mq. 151 a mq. 1.500) nella quale più esercizi commerciali sono inseriti in una struttura a destinazione specifica e usufruiscono di infrastrutture comuni e spazi di servizio gestiti unitariamente; la superficie di vendita di un centro commerciale è la somma delle superfici di vendita degli esercizi al dettaglio in esso presenti.

2. Programmazione del sistema distributivo per le medie e le grandi strutture di vendita

2.1. Grandi strutture di vendita e relative superfici

Tenuto conto delle risultanze dell'analisi tecnica sul sistema distributivo del comune; considerati inoltre gli obiettivi di equilibrio fra offerta commerciale e domanda dei consumatori e, ancora, gli attuali rapporti di equilibrio fra diverse tipologie di vendita non è ammessa l'apertura di grandi strutture di vendita, né alimentari né non alimentari, con superficie superiore a 1.500 mq.

2.2. Medie strutture di vendita e relative superfici

Considerata l'attuale consistenza delle medie superfici di vendita, dell'equilibrio esistente tra queste ultime e gli esercizi di vicinato, della necessità di qualificare alcune zone del territorio comunale e, ancora, di accrescere la capacità attrattiva in termini commerciali del Comune, nello strumento

urbanistico sono individuate due/tre aree destinate all'insediamento di medie strutture di vendita, una o più, con una superficie di vendita complessiva per area non superiore a 1.500 mq.

Nel caso una fra le aree fosse esclusivamente riservata a medie superfici alimentari lo strumento urbanistico dovrà limitare a 500/600 mq. la superficie di vendita.

Tali aree dovranno preferibilmente essere localizzate in prossimità dei principali assi di scorrimento oppure in aree industriali dismesse e per le quali è previsto un piano di riqualificazione.

3. Criteri per il rilascio e la gestione delle autorizzazioni di esercizi di vicinato

3.1 Aperture e modificazioni degli esercizi di vicinato

L'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento di superficie di vendita degli esercizi di vicinato sono sempre consentiti nel rispetto di quanto disposto dall'art. 7, 1° e 2° comma, del D.Lgs. 114/1998.

In caso di ampliamento l'esercizio di vicinato non può superare la soglia limite dei 150 mq. di superficie di vendita.

3.2 Ampliamento oltre 150 mq. e trasformazione di esercizi di vicinato in medie superfici di vendita

Qualora in seguito ad ampliamento di superficie un esercizio di vicinato superi i 150 mq., e quindi rientri nella classificazione delle medie superfici, esso può continuare la propria attività di vendita esclusivamente in una delle aree riservate alle medie superfici indicate dallo strumento urbanistico. Sono quindi consentiti i trasferimenti di esercizi di vicinato purché tale trasferimento avvenga nelle aree già occupate da medie strutture di vendita o nelle aree programmate per le medie strutture. In caso di trasferimento in aree già occupate da medie strutture, l'esercizio trasferito potrà ampliare la superficie di vendita fino al massimo consentito nell'area in cui si trasferisce e cioè la superficie di vendita originaria – come indicato al punto 4.1 – aumentata del 20%, nel rispetto delle norme urbanistiche vigenti e di tutte le altre norme previste dal D.Lgs. 114/1998 e dalla L.R. 6/2010.

3.3 *Attività incompatibili*

Le attività commerciali di vendita, incompatibili con le aree di tutela di cui al punto 3.4– fatto salvo la situazione esistente – sono relative alle seguenti specializzazioni merceologiche:

1. articoli funerari;
2. colori e vernici (esclusi articoli per "belle arti" e "fai da te");
3. combustibili, oli minerali e relative attrezzature d'uso;
4. ferramenta (esclusi articoli per "fai da te");
5. materiali da costruzione e legname d'opera;
6. pneumatici;
7. prodotti metalsiderurgici;
8. apparecchi e materiali per impianti igienico-sanitari, di condizionamento e di riscaldamento;
9. materiali per pavimenti e rivestimenti in legno, in pietra, in tessuto o in carta;
10. natanti e parti di ricambio;
11. veicoli a motore e parti di ricambio;
12. macchine, attrezzature e articoli tecnici per agricoltura, industria, commercio e artigianato (esclusi prodotti per l'informatica).

Sono esclusi dall'applicazione della presente norma di salvaguardia, gli esercizi commerciali che, pur appartenenti alle tipologie di cui ai precedenti numeri 8, 9, 10, 11 e 12, agiscano commercialmente mediante la sola esposizione di campionari ovvero la sola rappresentanza (senza l'utilizzo di locali destinati a magazzino) e nei quali vengano eseguite operazioni di vendita limitate alla raccolta di ordinativi di acquisto, senza asportazione dei prodotti definiti incompatibili.

3.4 *Tutela delle tradizioni locali e delle aree di particolare interesse*

Nelle "Zone di interesse storico-ambientale" indicate nello strumento urbanistico non è possibile l'apertura né il trasferimento di esercizi di vicinato ritenuti incompatibili con le caratteristiche delle zone stesse.

4. Criteri per il rilascio e la gestione delle autorizzazioni di medie strutture di vendita

4.1 *Attuale classificazione e localizzazione*

Le aree per medie superfici su cui operano imprese commerciali in attività nel comune di Garlate sono classificate per settore merceologico sulla base della superficie di vendita esclusiva o prevalente:

– Medie superfici alimentari:

- | | |
|---------------------|------------------|
| 1) via Statale 703 | sup. vendita 850 |
| 2) via Statale 1594 | sup. vendita 165 |

La superficie di riferimento è quella complessivamente utilizzata.

– Medie superfici non alimentari:

- | | |
|---------------------|------------------|
| 1) via Statale 1157 | sup. vendita 348 |
| 2) via Roma 200 | sup. vendita 260 |
| 3) via Statale 967 | sup. vendita 300 |
| 4) via Statale 1733 | sup. vendita 572 |
| 5) via Statale 1755 | sup. vendita 750 |

4.2 *Ampliamento di superficie*

L'ampliamento di superficie di vendita all'interno delle aree di cui al punto 4.1 è sempre possibile nella misura massima del 20% della superficie di vendita attuale come dichiarata in sede di autorizzazione originaria.

Non è comunque possibile in caso di ampliamento superare la soglia limite di 1.500 mq. di superficie di vendita.

4.3 *Trasformazioni merceologiche*

– Medie strutture alimentari:

la superficie di vendita delle medie strutture alimentari può essere trasformata tutta o in parte in superficie di vendita non alimentare. Qualora, a seguito della trasformazione

merceologica, nell'esercizio la superficie non alimentare risulti prevalente l'esercizio viene considerato come "media struttura non alimentare", e non è più possibile una ulteriore trasformazione nella categoria alimentare.

– *Medie strutture non alimentari:*

la superficie di vendita delle medie strutture non alimentari non può essere trasformata nemmeno in parte in superficie di vendita alimentare.

4.4 Trasferimenti di medie strutture

Sono consentiti i trasferimenti di medie strutture di vendita purché tale trasferimento avvenga nelle aree già occupate da medie strutture di vendita o nelle aree programmate per le medie strutture. In caso di trasferimento l'esercizio trasferito potrà ampliare la superficie di vendita fino al massimo consentito nell'area in cui si trasferisce e cioè la superficie di vendita originaria – come indicato al punto 4.1 – aumentata del 20%, nel rispetto delle norme urbanistiche vigenti e di tutte le altre norme previste dal D.Lgs. 114/1998 e dalla L.R. 6/2010.

5. Presentazione delle domande relative agli esercizi di media struttura

Le domande relative all'apertura di esercizio, al trasferimento di sede e all'ampliamento della superficie delle medie strutture di vendita (min. mq. 151 - max mq. 1.500) devono essere presentate in carta legale sul modulo prescritto e, fatta salva la facoltà da parte del Comune di richiedere o far produrre ulteriori documenti, notizie, dichiarazioni in applicazione del D.Lgs. 114/1998, delle altre norme di legge e delle disposizioni regionali o comunque nell'interesse del richiedente, devono contenere i seguenti elementi:

- a) le dichiarazioni di cui alle lettere a), b) e c), comma 2° dell'art. 8 del D.Lgs. 114/1998;
- b) una relazione illustrativa con planimetria concernente la conformità e la compatibilità dell'insediamento con i presenti criteri di programmazione commerciale nonché con le previsioni degli strumenti urbanistici comunali;

c) la relazione tecnica asseverata ovvero la richiesta della concessione edilizia o delle altre autorizzazioni o le ulteriori documentazioni indicate nelle disposizioni regionali, ai fini della prescritta contestualità commerciale – urbanistica – edilizia della procedura.

– *Partecipazione al procedimento*

Copia delle richieste pervenute deve essere trasmessa, per opportuna conoscenza, alle associazioni provinciali di rappresentanza degli operatori commerciali e di tutela dei cittadini consumatori.

– *Ordine di valutazione delle domande*

Le domande sono valutate in ordine di precedenza e, tra domande concorrenti, in ordine di priorità. La precedenza o la concorrenza sono accertate in relazione al mese di calendario in cui risultano pervenute al comune (mesi diversi “precedenza”, stesso mese “concorrenza”).

Le domande sono considerate accolte qualora non venga comunicato il provvedimento di diniego datato non più di novanta giorni successivi alla data di presentazione della domanda all'ufficio protocollo del comune.

6. Presentazione delle comunicazioni relative agli esercizi di vicinato

Le comunicazioni relative all'apertura, al trasferimento di sede e all'ampliamento di superficie di vendita (fino al limite di mq. 150) degli esercizi di vicinato devono essere presentate in carta semplice sul modulo prescritto e devono contenere le dichiarazioni di cui alle lettere a), b), c) d), comma 2°, dell'art. 7 del D.Lgs. 114/1998 nonché, ove ricorra il caso, la Relazione Tecnica asseverata prescritta dalle disposizioni regionali ovvero la richiesta della concessione edilizia o delle altre autorizzazioni ai fini della prescritta contestualità commerciale – urbanistica – edilizia della procedura.