



**Il commercio nella provincia di Milano  
Geografia e indirizzi strategici per un Piano di settore**

Quaderni del Piano territoriale n. 27



Provincia  
di Milano



URB&COM  
Provincia di Milano - DDAF  
Laboratorio Urbanistica e Commercio

### **Collana Quaderni del Piano territoriale**

La Provincia di Milano è impegnata in un processo di pianificazione attiva che necessita di strumenti di comunicazione e di ampio confronto con la società, con i Comuni, con il mondo dell'economia e della cultura, per conseguire il più ampio consenso sulle scelte operate. Ai processi di formazione, modifica e attuazione del Piano si accompagnano momenti di verifica, convegni e seminari su temi e problemi specifici di rilevante interesse, per definire una strategia di intervento condivisa tra Provincia e Comuni, capace di confrontarsi efficacemente con le strategie degli altri attori territoriali.

La complessità dell'area metropolitana milanese è fonte continua di riflessioni e di esperienze, da verificare anche in riferimento alle altre realtà nazionali ed europee, per contribuire a costruire una conoscenza comune sui problemi del territorio e a definire attività di governo e di promozione delle grandi trasformazioni.

Questa Collana si pone l'obiettivo di restituire la ricchezza e l'articolazione dei prodotti di ricerca e delle proposte in corso di elaborazione, con l'ambizione di mantenere vivo il dibattito sull'intero processo di pianificazione del territorio dell'area milanese e di rendere partecipi tutti i soggetti alle fasi di approfondimento e gestione del piano territoriale.





Provincia  
di Milano

*Quaderno del Piano territoriale n.27*

**Il commercio nella provincia di Milano.  
Geografia e indirizzi strategici per un Piano di settore.**



**URB&COM**  
Politecnico di Milano - DIAP  
Laboratorio Urbanistica e Commercio

### **Quaderni del Piano territoriale**

La collana raccoglie le analisi, gli studi e gli approfondimenti realizzati dagli uffici della Provincia di Milano con particolare riferimento alla definizione del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale.

Ogni Quaderno contiene ricerche su specifici temi, riferiti in modo sostanzialmente omogeneo ai settori di analisi e approfondimento disciplinare, tra i quali le infrastrutture, l'ambiente, il paesaggio, l'assetto insediativo e socio-economico, utilizzando quale strumento di analisi il Sistema Informativo Territoriale.

### **Assessore Provinciale alla politica del territorio e parchi, Agenda 21, mobilità ciclabile, diritti degli animali**

Pietro Mezzi

### **Direttore centrale Pianificazione e Assetto del territorio**

Emilio De Vita

*Quaderno n. 27*

### **Coordinamento editoriale**

Politecnico di Milano - DIAP

URB&COM - Laboratorio Urbanistica e Commercio

Giovanni Longoni, *Settore Pianificazione Urbanistica e Paesistica*

### **Autori**

Politecnico di Milano - DIAP

URB & COM - Laboratorio Urbanistica e Commercio

### **Progettazione e direzione**

Corinna Morandi

### **Coordinamento**

Luca Tamini

### **Ricercatori**

Paolo Gariboldi, Giorgio Limonta, Carlo Molteni, Corinna Morandi, Luca Tamini

### **Progetto grafico e impaginazione**

DA centro per il disegno ambientale, Milano

Daniela Giannoccaro

### **Stampa**

PubliOKAY, Melzo (MI), 2008

Tutti i diritti sono riservati: nessuna parte può essere riprodotta in alcun modo (compresi fotocopie e microfilms) senza il permesso scritto della Provincia di Milano

Crediti fotografici: la Provincia di Milano dichiara la sua disponibilità nei confronti degli aventi diritto

Finito di stampare nel febbraio 2008

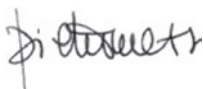
## Pianificazione del territorio e sistema del commercio

Le liberalizzazioni nel settore commerciale, iniziate alla fine degli anni Novanta, hanno enfatizzato il rapporto tra la pianificazione territoriale e urbanistica e la programmazione commerciale. Le attività di questo settore si sono progressivamente svincolate dalla tradizionale localizzazione in ambiti urbani. I territori metropolitani sono stati così interessati dall'insediamento di medie e grandi superfici con sistemi continui di offerta di media e grande distribuzione lungo le radiali storiche e intorno ai nodi principali della viabilità.

Le istituzioni cui fa capo la responsabilità della pianificazione territoriale devono partire dall'analisi di questi fenomeni per governarne lo sviluppo rendendolo compatibile con una sostenibilità complessiva, frutto di una particolare attenzione al progressivo consumo di suolo. Per questo, nell'ambito del processo di adeguamento del vigente Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Milano, abbiamo sviluppato - con la collaborazione del Politecnico di Milano - una serie di approfondimenti in materia di pianificazione del sistema commerciale che sono contenuti in questa pubblicazione.

Il commercio, assieme alle attività di intrattenimento, del tempo libero e della cultura, è solo una delle componenti del terziario che compongono un'offerta complessa che si esprime attraverso sistemi in forte concorrenza sul territorio con nuove occasioni di trasformazioni. L'analisi del quadro metropolitano evidenzia la dimensione sovracomunale degli insediamenti commerciali e la necessità di azioni di coordinamento per definire le localizzazioni e per governarne gli impatti socioeconomici e ambientali.

Accanto agli effetti positivi, infatti, sono vistose le conseguenze sul consumo di suolo, sulle reti infrastrutturali e della mobilità, oltre che sulla struttura complessiva del mondo del commercio. Diventa quindi urgente promuovere una equilibrata programmazione e modernizzazione del sistema distributivo commerciale, nel rispetto delle esigenze di tutela del sistema paesistico e ambientale e in coerenza con gli obiettivi di sviluppo sostenibile del sistema insediativo e della mobilità del nostro territorio.



**Pietro Mezzi**

*Assessore alla politica del territorio e parchi,  
Agenda 21, mobilità ciclabili, diritti degli  
animali della Provincia di Milano*

# Indice

<b>1. Introduzione</b>	<b>11</b>
1.1 Per un piano a indirizzo strategico	11
1.2 Inquadramento metodologico e obiettivi	12
1.3 Il Piano di Settore del Commercio nel processo di adeguamento del PTCP alla L.R. 12/2005	14
<b>2. Il quadro normativo: verso una nuova agenda del decisore pubblico</b>	<b>17</b>
2.1 La riforma della disciplina delle attività commerciali: dal d.lgs. 114/98 al Programma triennale regionale 2003-2005	17
2.2 Il Programma Triennale di Sviluppo del Settore Commerciale 2006-2008: verso la valutazione qualitativa delle proposte	25
2.3 Il ruolo della Provincia nelle politiche del commercio	30
2.3.1 Una sintesi del quadro ricognitivo dei PTCP e dei Piani di Settore del Commercio nella Regione Lombardia	32
2.4 La legge regionale per il governo del territorio: le indicazioni per il settore del commercio e per i PGT comunali	38
2.4.1 Le linee guida per la determinazione delle politiche di intervento per il settore della distribuzione commerciale	38
2.4.2 Il disincentivo di nuove grandi strutture di vendita nei piccoli comuni	39
2.5 L'istituzione della Provincia di Monza e Brianza: il piano d'area della Brianza nel nuovo quadro di pianificazione	40
<b>3. La geografia dell'offerta commerciale</b>	<b>42</b>
3.1 La provincia di Milano nel contesto della regione urbana milanese	42
3.2 La rete commerciale provinciale	43
3.2.1 La consistenza dell'offerta	43
3.2.1.1 Formazione del database sulle medie e grandi superfici di vendita nella provincia di Milano	43
3.2.1.2 Formazione del SIT: le potenzialità	44
3.2.1.3 Gli elaborati grafici: metodologia e modalità di realizzazione	45
3.2.1.4 Sintesi dei dati quantitativi	46
3.3 Gli ambienti insediativi del commercio nella provincia di Milano	48
3.3.1 La direttrice del Sempione e del Magentino	49
3.3.2 La Brianza milanese e la grande strada mercato della Valassina	50
3.3.3 Il sistema reticolare del Vimercatese	51
3.3.4 L'asta della via Emilia	51
3.3.5 Le direttrici ovest: Lorenteggio-Vigevanese	52
3.3.6 Il sistema urbano centrale: Milano	52
<b>4. Un approfondimento d'area: il Vimercatese</b>	<b>55</b>
4.1 Il territorio del Vimercatese: un sistema reticolare	56
4.1.1 L'ambiente insediativo	56
4.1.2 Attori e politiche territoriali	57
4.2 L'offerta commerciale del Vimercatese	60
4.2.1 La consistenza dell'offerta e gli indici di saturazione	60
<i>Tabella 4.1 Consistenza dell'offerta e indici di saturazione nei comuni del Vimercatese</i>	60
4.2.2 Le polarità commerciali territoriali	62
4.2.3 I centri urbani con alta consistenza dell'offerta di prossimità (EdV, MSV)	69
4.2.4 Il sistema lineare di offerta	72

<b>5.</b>	<b>Strutture commerciali e relazioni con il contesto insediativo: un repertorio esemplificativo di nuovi format e di temi emergenti</b>	<b>73</b>
5.1	Superstore e supermercati	74
5.1.1	Sainsbury Store, Greenwich Londra (UK), 1999	75
5.2	Centri commerciali urbani: il commercio come elemento di completamento e rivitalizzazione di ambiti urbani dismessi o degradati	78
5.2.1	Centro Commerciale Freccia Rossa, Brescia, in progetto	79
5.2.2	Aggregato commerciale "Progetto Portello", Milano, 2005	83
5.3	Il commercio nella riqualificazione dei grandi quartieri residenziali come elemento generatore di qualità urbana	86
5.3.1	PRU complesso ex Enpam e quartiere di via delle Rose, Pieve Emanuele, in progetto	87
5.4	Mercati su aree Pubbliche: il mercato come elemento di rilancio del tessuto urbano e sociale	89
5.4.1	Mercato di Santa Caterina, Barcellona (Spagna), 2005	90
5.4.2	Ristrutturazione di un padiglione del mercato comunale di Porta Palazzo, Torino, 2005	92
5.5	Il commercio nei nodi infrastrutturali	95
5.5.1	Stazione ferroviaria di Porta Garibaldi, Milano, 2006	96
5.6	Parco commerciale extraurbano: l'importanza del progetto architettonico per la definizione delle nuove centralità	99
5.6.1	Europark Shopping Centre, Salisburgo (Austria), 1997 e 2005 (ampliamento)	100
5.6.2	Centro Commerciale I Gigli, Campi Bisenzio (FI), 1997	103
5.7	Il Factory Outlet Centre: principi insediativi, configurazione urbanistica e nuove modalità di relazione con il territorio	106
5.7.1	Franciacorta Outlet Village, Rodengo Saiano (BS), 2003 (1ª fase)	107
<b>6.</b>	<b>Il Piano di Settore del Commercio a scala provinciale: politiche e strategie di intervento</b>	<b>110</b>
6.1	Esercizi di vicinato: politiche e azioni per il mantenimento e il rilancio della rete commerciale al dettaglio	111
6.2	Le medie strutture di vendita: ancora per il posizionamento e la tenuta del commercio urbano	117
6.3	Le grandi strutture di vendita: il governo degli effetti territoriali	120
6.3.1	Il trend di sviluppo delle grandi strutture di vendita in Lombardia	120
6.3.2	La nuova programmazione regionale: un quadro di riferimento per le politiche del commercio a scala provinciale	122
6.3.2.1	La valutazione della compatibilità delle grandi strutture di vendita	123
6.3.2.2	La verifica delle condizioni di sostenibilità dell'intervento	124
6.3.2.3	Criteri e indirizzi per le politiche del commercio a scala provinciale	125
6.4	Qualità degli interventi: dal progetto edilizio al progetto territoriale	125
6.5	Linee guida per i PGT	129
6.5.1	Criteri, indirizzi e contenuti di interesse sovracomunale in materia di commercio nei documenti di piano	129
6.5.1.1	Il Documento di Piano	129
6.5.1.2	Le grandi strutture di vendita come insediamenti di portata sovracomunale	130
6.5.1.3	Il Piano dei Servizi	131
6.5.1.4	Il Piano delle Regole	132
6.6	Un'indagine tra i comuni della provincia: l'avvio di un confronto sulle politiche di governo del commercio.	133
6.7	Strumenti di compensazione e di perequazione territoriale	141
6.7.1	Le esperienze della Provincia di Bologna: elementi di innovazione nel governo del fenomeno commerciale alla scala vasta	144
6.8	Elementi per una sperimentazione di politiche attive del commercio	149
	<b>Elenco tavole</b>	<b>137</b>
	Tavola 1 Medie e grandi strutture di vendita in rapporto alle dimensioni demografiche dei comuni	138
	Tavola 2 Medie e grandi strutture di vendita in rapporto all'urbanizzato	139
	Tavola 3 Medie e grandi strutture nei piccoli comuni	140
	Tavola 4 I settori merceologici delle medie e grandi strutture di vendita: alimentare	142



Tavola 5	
I settori merceologici delle medie e grandi strutture di vendita: non alimentare	144
Tavola 6	
I settori merceologici delle medie e grandi strutture di vendita: misto	146
Tavola 7	
La direttrice del Sempione e del Magentino	148
Tavola 8	
La Brianza milanese e la grande strada mercato della Valassina	149
Tavola 9	
Il sistema reticolare del Vimercatese	150
Tavola 10	
L'asta della via Emilia	151
Tavola 11	
Le direttrici ovest; Lorenteggio-Vigevanese	152
Tavola 12	
Il sistema urbano di Milano	154
<b>Bibliografia</b>	<b>156</b>

# 1. Introduzione

## 1.1 Per un piano a indirizzo strategico

Il commercio è stato preso in considerazione in misura via via maggiore nella strumentazione urbanistica e nelle politiche territoriali in modo esplicito a partire dalla "Riforma Bersani" del marzo 1998, che ha sollecitato l'integrazione tra programmazione commerciale e pianificazione del territorio. In realtà le connessioni tra dinamiche delle attività commerciali e trasformazioni del territorio sono apparse chiare a chi si occupa di pianificazione territoriale soprattutto quando anche in Italia hanno cominciato a svilupparsi i formati "moderni" del commercio con le loro grandi superfici, svincolando queste attività dal tradizionale stretto legame con la città densa e multifunzionale e proponendo il nuovo sistema di offerta a bacini di gravitazione dei consumatori sempre più allargati.

Anche la Provincia di Milano, uno dei territori più dinamici del paese in termini di sviluppo economico e di trasformazioni territoriali, è stata interessata dalla localizzazione di medie e grandi superfici commerciali, spesso integrate in polarità plurifunzionali, che hanno velocemente portato alla configurazione di un sistema di offerta molto ricco anche al di fuori del forte cuore metropolitano di Milano città, che anche dal punto di vista commerciale continua ad emergere in termini di assoluta rilevanza, quantitativa e qualitativa. Le radiali storiche che collegano Milano con il territorio metropolitano ed oltre, ed in particolare alcune di esse - la Valassina, la Vigevanese, la via Emilia - sono oggi sottolineate da sequenze quasi continue di strutture commerciali di varia dimensione e tipologia di offerta, ma grandi e medie superfici hanno trovato allocazione anche sulla rete minore della viabilità ed in contesti demografici di scarsa consistenza.

Il commercio muove risorse economiche molto importanti e di questo i comuni sono consapevoli, al punto di incoraggiare in buona parte dei casi la localizzazione di medie e grandi strutture nel loro territorio. Negli ultimi anni, quando anche la spinta delle attività terziarie - dopo quelle manifatturiere - si è indebolita, la localizzazione di superfici commerciali o di strutture per il tempo libero che spesso sono ad esse integrate come i multiplex, sono state viste dagli operatori immobiliari e dagli operatori del settore come un campo molto redditizio di investimento e, dal punto di vista degli amministratori locali, come una fonte di risorse economiche sia per la realizzazione di programmi infrastrutturali e microubanistici, ma persino per la copertura dei costi della gestione corrente.

D'altra parte, la realizzazione di superfici commerciali, soprattutto di grandi o grandissime dimensioni, non è indifferente rispetto al territorio in cui si colloca, anzi è generatrice di effetti molto importanti, sia di tipo fisico - primo fra tutti l'impatto sulle reti di viabilità e sul paesaggio - sia di tipo socioeconomico, con esternalità positive (generazione di risorse economiche che attraverso l'ici si protraggono per anni, creazione di posti di lavoro) e negative, legate al frequente innescarsi di processi di indebolimento del commercio di prossimità.

Quindi la dinamica di sviluppo del commercio degli ultimi anni condiziona molto più di un tempo le trasformazioni territoriali e condiziona il mercato dei suoli e le

dinamiche immobiliari. Questo significa che l'insieme dei soggetti che si confrontano nel sistema decisionale di questo settore è molto articolato, tra attori economici privati e soggetti istituzionali a diversi livelli di governo del territorio. La Provincia come ente intermedio di governo del territorio è stata fino ad alcuni anni fa poco integrata nella catena decisionale delle localizzazioni commerciali, tranne che in alcune situazioni come l'Emilia Romagna, ma il suo potenziale ruolo appare via via più importante, almeno in relazione a due questioni fondamentali per il governo della dinamica localizzativa delle attività commerciali: la necessità di affrontare a livello sovracomunale la localizzazione delle superfici a maggiore impatto per valutare e governare le esternalità positive e negative di tali localizzazioni; l'inserimento delle politiche commerciali in un quadro di sviluppo territoriale sostenibile, in termini economici ma anche ambientali, per i molti soggetti coinvolti nelle operazioni di sviluppo di tali attività.

Il ruolo della Provincia - e qui si parla specificatamente della Provincia di Milano - è inteso come ruolo strategico e non direttamente regolativo, da esplicarsi attraverso azioni di indirizzo nei confronti dei Comuni, di sollecitazione di intese per attivare o rafforzare forme di cooperazione tra Comuni, di sostegno a programmi anche specifici finalizzati a promuovere uno sviluppo equilibrato delle varie forme di offerta commerciale, nel quadro degli obiettivi più generali di sviluppo sostenibile del territorio.

Un Piano di Settore del Commercio, ad indirizzo strategico, è pertanto un possibile tassello di una politica territoriale di scala provinciale più ampia, che vede nell'adeguamento del PTCP, in fase di definizione, il suo naturale coordinamento.

## 1.2 Inquadramento metodologico e obiettivi

Questo testo raccoglie nella prima parte i risultati della fase conoscitiva, elaborata dal Politecnico di Milano, finalizzata a costruire lo sfondo rispetto al quale collocare le proposte di strategie e indirizzi, oggetto della sezione finale.

Gli obiettivi della fase conoscitiva sono stati:

- collocare la dinamica di sviluppo del commercio nella provincia rispetto alla recente fase di evoluzione del sistema di pianificazione lombardo e quindi di assestamento dei ruoli e delle competenze della Provincia (cfr. cap. 2);
- interpretare la nuova geografia delle localizzazioni delle attività commerciali e di quelle ad esse strettamente integrate, determinatasi a seguito dello sviluppo di forti sistemi lineari associati alle principali direttrici della viabilità su gomma, di polarità areali costituite da dense aggregazioni di superfici commerciali, da reti di commercio di prossimità con diversi livelli di tenuta dell'offerta e di capacità di rilancio. Questo approfondimento ha permesso di individuare sei "ambienti insediativi del commercio", con specifici caratteri dal punto di vista delle logiche localizzative, della consistenza, della dinamicità e talvolta della criticità delle attività commerciali (cfr. cap. 3);
- approfondire nel caso di uno degli ambienti individuati (il sistema reticolare del Vimercatese) il rapporto tra contesto insediativo, infrastrutture e caratteri

dell'offerta commerciale, integrando lo studio territoriale con le valutazioni espresse direttamente dai soggetti (tecnici e amministratori dei trenta comuni) delegati ad occuparsi del commercio, attraverso un questionario. La disponibilità di informazioni e di valutazioni più dettagliate potrebbe consentire per questo ambito, considerato come campo di sperimentazione di un metodo di lavoro e di una pratica di confronto tra soggetti, di avanzare alcune proposte che tengano conto della particolare disponibilità ad agire in forma cooperativa e sovracomunale, già dimostrata nella predisposizione di progetti e politiche di settore (ad esempio, per la rete di ciclabilità) (cfr. cap. 4).

Il programma di lavoro è stato articolato con l'obiettivo di

- sviluppare una attività di carattere tecnico-scientifico per la realizzazione di:

- una indagine interpretativa della *geografia dell'offerta commerciale* e delle criticità e potenzialità del sistema distributivo a scala provinciale, attraverso la definizione di idonee rappresentazioni degli addensamenti commerciali esistenti (ambienti insediativi del commercio);
- la strutturazione di *strategie/azioni* di carattere socio-economico, ambientale e territoriale per la programmazione territoriale delle medie e grandi strutture commerciali;
- la sperimentazione del *ruolo della Provincia* come soggetto promotore di intese di carattere sovracomunale (cfr. cap. 6)

- supportare dal punto di vista tecnico-scientifico la Amministrazione provinciale nel confronto con soggetti istituzionali pubblici (Regione Lombardia, cluster di Comuni individuati per ambiti territoriali) e con associazioni di categoria. Tale modalità di lavoro assume il principio dell'apertura e inclusività del processo di formazione delle decisioni come modalità di massima efficacia per portare al tavolo nodi problematici e questioni che sappiano restituire e trattare gli articolati "punti di vista" dei diversi attori sociali interessati, nonché per una discussione intorno alle aspettative, sia per quanto riguarda lo scenario evolutivo del settore, sia per quanto riguarda le attese assegnate ad un Piano del Commercio e all'adeguamento in corso del vigente PTCP.

Le politiche delineate rispondono ad alcuni obiettivi e criteri di fondo:

- la ricerca di un *equilibrio territoriale* nella strutturazione della rete dei servizi commerciali, con particolare attenzione al rapporto con le reti di trasporto;
- la minimizzazione delle *esternalità negative di tipo economico*, da ricondurre in particolare al contenimento dell'evasione di spesa per gli abitanti dei diversi ambienti insediativi;
- la minimizzazione delle *esternalità negative di tipo ambientale*, da ricondurre in particolare al contenimento del sovraccarico sulle infrastrutture primarie e secondarie, al contenimento del consumo di suolo e al sostegno a progetti di riutilizzo del territorio urbanizzato e di riqualificazione territoriale e ambientale;
- la proposizione di *procedure di concertazione e accordo* per la condivisione, a livello interistituzionale, delle scelte sul sistema commerciale aventi carattere di

sovracomunalità, come strumento di perequazione territoriale;

- il rilancio del *commercio nelle aree più deboli* come misura di sostegno all'abitare, e di contenimento della mobilità, specie per alcune categorie sociali con scarsa possibilità/propensione allo spostamento con mezzo privato;
- lo sviluppo di un *approccio qualitativo-progettuale* a scala provinciale o sovracomunale per la pianificazione comunale delle strutture commerciali.

In particolare è considerato un obiettivo strategico il rilancio e la rivitalizzazione dei *centri storici* e dei *tessuti urbani*, assumendo la rete dei servizi commerciali come fattore rilevante nelle politiche di valorizzazione urbana, anche attraverso l'individuazione di modalità operative tendenti al raggiungimento di un equilibrato rapporto tra le differenti tipologie distributive, esistenti e/o programmate, con particolare attenzione al sistema degli esercizi di vicinato.

### 1.3 Il Piano di Settore del Commercio nel processo di adeguamento del PTCP alla L.R. 12/2005

Lo strumento del Piano di Settore del Commercio provinciale è stato introdotto dai Criteri urbanistici per l'attività di pianificazione e di gestione degli enti locali in materia commerciale contenuti nella D.G.R. n. 7/15716 del 18 dicembre 2003<sup>1</sup> dove viene assegnata al PTCP la definizione del quadro delle precondizioni per la localizzazione degli insediamenti commerciali con bacino d'utenza sovracomunale.

La delibera di giunta regionale prevede, inoltre, che eventuali successive specificazioni analitiche e di sintesi, necessarie a individuare eventuali scelte localizzative potranno essere sviluppate in appositi Piani di settore - in coerenza con quanto definito nella D.G.R. n. 7/7582 del 21 dicembre 2001 sul precedente processo di aggiornamento del PTCP (ex ante L.R. 12/05) - con due valenze differenti:

- nel caso in cui tale piano di settore si configuri come approfondimento, specificazione o integrazione dei criteri contenuti nel PTCP, questo può essere adottato dalla Provincia come *strumento attuativo* del PTCP;
- nel caso in cui operi scelte localizzative che contrastino con il sistema degli indirizzi di PTCP, si rende necessaria la *procedura di variante*. La variante che si rendesse necessaria potrà essere generale o di ambito a seconda che le scelte effettuate mettano in discussione principi di interesse generale espressi dai criteri del PTCP o aspetti locali.

Nel quadro normativo vigente bisogna ricordare che già nella L.R. 14 del 23/7/1999<sup>2</sup>, per quanto riguarda la programmazione urbanistica riferita al settore commerciale dei comuni e delle province (art. 4, comma 2), veniva assegnata ai Piani territoriali di coordinamento delle province la definizione di disposizioni in materia di grandi strutture di vendita tenuto conto degli obiettivi indicati dal programma triennale regionale<sup>3</sup>.

Nel successivo Programma triennale per lo sviluppo del settore commerciale 2003-2005<sup>4</sup>, la Provincia viene chiamata inoltre ad esprimere la valutazione di congruenza rispetto al suo Piano territoriale di coordinamento, ove vigente. Nel

<sup>1</sup> "Programma triennale per lo sviluppo del settore commerciale 2003-2005: modalità applicative e criteri urbanistici per l'attività di pianificazione di gestione degli enti locali in materia commerciale (L.r. 23 luglio 1999 n. 14)".

<sup>2</sup> "Norme in materia di commercio in attuazione del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114", "riforma della disciplina relativa al settore commercio, a norma dell'art. 4, comma 4, della L. 15 marzo 1997, n. 59" e disposizioni attuative del D.Lgs. 11 febbraio 1998, n. 32 "Razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti, a norma dell'art. 4, comma 4, lett. e), della L. 15 marzo 1997, n. 59", Burl 26 luglio 1999, 184.

<sup>3</sup> In assenza dei Piani territoriali di coordinamento, le varianti di adeguamento dei piani urbanistici comunali concernenti le grandi strutture di vendita venivano trasmesse, dopo l'adozione e contestualmente al deposito, alle Province che formulavano osservazioni nei termini previsti dalla vigente normativa.

<sup>4</sup> Punto 5.2 Il concorso degli Enti locali, D.G.R. 30 luglio 2003 n. VIII/871.

caso in cui il Piano non risultasse vigente, la Provincia era chiamata a predisporre un apposito stralcio del Piano stesso, riferito al settore del commercio, per *orientare la localizzazione delle attività commerciali* nel proprio territorio secondo le indicazioni del Programma triennale e degli Indirizzi in materia urbanistica. Sino all'approvazione del Piano territoriale di coordinamento o dello stralcio di cui sopra, la Provincia poteva fornire la sue indicazioni alla Conferenza dei servizi, sulla base di apposito atto - formalmente assunto dalla Provincia stessa, in coerenza con il Programma triennale - contenente i criteri da applicare in sede di esame delle domande, per gli aspetti di sua competenza.

I principali contenuti di dettaglio previsti dalla Regione che possono essere sviluppati dalle Province nella fase degli ulteriori approfondimenti sono:

- l'individuazione dei comparti territoriali idonei per essere interessati dalla localizzazione dei nuovi insediamenti commerciali e dei poli commerciali extra o periurbani (parchi commerciali);
- le indicazioni circa le priorità di insediamento della grande distribuzione nelle diverse parti del territorio in coerenza con gli indirizzi regionali della programmazione commerciale triennale<sup>5</sup>;
- l'eventuale individuazione di bacini commerciali di livello sub provinciale sulla base dell'analisi della domanda e dell'offerta commerciale, al fine di orientare in modo congruente con le diverse caratteristiche del territorio lo sviluppo della rete commerciale.

La legge regionale di governo del territorio (L.R. 12/2005)<sup>6</sup> conferma la possibilità che il Piano territoriale provinciale, per la parte di carattere programmatico, preveda indicazioni puntuali per la realizzazione di insediamenti di portata sovracomunale, se definiti come tali dai PGT comunali (art. 15, comma 2, lettera g), riconducibili, evidentemente, alle grandi strutture di vendita della distribuzione commerciale moderna che per dimensione, destinazione funzionale, quantità, influenza dei bacini di utenza, accessibilità, elevata concentrazione di presenze, determinano effetti diretti sul territorio e sono da considerarsi di natura sovralocale.

Nelle "Modalità per la pianificazione comunale" (art. 7, L.R. 12/2005) si esplicita, inoltre, che le eventuali previsioni di insediamento di attività economiche generatrici di importanti interventi di trasformazione territoriale (nuovi poli produttivi, terziari, direzionali, commerciali o comunque destinati a funzioni insediative) devono essere valutate secondo una pluralità di condizioni:

- derivare in modo stretto da valutazioni effettuate a scala sovralocale al fine di verificarne la congruità e la sostenibilità;
- essere valutate preventivamente per le ricadute e per gli impatti generati sia a scala locale che sovracomunale e sotto tutti gli aspetti (infrastrutturale, ambientale, paesaggistico, di dotazione di servizi) nonché, qualora ritenuto opportuno, attraverso puntuali studi di prefattibilità (lo strumento per attuare queste verifiche è costituito dalla VAS che accompagna il Documento di Piano);
- essere strettamente relazionate ed adeguate al ruolo ed all'importanza che la specifica realtà comunale, in cui si vengono a collocare, riveste rispetto ai diversi

<sup>5</sup> Legge pubblicata sul 1° Supplemento Ordinario al BURL n. 11 del 16 marzo 2005 ed entrata in vigore il 31 marzo 2005. I Criteri attuativi della legge, deliberati dalla Giunta regionale nel dicembre 2005, forniscono agli Enti Locali le linee guida e gli indirizzi per l'applicazione della legge nei suoi diversi aspetti. Le tematiche affrontate riguardano lo Sviluppo del Sistema Informativo Territoriale integrato (SIT), le Modalità per la pianificazione comunale, la Componente geologica, idrogeologica e sismica del Piano di Governo del Territorio, la Valutazione ambientale di piani e programmi (VAS), la Tutela dei beni paesaggistici.

<sup>6</sup> Regione Lombardia, Programma triennale di sviluppo del settore commerciale 2003-2005, "Articolazione territoriale ed indirizzi specifici" del Programma Triennale ed in rapporto agli obiettivi di presenza e sviluppo (Par. 4.2).

livelli di gerarchia urbana riconoscibili nel contesto territoriale di riferimento.

Nel testo della L.R. 12/05 non viene assegnato un ruolo al Piano di Settore provinciale del Commercio, in quanto il trattamento del tema del governo degli insediamenti commerciali è veicolato all'interno del processo di adeguamento del PTCP, dove le previsioni di nuove localizzazioni devono tener conto di quanto indicato nel Piano Provinciale di Settore del Commercio, in ordine ad eventuali priorità di insediamento, agli ambiti idonei per condizioni di alta accessibilità e alle politiche di controllo degli impatti.

I Comuni devono comunque garantire, ai fini dell'inserimento di tali previsioni nel proprio piano, l'effettuazione di congrue valutazioni preliminari di compatibilità urbanistica, territoriale e infrastrutturale (flussi di traffico, accessibilità ai vari settori urbani, criticità della rete, indotto derivante dall'ipotesi di intervento) dei nuovi insediamenti.

## 2. Il quadro normativo: verso una nuova agenda del decisore pubblico

In uno scenario di concorrenza tra sistemi integrati di offerta (commercio, terziario commerciale, intrattenimento e tempo libero) emerge, oggi, una rinnovata sensibilità da parte del decisore pubblico verso gli aspetti insediativi e decisionali, sollecitata sia dalla molteplicità di paradossi ed effetti perversi che hanno accompagnato, a volte, il processo localizzativo dei diversi format commerciali, sia dall'attuale quadro normativo regionale caratterizzato da:

- una fase di aggiornamento della programmazione triennale delle attività commerciali a scala vasta e locale fondata sull'esplicito richiamo alla necessità di definire gli interventi sul sistema commerciale in base a criteri di pianificazione urbanistica e territoriale e a principi di concorrenza e pluralismo tra forme distributive;
- la riforma della disciplina urbanistica (Legge per il governo del territorio, L.r. 11 marzo 2005, n. 12 e Criteri attuativi) che, riconfermando la centralità della pianificazione locale, è ispirata a un approccio urbanistico basato su una elevata flessibilità nel rapporto tra gli indirizzi generali, fissati dai Comuni, e i processi di trasformazione urbana veicolati dagli investimenti privati, entrambi con importanti ricadute sulla componente conoscitiva e sugli indirizzi urbanistici di programmazione delle attività commerciali a scala provinciale.

### 2.1 La riforma della disciplina delle attività commerciali: dal d.lgs. 114/98 al Programma triennale regionale 2003-2005

La riforma della disciplina del commercio (d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114<sup>7</sup>), focalizzata su una decisa argomentazione di carattere territoriale, persegue, dal punto di vista teorico e metodologico, finalità precise di organizzare una rete commerciale che assicuri la produttività del sistema distributivo e la qualità dei servizi offerti all'utenza, rispettando la libera concorrenza e un equilibrato sviluppo insediativo della pluralità di tipologie distributive. Il processo, in sostanza, non abbandona l'idea di una programmazione nel settore, oggi, "meno improntata a una regolamentazione strutturale dei mercati e più orientata a risolvere problemi di tipo urbanistico"<sup>8</sup>.

Per quanto riguarda, in particolare, il governo degli insediamenti delle medie e grandi superfici di vendita, vanno specificate alcune novità introdotte dalla Riforma rispetto alla precedente programmazione settoriale a base econometrica, orientate, in particolare, a veicolare l'insediamento delle attività commerciali attraverso una valutazione urbanistica delle coerenze rispetto agli assetti insediativi esistenti:

- l'autorizzazione comunale delle medie strutture autorizzate che norma, a livello locale, l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie di una media struttura di vendita attraverso l'adozione di criteri per il rilascio delle autorizzazioni;

<sup>7</sup> Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (1998), "Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 114. Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59", Supplemento ordinario alla G.U., n. 95 del 24 aprile 1998 - Serie generale.

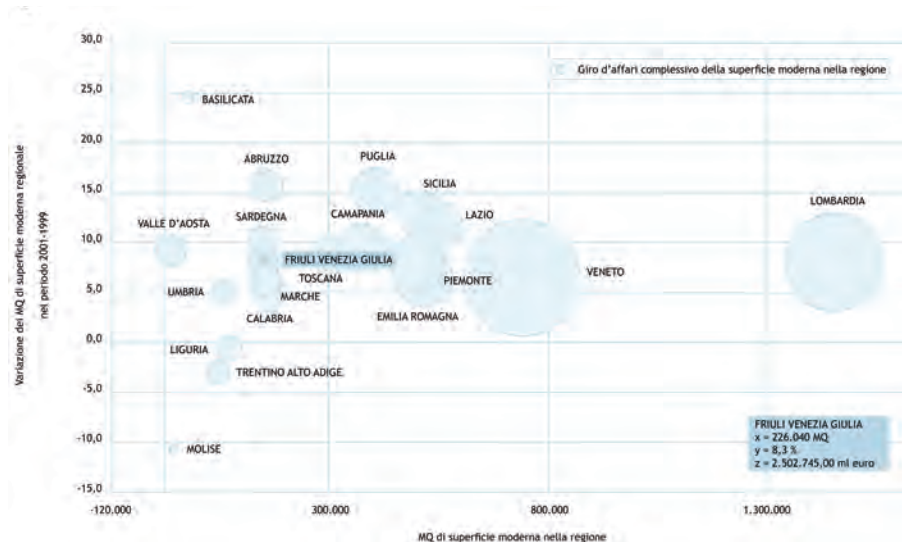
<sup>8</sup> Autorità garante della concorrenza e del mercato (1993), *Regolamentazione della distribuzione commerciale, Relazione, gennaio. Il decreto abroga la precedente regolamentazione del settore, fondata sui piani di settore comunali, sulle barriere all'entrata e sui contingentamenti delle autorizzazioni calibrati sulle differenti tabelle merceologiche.*



- il passaggio autorizzativo in sede pubblica nelle Conferenze dei Servizi che ha determinato una maggiore visibilità delle iniziative in corso e una più attenta verifica delle condizioni prestazionali e qualitative dei progetti della distribuzione commerciale moderna. Se questa intenzione è stata gestita efficacemente da alcune Regioni (come il Piemonte) con argomentazioni di carattere territoriale alle scelte localizzative proposte dagli operatori commerciali, in altre esperienze regionali si è tradotta in confusi meccanismi di contingentamento che hanno favorito le rendite posizionali esistenti e le acquisizioni straniere di intere catene distributive a base locale;
- il riconoscimento regionale (Emilia Romagna, Piemonte, Sicilia) di una serie di tipologie insediative dell'innovazione commerciale (spesso esito della tendenza aggregativa degli operatori), per anni assenti oppure sottovalutate nelle politiche di programmazione del settore come, ad esempio, i parchi commerciali e i *factory outlet centers*.

Lo scenario attuale caratterizzato dalla recente competenza esclusiva in materia di commercio assegnata alle Regioni<sup>9</sup> attraverso forme, anche inedite, di federalismo in materia di regolazione dell'attività distributiva può rappresentare un'occasione sia per la definizione di politiche commerciali a base regionale, sia per coniugare obiettivi di efficienza economica del settore con il governo delle esternalità negative del fenomeno. Attivato con intenzionalità positive di declinare le politiche commerciali sulle vocazioni territoriali dell'offerta, rischia, oggi, data la forte discrezionalità di approccio e di lavoro dei livelli regionali, di costruire scenari normativi orientati a condizionare le dinamiche concorrenziali<sup>10</sup> con conseguenti dislivelli di modernizzazione regionale del settore (Fig. 2.1).

Figura 2.1



<sup>9</sup> In seguito all'approvazione con legge costituzionale n. 3/2002 delle modifiche al titolo V della Costituzione.

<sup>10</sup> Scenario argomentato da Luca Pellegrini al convegno "Scenari e opportunità del commercio moderno in Italia", Mark up, Milano, 6 febbraio 2003.

Figura 2.1  
**Modernizzazione della struttura distributiva italiana**  
 Fonte: Gianpiero Lugli, Dipartimento di Economia dell'Università di Parma, Trieste, convegno Faid Il Sole 24 Ore, 4 novembre 2002.

Il "Programma Triennale per lo sviluppo del settore commerciale 2003-2005", predisposto dalla Direzione Generale Commercio Fiere e Mercati della Regione Lombardia, dopo una prima fase deludente di programmazione quantitativa del settore, attribuisce un ampio rilievo alle relazioni tra commercio e territorio e alla necessità di intervenire con una azione di indirizzo che non riguarda solo gli aspetti di carattere economico ma anche gli aspetti di carattere spaziale. Questo approccio, viene declinato in azioni focalizzate su:

- il riconoscimento della differenziazione degli ambiti territoriali regionali, quindi delle relative peculiarità della domanda e, conseguentemente, della diversa caratterizzazione dell'offerta commerciale;
- l'assunzione dell'obiettivo della completezza dell'offerta commerciale nei diversi comparti territoriali, da conseguire sia a scala territoriale estesa, sia a scala urbana e locale;
- l'assunzione di una visione di scala sovracomunale come elemento di razionalizzazione delle nuove localizzazioni e di valorizzazione dell'offerta commerciale in termini di "sistema" e non di elementi puntuali;
- l'integrazione tra politiche di sviluppo commerciale e politiche territoriali e ambientali, comprendendo tra queste le politiche per la mobilità sostenibile, la valorizzazione dei punti di massima accessibilità del territorio, il contenimento del consumo di aree libere e la rigenerazione di ambiti degradati anche attraverso l'offerta di nuovi punti di "centralità" commerciale e per il tempo libero, le politiche per la riqualificazione urbana;
- la ricerca di forme di intesa e meccanismi di concertazione nella costruzione di politiche commerciali sia tra diversi livelli della pubblica amministrazione, sia tra soggetti pubblici e privati, verso l'uso degli strumenti della programmazione negoziata finalizzati alla valorizzazione della funzione commerciale urbana.

Il Programma triennale costituisce l'atto di indirizzo generale per lo sviluppo del settore commerciale in Lombardia. A Comune e Provincia vengono affidati, al fine del rilascio dell'autorizzazione commerciale, compiti di concorso alla valutazione degli elementi di compatibilità dei nuovi punti di vendita ciascuno con riferimento agli elementi di esame attinenti alle competenze esercitate.

#### **Il quadro conoscitivo: le esternalità di natura territoriale del commercio lombardo**

Dalle indagini svolte, emerge che le dinamiche connesse alla crescita quantitativa del settore commerciale lombardo hanno generato una serie di esternalità di carattere territoriale su cui è possibile intervenire attraverso una pluralità di interventi individuata dal Programma triennale:

- 1) *la necessità di bilanciare lo sviluppo dei centri commerciali suburbani con azioni intese alla riqualificazione e al rilancio del commercio di centro città per affrontare i rischi di un impoverimento del commercio urbano e i conseguenti rischi di svuotamento delle aree dove esso tradizionalmente si è insediato;*
- 2) *l'esigenza di considerare con attenzione la presenza di un'adeguata offerta commerciale nei nuclei urbani e rurali di minore dimensione demografica, dove sussistono prioritari obiettivi socio-economici di particolare interesse generale;*
- 3) *il deterioramento territoriale conseguente alla mancanza di pianificazione delle localizzazioni di grandi superfici e di quelle specializzate nel non alimentare, nell'impossibilità di ottenere autorizzazioni per aree integrate dove si potessero insediare più esercizi di questo tipo (parchi commerciali). Il Programma individua la necessità di misure di riqualificazione delle aree più compromesse e di contenimento delle tendenze localizzative non adeguatamente coordinate;*

4) la necessità di strumenti in grado di consentire ristrutturazioni e rilocalizzazioni dei punti vendita della fascia media delle imprese commerciali, oggetto di forti criticità e ostacoli di natura amministrativa e concorrenziale allo sviluppo della tipologia.

### Gli obiettivi generali del Programma triennale

Gli obiettivi generali per lo sviluppo della rete del settore commerciale regionale sono focalizzati, principalmente, sull'ammodernamento e qualificazione del sistema commerciale regionale e dei suoi sottosistemi locali, sull'integrazione tra politiche di sviluppo del commercio e politiche territoriali e sull'equilibrata dotazione di servizi commerciali nel territorio e negli abitati.

A tale fine, il Programma triennale promuove la realizzazione di:

- azioni di riqualificazione dei sistemi commerciali locali con strategie programmatiche differenziate per situazione territoriale (piccoli comuni; comuni montani o della pianura distanti dai maggiori poli dei servizi; aree urbane maggiori ad assetto consolidato e forte presenza commerciale; ambiti di trasformazione urbana; ambiti extra urbani, ambiti a forte presenza turistica ecc.) con particolare riferimento all'integrazione tra soggetti pubblici e privati per rendere più completa l'offerta dei servizi commerciali;
- interventi per la rivitalizzazione commerciale nei centri storici e negli abitati della rete distributiva e dei servizi;
- progetti sperimentali di nuove forme distributive finalizzati all'individuazione di modelli gestionali (in particolare modelli associativi) per l'integrazione delle diverse forme distributive e del sistema commerciale con la rete dei servizi in aree dove esistono carenze nella dotazione di servizi commerciali di base.

Per quanto riguarda la questione dell'integrazione tra politiche di sviluppo del commercio e politiche territoriali e ambientali, vengono sollecitate opportune 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.

Tabella 2.1  
Sintesi degli obiettivi del Programma Triennale 2003-2005: l'integrazione tra politiche politiche  
Fonte: Regione Lombardia, Programma triennale per lo sviluppo del settore commerciale 2003-2005, luglio 2003

Tabella 2.1

Integrazione tra politiche di sviluppo commerciale e politiche di assetto territoriale	3.2	Orientare lo sviluppo del settore in forma sostenibile dal territorio e dall'ambiente	3.2.1	1) politiche di contenimento delle diverse forme di inquinamento (atmosferico, idrico, rifiuti solidi, onde elettromagnetiche); 2) politiche di contenimento del traffico urbano ed extraurbano (governare le problematiche del traffico cittadino attraverso la gestione degli orari per il trasporto delle merci; favorire l'interscambio ferro-gomma; realizzare parcheggi; valorizzare le aree pedonali); 3) favorire l'utilizzo di mezzi di trasporto a basso contenuto di inquinanti; 4) politiche di miglioramento della qualità urbana e del paesaggio; 5) politiche per l'eccellenza della qualità microubanistica e architettonica degli spazi e dei contenitori delle funzioni commerciali
		Orientare le scelte localizzative della distribuzione dei centri per la logistica in forma sostenibile per gli abitanti, l'ambiente e il territorio	3.2.2	1) rafforzare il rapporto con la pianificazione territoriale provinciale e con la pianificazione urbanistica; 2) politiche di concentrazione delle scelte localizzative a scala vasta e a scala locale; 3) politiche di informazione ai consumatori e politiche di concentrazione delle scelte localizzative a scala interregionale

## **Gli indirizzi generali del Programma triennale e la loro declinazione per il territorio provinciale**

Gli indirizzi generali regionali per lo sviluppo della rete commerciale sono finalizzati a fornire un orientamento agli Enti locali sulle politiche del commercio attraverso i seguenti indirizzi programmatici:

- *riequilibrio delle diverse tipologie distributive* fondato sia sullo sviluppo degli esercizi di vicinato in rapporto all'obiettivo di fornire al consumatore servizi diversi e complementari, di accrescere qualità dell'offerta, efficienza e idonea localizzazione urbana; sia sullo sviluppo della media distribuzione attraverso procedure agevolate di apertura, ristrutturazione e ampliamento in coerenza con le caratteristiche dimensionali, demografiche, economiche e urbanistiche dei singoli comuni e attraverso una specifica programmazione settoriale dell'ambulato (mercati settimanali e in forma itinerante);
- *rivitalizzazione commerciale dei centri urbani* attraverso metodologie di intervento integrato riconducibili all'esperienza anglosassone del Town center management (progetto coordinato tra Ente locale, operatori commerciali singoli e associati, proprietà immobiliari, residenti);
- *contenimento dei tassi di mobilità individuale dell'utente* attraverso politiche localizzative dei nuovi insediamenti commerciali che contengano lo spostamento su mezzo privato dei consumatori e la promozione di aree servite da trasporto pubblico;
- *qualificazione della media distribuzione;*
- *dotazione commerciale nelle aree a minor densità insediativa;*
- *integrazione delle politiche di localizzazione commerciale con obiettivi di sviluppo generale dei contesti locali;*
- *sviluppo della qualità progettuale dei nuovi insediamenti commerciali e qualificazione dei poli commerciali extra e periurbani (parchi commerciali).*

## **Gli indirizzi specifici del Programma triennale: l'articolazione provinciale degli "ambiti territoriali"**

Le modalità di individuazione degli ambiti territoriali e della loro caratterizzazione geografica (art. 2 L.R. 14/99) sono l'esito della lettura cartografica della presenza di aree metropolitane omogenee e di aree sovracomunali configurabili come un unico bacino di utenza, allo scopo di consentire la razionalizzazione e la modernizzazione della rete distributiva, controllandone l'impatto territoriale, ambientale, sociale e commerciale.

Gli ambiti territoriali sono stati definiti sulla base delle caratteristiche della rete commerciale e delle sue dinamiche recenti nonché in relazione a caratteristiche geografiche, economiche e sociali, in rapporto alla domanda esistente e prevedibile dal punto di vista qualitativo e quantitativo<sup>11</sup>.

Il territorio della provincia di Milano è suddiviso in tre ambiti territoriali, con alcune correlazioni fisico-spaziali con il quadro di riferimento territoriale definito dagli ambienti insediativi della Lombardia (Itaten, 1996; Palermo, 1997<sup>12</sup>):

<sup>11</sup> La Provincia, sulla base di idonei studi sulle dinamiche del settore ed indagini territoriali e ambientali nell'ambito dei propri Piani Territoriali di Coordinamento Territoriali o di appositi stralci per il settore commerciale può proporre alla Regione modifiche agli ambiti territoriali (Delibera VIII/15701 del 18/12/2003, "Modalità applicative del Programma triennale per lo sviluppo del settore commerciale 2003-05 in materia di grandi strutture di vendita". PRS: obiettivo gestionale 3.10.9.1 "Aggiornamento della normativa e della programmazione regionale in materia commerciale e distributiva").

<sup>12</sup> Clementi, A., Dematteis, G., Palermo, P.C., *Le forme del territorio italiano*, Laterza, Bari, 1996; Palermo, P.C. *Linee di assetto e scenari evolutivi della regione urbana milanese. Atlante delle trasformazioni insediative*, Angeli, Milano, 1997.

- *l'ambito commerciale metropolitano e l'ambito della pianura lombarda*, che riprendono parte dell'urbanizzazione pedemontana e di alta pianura orientale degli ambienti insediativi lombardi;
- *l'ambito di addensamento commerciale metropolitano* corrispondente sia all'ambiente urbano metropolitano centrale, sia alla conurbazione multicentrica dell'Olona e della Brianza milanese e a parte dell'urbanizzazione reticolare del Vimeratese.

Tabella 2.2

AMBITO TERRITORIALE	INDIRIZZI DI SVILUPPO
AMBITO COMMERCIALE METROPOLITANO (95 Comuni)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• contenimento del tasso di crescita della grande distribuzione rispetto al periodo più recente</li> <li>• consolidamento della funzionalità e del livello di attrazione del commercio nei principali centri urbani, attraverso la valorizzazione di tutte le forme distributive</li> <li>• integrazione delle attività commerciali con i diversi sistemi produttivi locali</li> <li>• attenzione al rapporto con il movimento delle persone e delle merci e alle scelte di localizzazione degli spazi logistici</li> <li>• stretto raccordo con le politiche insediative, con priorità al recupero delle aree dismesse e all'utilizzo di aree inserite nel contesto urbano, e di ammodernamento infrastrutturale.</li> </ul>
AMBITO DELLA PIANURA LOMBARDA (26 comuni)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• valorizzazione della articolazione strutturale della rete di vendita, con lo sviluppo della media e grande distribuzione nei centri di storica aggregazione</li> <li>• qualificazione e specializzazione della rete di vicinato, con progressivo incremento della dimensione media degli esercizi</li> <li>• promozione dell'integrazione con il commercio ambulante e l'individuazione di aree dedicate agli operatori ambulanti</li> <li>• disincentivo alla localizzazione delle attività commerciali in aree extraurbane</li> <li>• integrazione della rete commerciale con i sistemi produttivi locali</li> <li>• possibilità di autorizzazione, in un solo esercizio, dell'attività commerciale e di altre attività di interesse collettivo</li> </ul>
AMBITO DI ADDENSAMENTO COMMERCIALE METROPOLITANO (67 Comuni)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• incentivo alla riqualificazione, razionalizzazione e ammodernamento dei poli commerciali della grande distribuzione già esistenti, ove necessario in forme unitarie</li> <li>• attenzione alla presenza di esercizi di vicinato e di media distribuzione, di maggiore accessibilità diretta da parte dell'utenza</li> <li>• forte disincentivo al consumo di aree libere e indirizzo prioritario per la riqualificazione di aree urbane produttive dismesse o abbandonate, con particolare riferimento alla grande distribuzione</li> <li>• prioritaria localizzazione di attività commerciali in aree servite dai mezzi di trasporto pubblico</li> <li>• particolare considerazione della funzionalità degli assi stradali di supporto localizzativo, assunti nella loro unitarietà.</li> </ul>

### Gli obiettivi di presenza e di sviluppo delle grandi strutture di vendita

In base all'entità della presenza di esercizi della grande distribuzione nel territorio regionale e nelle sue diverse aree provinciali, nonché all'andamento riscontrato nell'ultimo triennio, il Programma triennale 2003-2005 individua alcuni obiettivi per orientare lo sviluppo di questa tipologia di vendita:

- possibilità di incremento della superficie di vendita della grande distribuzione in misura correlata alla dotazione commerciale in rapporto agli abitanti residenti a scala provinciale;
- differenziazione dell'obiettivo di sviluppo tra settore alimentare e settore non alimentare;
- gradualità del processo di evoluzione della rete distributiva;
- attenzione agli effetti differenziati delle diverse tipologie distributive.

Viene assunto, per il settore non alimentare un incremento-obiettivo pari al 7,5% della superficie di vendita esistente nelle province che presentano un indice di presenza superiore al dato medio regionale, e pari al 12,5% nelle province che presentano un indice di presenza inferiore al dato medio regionale.

Per il settore alimentare il valore dell'incremento-obiettivo è assunto nella misura del 5% e del 10% rispettivamente per le province con indice di presenza superiore o inferiore al dato medio regionale.

Le Province possono fornire indicazioni circa le priorità di insediamento della grande distribuzione nelle diverse parti del loro territorio, in rapporto agli obiettivi di presenza e sviluppo definiti ed in coerenza con gli indirizzi, di cui tenere conto in sede di esame delle domande di autorizzazione (Tabb. 2.3 e 2.4).

Qualora l'autorizzazione di una grande struttura di vendita sia prevista nell'ambito di un Accordo di Programma o di uno strumento di Programmazione negoziata che preveda la partecipazione di Regione, Provincia e Comuni interessati, il relativo procedimento autorizzatorio ex art.9 del D.Lgs 114/98 è assorbito da quello dell'Accordo.

Incremento obiettivo per il Triennio 2003-2005	+5% per le Province con indice di presenza superiore alla media regionale +10% per le Province con indice di presenza inferiore alla media regionale
--	---

Tabella 2.3

Provincia	Obiettivo di sviluppo (incremento di superficie)
Milano	26.137
Bergamo	4.933
Brescia	4.110
Como	2.350
Cremona	1.501
Lecco	1.415
Lodi	1.002
Mantova	2.767
Pavia	2.169
Sondrio	756
Varese	3.127
<b>LOMBARDIA</b>	<b>50.268</b>

Tabella 2.4

Provincia	Obiettivo di sviluppo (incremento di superficie)
Milano	39.695
Bergamo	11.547
Brescia	8.434
Como	6.259
Cremona	5.164
Lecco	1.909
Lodi	3.598
Mantova	7.218
Pavia	5.285
Sondrio	1.660
Varese	11.319
<b>LOMBARDIA</b>	<b>102.088</b>

Tabella 2.2 (a fronte)  
**Ambiti territoriali della Provincia di Milano e indirizzi regionali di sviluppo**  
Fonte: nostra elaborazione da Regione Lombardia, Programma triennale per lo sviluppo del settore commerciale 2003-2005, luglio 2003.

Tabella 2.3  
**Obiettivi di presenza e sviluppo interprovinciale della Grande Distribuzione Alimentare**  
Fonte: Regione Lombardia, Programma triennale per lo sviluppo del settore commerciale 2003-2005, luglio 2003.

Tabella 2.4  
**Obiettivi di presenza e sviluppo interprovinciale della Grande Distribuzione Extra-Alimentare**  
Fonte: Regione Lombardia, Programma triennale per lo sviluppo del settore commerciale 2003-2005, luglio 2003.

Il Programma Triennale per lo sviluppo del settore commerciale 2003-2005, in rapporto alle caratteristiche dei diversi ambiti territoriali, opera, quindi, una definizione degli indicatori e delle relative soglie quantitative di ammissibilità dei nuovi interventi, attraverso il ricorso sia a parametri di tipo quantitativo, sia a considerazioni di tipo qualitativo congruamente motivate, in rapporto agli obiettivi del Programma triennale, alla natura degli elementi in esame e alla ricaduta generata dall'insediamento commerciale.

In sede di valutazione regionale delle domande di apertura di nuovi grandi strutture di vendita<sup>13</sup> è stato introdotto il principio che, fino all'approvazione del nuovo Programma Triennale 2006-2008 e nei casi provinciali di superamento del 50% dei valori obiettivo stabiliti dal Programma Triennale vigente, il giudizio di inadeguatezza si intende non ostativo in presenza contestuale di cinque su sei condizioni di contesto (fattori escludenti) computabili sia in termini quantitativi sia attraverso valutazioni di carattere qualitativo e localizzativo (Tab. 2.5).

Per quanto riguarda l'apertura di nuove grandi strutture di vendita finalizzate alla riqualificazione, alla razionalizzazione e all'ammodernamento delle strutture esistenti realizzati mediante accorpamenti, ampliamenti e concentrazioni che non richiedano nuova superficie di vendita<sup>14</sup> devono sussistere, invece, almeno 2 degli elementi di cui ai punti 4), 5) e 6), della tabella seguente introducendo, in questo modo, una condizione premiante per i processi di qualificazione delle grandi superfici commerciali esistenti al luglio 2005 e acquisendo un indice positivo dell'evoluzione qualitativa del sistema distributivo, determinato dall'aumento delle dimensioni medie delle strutture già presenti sul territorio.

Tabella 2.5

N°	CONDIZIONE DI CONTESTO	CRITERIO VALUTATIVO
1	localizzazione in aree dove la STRUTTURA DELL'OFFERTA RISULTA ANCORA DEFICITARIA rispetto alla domanda della popolazione residente con riferimento al fatturato complessivo di tutti i punti vendita in rapporto alla capacità di spesa della popolazione nel bacino di gravitazione	Quantitativo (capacità di spesa/ popolazione bacino)
2	comuni il cui PESO INSEDIATIVO, dato dalla somma di residenti e addetti occupati in unità locali ubicate nel comune, sia equivalente o superiore alla superficie di vendita richiesta al fine di EVITARE L'ALLOCAZIONE DI GRANDI INSEDIAMENTI COMMERCIALI IN CENTRI URBANI DI PICCOLE DIMENSIONI	Quantitativo (peso insediativo/ SdV richiesta)
3	aree che presentino, nell'intorno territoriale considerato, un SALDO POSITIVO NELL'EVOLUZIONE DEGLI ESERCIZI DI VICINATO rispetto all'andamento medio provinciale nel triennio di riferimento (2001-2004);	Quantitativo (consistenza esercizi di vicinato)
4	interventi che si qualifichino per la particolare attenzione agli aspetti ambientali e paesaggistici del territorio e quindi che NON PRESENTINO SIGNIFICATIVE CRITICITÀ D'IMPATTO in particolare per la generazione di volumi di traffico tali da necessitare opere di mitigazione di rilevanza sovracomunale	Quanti-qualitativo (criticità di impatto/ generazione traffico)
5	interventi che siano finalizzati alla RIQUALIFICAZIONE E AL RECUPERO DI AREE URBANE ED EXTRAURBANE DISMESSE O ABBANDONATE e quindi alla limitazione del consumo di suolo, con attenzione alle aree individuate da strumenti di programmazione territoriale regionale o provinciale	Qualitativo (localizzativo)
6	interventi che si qualifichino per l'ELEVATO PROFILO QUALITATIVO NELLA CONFIGURAZIONE ARCHITETTONICA E NELL'INSERIMENTO TERRITORIALE	Qualitativo (progetto architettonico e urbanistico)

<sup>13</sup> D.g.r. 26 luglio 2005 - n. 8/407 Modificazione dell'Allegato a) alla d.g.r. del 18 dicembre 2003 n. 7/15701 "Modalità applicative del programma triennale per lo sviluppo del settore commerciale 2003-2005 in materia di grandi strutture di vendita"

<sup>14</sup> In quanto costituite da sole grandi strutture di vendita attive non incidenti sugli obiettivi di presenza e di sviluppo di cui alle citate tabelle 5.1 e 5.2 del Programma Triennale.

Tabella 2.5  
"Moratoria" regionale: condizioni di contesto e criteri valutativi  
Fonte: Regione Lombardia, D.G.R. 26 luglio 2005, n. 8/407.

## 2.2. Il Programma Triennale di Sviluppo del Settore Commerciale (PTSSC) 2006-2008: verso la valutazione qualitativa delle proposte

L'attuale quadro normativo della Regione Lombardia è caratterizzato dalla nuova programmazione triennale 2006-2008 delle attività commerciali<sup>15</sup> - orientata prevalentemente su interventi e valutazioni di tipo qualitativo e di impatto rispetto alla programmazione fondata sulla definizione di limiti quantitativi allo sviluppo del settore - e dalla riforma della disciplina urbanistica<sup>16</sup> che, riconfermando la centralità della pianificazione locale, è ispirata a un approccio di governo del territorio basato su una elevata flessibilità nel rapporto tra gli indirizzi generali, fissati dai Comuni, e i processi di trasformazione urbana veicolati dagli investimenti privati.

Uno degli aspetti più significativi della nuova programmazione regionale del commercio è l'orientamento per una crescita ad impatto zero delle grandi strutture di vendita in termini di superfici e di esternalità negative. La Regione, valutando il forte incremento registrato in anni recenti e i consistenti livelli di presenza, non fornisce, in questo senso, alcun obiettivo numerico di sviluppo della grande distribuzione, spostando le priorità di indirizzo alla razionalizzazione e riqualificazione delle strutture già esistenti<sup>17</sup>.

L'orientamento del nuovo Programma Triennale per lo sviluppo del settore commerciale 2006-2008 per le Grandi strutture di vendita è focalizzato, in particolare, su una serie di azioni:

- *agevolazione di processi di razionalizzazione e di ammodernamento delle grandi strutture* finalizzati all'ottimizzazione del sistema distributivo esistente da conseguirsi tendenzialmente *mediante interventi che non richiedano utilizzo di nuova superficie di vendita*, quindi attraverso forme di razionalizzazione della superficie di vendita nell'ambito delle superfici di vendita già autorizzate;
- *forte disincentivo all'apertura di nuovi insediamenti di grande distribuzione*<sup>18</sup> che, in caso contrario, dovranno essere valutati sulla base di condizioni più qualificanti di compatibilità e dovranno altresì garantire ulteriori condizioni di sostenibilità con riferimento alla mitigazione degli impatti socio-economici, territoriali ed ambientali;
- *prioritaria allocazione delle grandi strutture di vendita, compresi gli interventi sull'esistente, in aree che non creino significativi impatti territoriali e ambientali e non determinino ulteriore consumo di suolo* conseguendo obiettivi di riqualificazione urbana e di sviluppo generale;
- *conferma del sistema di valutazione integrata dell'insieme delle diverse componenti di impatto generato dal nuovo insediamento commerciale sul contesto economico, sociale e territoriale*;
- *valorizzazione della concertazione fra i diversi soggetti ed Enti pubblici* interessati nel procedimento di valutazione delle domande di apertura delle grandi strutture di vendita quale *metodo di definizione delle condizioni di sostenibilità degli interventi per gli aspetti di impatto di rilievo sovra locale*.

Il Programma Triennale 2006-2008 ribadisce l'ampio rilievo alle relazioni tra commercio e territorio già introdotto dal Programma del triennio precedente, riconfermando l'importanza delle azioni focalizzate su:

<sup>15</sup> Regione Lombardia, Direzione Generale Commercio, Fiere e Mercati, Programma Triennale per lo Sviluppo del Settore Commerciale 2006-2008, DCR n. VIII/0216 del 2 ottobre 2006 (BURL n. 42 del 20 ottobre 2006, 3° S.S.).

<sup>16</sup> Regione Lombardia, Legge per il governo del territorio, L.r. 11 marzo 2005, n. 12, Criteri attuativi e Ulteriori modifiche e integrazioni alla L.R. 12/2005 (in particolare, quelle contenute nella D.G.R. n. 8/3758 del 13/12/2006).

<sup>17</sup> L'assenza di obiettivi di sviluppo comporta una valutazione negativa delle domande di apertura delle grandi strutture che richiedono nuova superficie di vendita non ostativa in assoluto "qualora l'insediamento commerciale proposto, oltre a conseguire la compatibilità socio-economica, territoriale ed ambientale nelle componenti di valutazione, sia in grado di garantire le condizioni di sostenibilità definite dalla Conferenza di servizi".

<sup>18</sup> Si segnala la previsione di disincentivare fortemente l'attivazione di nuovi insediamenti commerciali con superfici di vendita uguali o maggiori di 15.000 mq consentendone l'apertura esclusivamente nell'ambito di strumenti di programmazione negoziata che affrontino l'insediamento nell'ottica di una complessiva riqualificazione del contesto economico, insediativo e urbano.



- riconoscimento della differenziazione degli ambiti territoriali regionali e caratterizzazione dell'offerta commerciale;
- obiettivo della completezza dell'offerta commerciale nei diversi comparti territoriali;
- necessità di una visione di scala sovracomunale nella pianificazione in quanto si è consapevoli che i confini territoriali dei mercati concorrenziali non coincidono con i confini amministrativi di Comuni e Province, ma sono determinati dalla concentrazione spaziale della domanda e dalla sua mobilità;
- importanza dell'integrazione tra politiche di sviluppo commerciale e politiche territoriali e ambientali, e della ricerca di forme di intesa tra gli attori pubblici e privati e tra i diversi livelli di governo nella costruzione delle politiche commerciali.

Dal punto di vista del "federalismo commerciale", il Programma triennale costituisce l'atto di indirizzo generale per lo sviluppo del settore commerciale in Lombardia. A Comune e Provincia vengono affidati, al fine del rilascio dell'autorizzazione commerciale, compiti di concorso alla valutazione degli elementi di compatibilità dei nuovi punti di vendita ciascuno con riferimento agli elementi di esame attinenti alle competenze esercitate. In specifico, il Programma individua:

- lo scenario di sviluppo del sistema commerciale lombardo, anche ad orientamento dell'attività di programmazione degli Enti locali;
- gli indirizzi per lo sviluppo delle diverse tipologie di vendita, indicando in particolare gli obiettivi di presenza e sviluppo delle grandi strutture di vendita, anche con riferimento a differenti ambiti territoriali ed urbani;
- i criteri generali per l'autorizzazione delle grandi strutture di vendita, in relazione alle diverse tipologie commerciali;
- le priorità per l'utilizzo delle risorse finanziarie a disposizione del bilancio regionale.

Gli obiettivi generali per lo sviluppo della rete del settore commerciale regionale sono focalizzati, principalmente, sull'ammodernamento e qualificazione del sistema commerciale regionale e dei suoi sottosistemi locali, sull'integrazione tra le politiche di sviluppo del commercio e le politiche territoriali e sull'equilibrata dotazione di servizi commerciali nel territorio e negli abitati.

In particolare, le principali azioni di ammodernamento e qualificazione del comparto nel suo insieme sono focalizzate su misure di varia natura, sia di infrastrutturazione del territorio (sistema logistico e accessibilità alle aree commerciali) sia di incentivazione economica e fiscale, sia di promozione della formazione e dell'assistenza tecnica per sviluppare le professionalità adeguate all'evoluzione tecnologica e manageriale (capacità contabili; finanziarie; di tecnica delle vendite; di uso della multimedialità; di gestione delle risorse umane). A livello locale, viene promossa la funzionalità delle reti commerciali in una visione di scala sovracomunale, considerando con attenzione le distinte specificità esistenti nei diversi ambiti territoriali regionali (zone metropolitane, aree montane, territorio rurale, Tab. 2.6).

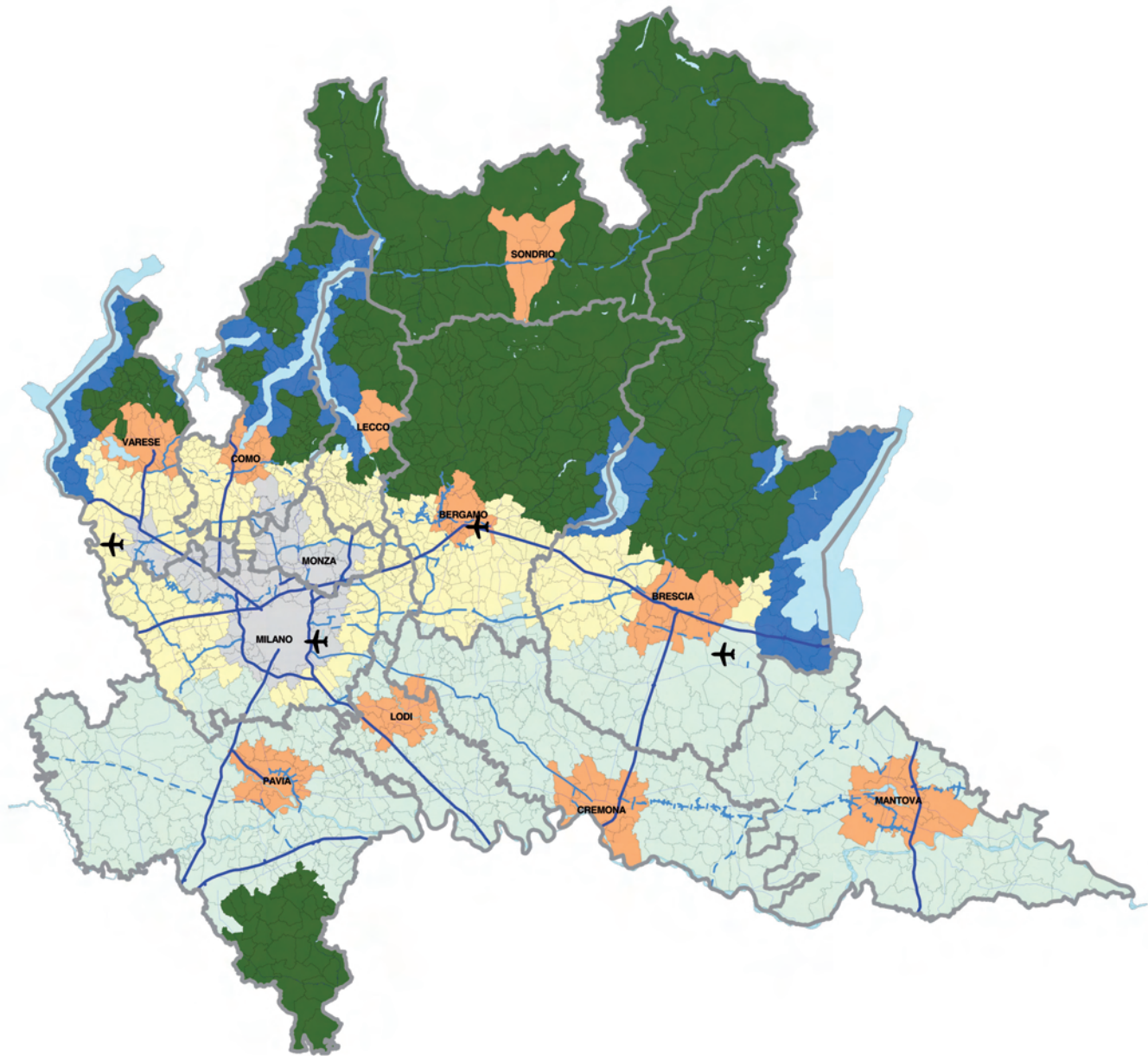


Figura 2.2  
Ambiti territoriali di programmazione del  
commercio della Regione Lombardia  
Fonte: Regione Lombardia, Programma triennale  
per lo sviluppo del settore commerciale 2006-  
2008

Tabella 2.6

AMBITO TERRITORIALE	INDIRIZZI DI SVILUPPO
AMBITO COMMERCIALE METROPOLITANO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• riqualificazione, razionalizzazione e ammodernamento degli insediamenti e dei poli commerciali già esistenti, compresi i parchi commerciali di fatto;</li> <li>• forte disincentivo alla apertura e all'eccessivo ampliamento di grandi strutture di vendita realizzate mediante l'utilizzo di nuova superficie di vendita;</li> <li>• promozione della localizzazione della media distribuzione in contesti ad alta densità abitativa purché integrati ad interventi di riqualificazione complessiva e di salvaguardia del commercio di vicinato;</li> <li>• disincentivo al consumo di aree libere ed attenzione alla localizzazione in aree dismesse di nuovi insediamenti distributivi, da realizzarsi esclusivamente in quelle aree in cui sia certificato il non superamento dei valori di concentrazione limite accettabili per l'inquinamento di suolo, sottosuolo, acque superficiali e acque sotterranee così come stabilito dalla normativa vigente in materia ambientale;</li> <li>• consolidamento della funzionalità e del livello di attrazione del commercio nei principali centri urbani, attraverso la valorizzazione di tutte le forme distributive, con particolare attenzione alla rete distributiva di prossimità;</li> <li>• integrazione delle attività commerciali con i diversi sistemi produttivi locali;</li> <li>• attenzione al rapporto con il movimento delle persone e delle merci e alle scelte di localizzazione degli spazi logistici.</li> </ul>
AMBITO DI ADDENSAMENTO COMMERCIALE METROPOLITANO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• riqualificazione, razionalizzazione e ammodernamento degli insediamenti e dei poli commerciali già esistenti, compresi i parchi commerciali di fatto;</li> <li>• forte disincentivo all'eccessivo ampliamento e alla apertura di grandi strutture di vendita mediante l'utilizzo di nuova superficie di vendita;</li> <li>• disincentivo al consumo di aree libere e attenzione alla localizzazione in aree dismesse di nuovi insediamenti distributivi;</li> <li>• incremento della presenza di esercizi di vicinato e di media distribuzione, di maggiore accessibilità diretta da parte dell'utenza;</li> <li>• prioritaria localizzazione di attività commerciali in aree servite dai mezzi di trasporto pubblico;</li> <li>• 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.</li> </ul>
AMBITO DELLA PIANURA LOMBARDA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• riqualificazione, razionalizzazione e ammodernamento degli insediamenti e dei poli commerciali già esistenti, compresi i parchi commerciali di fatto;</li> <li>• valorizzazione della articolazione strutturale della rete di vendita, con un limitato sviluppo della media e grande distribuzione nei centri di storica aggregazione commerciale;</li> <li>• qualificazione e specializzazione della rete di vicinato;</li> <li>• promozione dell'integrazione con il commercio ambulante e dell'individuazione di aree dedicate agli operatori ambulanti;</li> <li>• disincentivo alla localizzazione delle attività commerciali in aree extraurbane;</li> <li>• integrazione della rete commerciale con i sistemi produttivi locali;</li> <li>• possibilità di autorizzazione, in un solo esercizio, dell'attività commerciale e di altre attività di interesse collettivo;</li> <li>• valorizzazione e promozione delle attività commerciali di prossimità nei piccoli comuni.</li> </ul>

Tabella 2.6

**Ambiti territoriali della Regione Lombardia e indirizzi di sviluppo**

Fonte: Regione Lombardia, Programma triennale per lo sviluppo del settore commerciale 2006-2008, DCR n. VIII/0216 del 2 ottobre 2006, BURL N° 42 del 30 ottobre 2006, 3° S.S.

» segue Tabella 2.6

AMBITO TERRITORIALE	INDIRIZZI DI SVILUPPO
AMBITO MONTANO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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);</li> <li>• nessuna previsione di apertura di grandi strutture di vendita realizzate anche mediante l'utilizzo di superficie di vendita esistente;</li> <li>• 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;</li> <li>• integrazione delle strutture commerciali con i sistemi turistici locali e con l'artigianato delle valli;</li> <li>• individuazione, sperimentazione e promozione di nuovi modelli di punti di vendita, per le frazioni, i nuclei minori e le zone di minima densità insediativa, favorendo la cooperazione tra dettaglio tradizionale e GDO;</li> <li>• valorizzazione dell'offerta commerciale ambulante e della presenza di aree dedicate agli operatori ambulanti;</li> <li>• 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;</li> <li>• 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;</li> <li>• possibilità di autorizzare, in un solo esercizio, l'attività commerciale e altre attività di interesse collettivo.</li> </ul>
AMBITO LACUSTRE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• valorizzazione delle strutture insediative di antica formazione, in rapporto anche alle valenze e finalità di tipo turistico;</li> <li>• particolare attenzione alla delicatezza ambientale e paesaggistica del territorio, sia ai fini della ubicazione di nuovi insediamenti sia in rapporto alla generazione di volumi di traffico aggiuntivi su itinerari viabilistici di limitata capacità;</li> <li>• considerazione delle problematiche inerenti l'offerta commerciale nelle valli laterali ai bacini lacuali, che presentano frequentemente condizioni analoghe a quelle dell'ambito montano;</li> <li>• integrazione con l'offerta commerciale ambulante, anche per affrontare gli elementi di stagionalità della domanda;</li> <li>• integrazione con i sistemi produttivi e artigianali tipici locali, in particolare riferiti al comparto agro-alimentare;</li> <li>• integrazione delle strutture commerciali con i sistemi turistici e con l'artigianato locale e delle valli contigue;</li> <li>• nessuna previsione di apertura di grandi strutture di vendita realizzate anche mediante l'utilizzo di superficie di vendita esistente.</li> </ul>
AMBITO URBANO DEI CAPOLUOGHI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• riqualificazione, razionalizzazione e ammodernamento degli insediamenti e dei poli commerciali già esistenti, compresi i parchi commerciali di fatto;</li> <li>• 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;</li> <li>• forte disincentivo all'eccessivo ampliamento e alla apertura di grandi strutture di vendita realizzate mediante l'utilizzo di nuova superficie di vendita;</li> <li>• qualificazione della piccola e media distribuzione nei centri commerciali naturali esistenti;</li> <li>• localizzazione di attività commerciali in aree servite dai mezzi di trasporto pubblico, con particolare riferimento alle stazioni ferroviarie e alle condizioni di accessibilità riferite agli insediamenti periurbani;</li> <li>• particolare considerazione della funzionalità degli assi stradali di supporto localizzativi, assunti nella loro unitarietà;</li> <li>• disincentivo al consumo di aree libere;</li> <li>• valorizzazione delle attività commerciali storiche e di nicchia, anche nella configurazione architettonica dello spazio urbano e di vendita.</li> </ul>

### 2.3 Il ruolo della Provincia nelle politiche del commercio: una sintesi del quadro ricognitivo dei PTCP e dei Piani di Settore del Commercio nella Regione Lombardia

Con la riforma del Titolo V della parte 2° della Costituzione tramite la Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, alle Regioni vengono attribuite competenze e potestà legislativa esclusiva in materia di commercio. In questo quadro, le amministrazioni provinciali, attraverso i Piani territoriali di coordinamento, tenuto conto degli obiettivi del programma triennale regionale 2006-2008, definiscono *disposizioni in materia di grandi strutture di vendita* (L.R. 14/99, art. 4, comma 2).

Tabella 2.7

LIVELLO	AZIONI INTRAPRESE
REGIONALE	Implementazione degli Indirizzi generali e dei Criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale (es. Testo unico del Commercio)
PROVINCIALE	In forma volontaristica o prescrittiva (es. Regione Lombardia ed Emilia Romagna), alcune amministrazioni hanno realizzato Piani di settore (anche a indirizzo strategico) e indagini conoscitive sulla rete distributiva a scala provinciale
AMBITO SOVRALocale	Intese e accordi sovracomunali per l'insediamento delle GSV (es. fondo di compensazione territoriale)
COMUNALE	Adeguamenti degli strumenti urbanistici: azione svolta dai Comuni, principalmente di medio-grandi dimensioni, che, in questa fase attuativa, erano in fase di adozione del PRG oppure avevano iniziative di riqualificazione in corso di attivazione e/o aree da trasformare con l'inserimento di medie e/o grandi superfici di vendita.

In generale, i PTCP costituiscono il *quadro di riferimento territoriale delle scelte di programmazione del sistema distributivo* al fine di assicurare il rispetto delle esigenze di tutela degli aspetti paesistico-ambientali e la coerenza con il sistema della mobilità regionale e provinciale. Compito del PTCP è quello di definire, a livello di maggior dettaglio rispetto agli indirizzi generali e ai successivi criteri attuativi, nonché in relazione alle condizioni del territorio provinciale e alla propria programmazione di settore, le *condizioni per la corretta ed idonea localizzazione delle grandi strutture di vendita*, le quali, stante la loro caratterizzazione di insediamenti ad elevata concentrazione di presenze, richiedono condizioni di alta accessibilità incidenti sull'assetto della viabilità provinciale.

Il PTCP, quindi, può segnalare gli ambiti che, a motivo della situazione localizzativa o infrastrutturale esistente o prevista, si presentano come particolarmente idonei all'insediamento di tali strutture. Per quanto riguarda i nuovi insediamenti della grande distribuzione, i Comuni si confrontano con le indicazioni contenute nei piani provinciali, ove previste.

Al fine di orientare le azioni dei Comuni, il PTCP individua le più opportune condizioni di accessibilità, tenuto conto dell'esigenza di non considerare l'offerta di mobilità solo come risposta alla domanda, bensì di assumere l'obiettivo dello sviluppo correlato tra infrastrutturazione del territorio e assetto insediativo. Il PTCP deve, in sintesi, affrontare il tema del bilancio tra l'offerta di nodi ad alta accessibilità e domanda di spazi per poli insediativi ad alta concentrazione di presenze, comprese le grandi strutture di vendita.

Nei "Criteri generali per l'autorizzazione delle grandi strutture di vendita" del Programma triennale 2006-2008, a Comune e Provincia vengono inoltre affidati, al fine del rilascio dell'autorizzazione commerciale, compiti di concorso alla valutazione degli elementi di compatibilità dei nuovi punti di vendita e alla definizione delle condizioni di sostenibilità sociale, territoriale e ambientale dell'insediamento commerciale.

In relazione agli aspetti di natura sovracomunale, la Provincia competente è chiamata a:

- raccogliere i *contributi dei Comuni* maggiormente interessati e a presentare la conseguente valutazione d'insieme;
- esprimere la *valutazione di congruenza* rispetto al suo Piano territoriale di coordinamento e agli atti di programmazione del settore commerciale (ove vigenti). La predisposizione di apposito stralcio del PTCP, riferito al settore del commercio, è finalizzato a orientare la localizzazione delle attività commerciali nel proprio territorio secondo le indicazioni del Programma triennale e degli Indirizzi in materia urbanistica. In questo quadro, ai fini della valutazione, in sede di Conferenza dei servizi relativa alla singola domanda di autorizzazione di un nuovo punto di vendita di grande distribuzione, sarà considerato elemento di positiva qualificazione la sussistenza di atti di intesa, tra comuni ubicati nel bacino di gravitazione del nuovo insediamento, finalizzati all'utilizzo su scala sovracomunale delle risorse connesse agli oneri di urbanizzazione legate alla nuova struttura edilizia.

Al fine di favorire la realizzazione di una rete distributiva che assicuri l'equilibrato sviluppo delle diverse tipologie commerciali (esercizi di vicinato, medie e grandi strutture di vendita), il Programma Triennale stabilisce, inoltre, che il PTCP preveda anche una serie di possibili interventi di sostegno e rilancio per le tipologie commerciali localizzate nel tessuto urbano consolidato.

Si ricorda che, per quanto riguarda gli obiettivi di presenza e sviluppo delle grandi strutture di vendita presenti nel triennio 2003-2005, la Provincia poteva fornire indicazioni circa le *priorità di insediamento della grande distribuzione nelle diverse parti del loro territorio*, in rapporto agli obiettivi di presenza e sviluppo lì definiti ed in coerenza con gli indirizzi regionali, di cui tenere conto in sede di esame delle domande di autorizzazione. Nelle modalità applicative del Programma Triennale 2003-2005<sup>19</sup>, si ribadiva la natura di strumento di indirizzo e di coordinamento del PTCP, a cui spettava definire il quadro delle precondizioni per la localizzazione degli insediamenti della grande distribuzione commerciale.

In sostanza, si stabilisce che il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale fornisca, sulla base delle scelte operate per i sistemi dell'assetto idrogeologico, delle infrastrutture per la mobilità e del paesaggio e degli ulteriori sistemi indagati della rete ecologica, dell'agricoltura e delle attività produttive, quegli indirizzi e quegli approfondimenti che consentano alla Provincia di mettere in atto politiche di controllo degli impatti territoriali, sociali e commerciali dovuti all'eventuale localizzazione di grandi strutture di vendita.

Nel PTSSC 2006-2008 vengono definiti gli *Indirizzi per i Piani provinciali di settore del commercio*. Con riferimento ai contenuti del PTCP i Piani di settore forniscono tutti gli elementi conoscitivi per:

<sup>19</sup> DGR 18 dicembre 2003 - n. 7/15716.

- l'articolazione territoriale in ambiti commerciali del Programma Triennale e i relativi indirizzi di sviluppo con particolare riferimento al sistema della viabilità, della mobilità e alle politiche di tutela dell'ambiente;
- le indicazioni circa le priorità di riqualificazione delle aree extraurbane commerciali di insediamento della grande distribuzione in coerenza con gli indirizzi di sviluppo relativi agli ambiti territoriali di riferimento;
- le indicazioni in materia di intermodalità e logistica con riferimento al settore commerciale;
- il supporto conoscitivo e documentale per l'assunzione di riferimenti territoriali a supporto dell'espressione del parere della Provincia in sede di Conferenza dei servizi per il rilascio di autorizzazioni per la grande distribuzione (art. 9 del D.Lgs 114/98).

Nel quadro della nuova programmazione regionale focalizzata sull'*impatto zero* e *sullo sviluppo qualitativo*, il ruolo della Provincia si configura progressivamente come ruolo strategico e non direttamente regolativo, da concretizzarsi attraverso politiche attive e azioni di indirizzo nei confronti dei Comuni, di sollecitazione di intese per attivare o rafforzare forme di cooperazione tra Comuni, di sostegno a programmi anche specifici finalizzati a promuovere uno sviluppo equilibrato delle varie forme di offerta commerciale, nel quadro degli obiettivi più generali di sviluppo sostenibile del territorio.

### 2.3.1 Una sintesi del quadro ricognitivo dei PTCP e dei Piani di Settore del Commercio nella Regione Lombardia

La restituzione del quadro ricognitivo dei Piani Territoriali di Coordinamento approvati dalle 11 Province lombarde e dei 3 Piani di Settore o Piani Stralcio del Commercio vigenti nel 2006 (Cremona, Mantova, Varese) permette di esprimere alcune valutazioni sul livello di trattazione del tema del commercio negli strumenti di governo territoriale a scala vasta.

Il lavoro<sup>20</sup> è stato suddiviso in quattro fasi:

- 1) una raccolta dei materiali in forma digitale e cartacea e un'interlocuzione diretta con gli uffici di piano e i referenti del settore commerciale delle 11 Province;
- 2) una prima individuazione degli elementi di regolamentazione del commercio e di lettura cartografica dell'offerta e degli ambiti territoriali di programmazione, individuando i principali contenuti ed elementi di strutturazione (adozione e approvazione del piano, stato di avanzamento, referenti, normative e indicazioni in riferimento alle tematiche del commercio);
- 3) un rilievo delle prime differenze tra i diversi approcci e documenti provinciali, evidenziate nei contenuti e nelle prescrizioni presenti all'interno degli strumenti di governo analizzati;
- 4) un'indagine sui Piani di Settore relativi al commercio vigenti delle Province di

<sup>20</sup>  
URB & COM (2006), Ricognizione dei P.T.C.P. e Piani di Settore del Commercio nella Regione Lombardia.

Cremona, Mantova e Varese, restituita mediante schede analitiche di approfondimento della tipologia di analisi utilizzata nello studio del settore, la scala di riferimento (regionale, provinciale, locale), le restituzioni cartografiche e i risultati ottenuti (Tabella 2.8).

Tra gli esiti interpretativi della ricognizione sono da segnalare le seguenti questioni emergenti:

- *la progressiva rilevanza delle tematiche relative al commercio in ambito urbanistico e territoriale* all'interno delle differenti articolazioni e impostazioni dei PTCP e dei Piani di Settore analizzati, sia nella fase di indagine conoscitiva e sulle criticità della rete di vendita a scala provinciale, sia in quella di formulazione di obiettivi di piano e di criteri e di indirizzi di sviluppo specifici del settore;
- *un chiaro interesse per la regolamentazione degli insediamenti considerati di rilevanza sovracomunale* e per la formulazione di indirizzi puntuali per la localizzazione delle grandi strutture di vendita (definite, spesso, come "attività ad elevata concentrazione di presenze");
- *una tendenza all'individuazione di ambiti territoriali omogenei all'interno dei quali proporre specifici indirizzi e modalità di intervento per il settore commerciale* (casi di Brescia, Lecco, Mantova, Pavia), sia attraverso una scomposizione del territorio in circondari individuati in relazione a caratteristiche fisico-naturali, economiche, sociali e di relazione tra le polarità urbane e per i quali sono individuate specifiche caratteristiche che ne connotano le politiche di riferimento (Mantova), sia limitandosi alla classificazione degli ambiti fornita dal Programma triennale per il commercio 2003-2005 (Varese), approfondendo, nella fase di programmazione, la definizione di contesti territoriali per la definizione di politiche attive (Telai spazio-funzionali). Nel caso di Cremona, la Provincia ha concentrato le proprie analisi e indagini limitandosi alla divisione territoriale comunale e attribuendo maggior importanza alle dinamiche dei tre Comuni principali (Crema, Cremona e Casalmaggiore) individuando per questi specifiche condizioni di salvaguardia e sviluppo. In sostanza, lo studio dell'organizzazione spaziale della rete commerciale esistente è inteso come elemento fondante per le previsioni di ampliamento, adeguamento o insediamento di nuove strutture di vendita all'interno del complessivo territorio provinciale, che viene spesso messo in relazione (Mantova e Varese) con le altre Province della Lombardia, al fine di determinare una comparazione quantitativa con l'assetto regionale, e valutare le opportunità maggiormente possibili per lo sviluppo del settore commerciale;
- *la forte corrispondenza tra i PTCP e i Piani di Settore del Commercio*. In questo senso, è da segnalare il caso della Provincia di Varese, che, pur anticipando nel PTCP alcuni indirizzi per la limitazione degli "effetti negativi di un'infrastrutturazione commerciale poco controllata", rimanda la disciplina dello sviluppo della rete degli esercizi commerciali al Piano di Settore del Commercio;
- *la debolezza della fase programmatica e prescrittiva dei Piani di Settore del Commercio* rispetto alla ricchezza delle classificazioni (tipologiche e territoriali) introdotte nella fase analitica. A parte un approfondimento di dettaglio dell'aspetto normativo svolto dalla Provincia di Mantova, gli indirizzi provinciali sull'insediamento delle strutture commerciali individuano, spesso, tematiche generiche e focalizzano l'attenzione principalmente sulla regolamentazione della grande distribuzione,



non approfondendo altre tipologie e format commerciali, oggi in fase di avanzato sviluppo e trasformazione (medie strutture specializzate, tipologie urbane di factory outlet, "centri commerciali naturali").

Tabella 2.8

PROVINCIA DI CREMONA	
ESERCIZI DI VICINATO	1) Vengono stabiliti limiti dimensionali (comprendenti tutti i settori merceologici) in relazione al numero di abitanti dei comuni (a partire da quelli con popolazione inferiore ai 2.000 ab. fino ad arrivare ai comuni maggiori di Crema, Cremona, Casalmaggiore)
MEDIE STRUTTURE DI VENDITA	1) Incentivare la presenza di MSV 2) Vengono stabiliti limiti dimensionali in relazione al numero di abitanti (a partire da quelli con popolazione inferiore ai 2.000 ab. fino ad arrivare ai comuni maggiori di Crema, Cremona, Casalmaggiore), alla componente (esogena ed endogena) e al settore merceologico (alimentare, non alimentare, tutti) 3) Per lo sviluppo commerciale di interesse Intercomunale: <ul style="list-style-type: none"><li>• Non si prevedono nuovi insediamenti alimentari superiori ai 1.500 mq</li><li>• Si prevedono nuovi insediamenti non alimentari</li><li>• Si prevedono i trasferimenti nello stesso comune o stessa ACI a parità di superficie (alimentari e non)</li><li>• Si prevedono ampliamenti fino al limite MSV (alimentari e non)</li></ul>

Tabella 2.8  
Piani di Settore del Commercio provinciali  
(2006): quadro di sintesi di indirizzi e linee guida

PROVINCIA DI MANTOVA

Non sono state individuate indicazioni esplicite per quanto concerne gli esercizi di vicinato

Non sono state individuate indicazioni esplicite per quanto concerne le Medie strutture di vendita

PROVINCIA DI VARESE

Non sono state individuate indicazioni esplicite per quanto concerne gli esercizi di vicinato

- 1) Garantire forme di autoregolamentazione del mercato dei suoli con destinazione per MSV - GSV
- 2) Si considera compatibile l'insediamento delle MSV:
  - negli ambiti "Telaio spazio-funzionale portante il sistema urbano", "Telaio spazio-funzionale portante il sistema territoriale" e "Porte della città", in aree comprese tra 10' e 30' di gravitazione, connotate da equilibrata dotazione di popolazione residente e reddito pro-capite, collocati in corrispondenza di assi viari di grande scorrimento urbani ed extraurbani e inserite in ambiti di trasformazione urbana ed extraurbani;
  - negli ambiti "Polarità di vicinato e polifunzionali", "Sistema urbano di attività miste", "Rete urbana di valorizzazione integrata", in aree contrassegnate dalla presenza di situazioni critiche della rete distributiva con particolare riferimento agli EdV e alle MSV collocate in corrispondenza di percorsi dei mezzi di trasporto pubblico e su assi di scorrimento urbano oltre che all'interno di ambiti di trasformazione urbana e di contesti specifici delle tradizioni e tipicità locali.
  - negli ambiti "Rete urbana di valorizzazione integrata", "Telaio spazio-funzionale portante il sistema urbano", "Telaio spazio-funzionale portante il sistema territoriale" e "Porte della città", in area dismesse funzionalmente, con criticità sociali e/o abbandonate, collocate in corrispondenza degli assi di grande scorrimento urbano ed extraurbano all'interno di ambiti di trasformazione urbana ed extraurbani;
  - negli ambiti "Telaio spazio-funzionale portante il sistema urbano", "Telaio spazio-funzionale portante il sistema territoriale" e "Porte della città", in:
    - aree contigue ad attrezzature d'interesse collettivo e/o all'interno di previsioni funzionali integrabili e compatibili con destinazione commerciale (svago, sport, divertimento, spettacolo, ristorazione, tempo libero), collocate in corrispondenza degli assi di grande scorrimento urbano ed extraurbano e all'interno di ambiti di trasformazione urbana ed extraurbani.
    - aree in zone con previsioni di ristrutturazione urbanistica, collocate in corrispondenza degli assi di grande scorrimento urbano ed extraurbano, all'interno di ambiti di trasformazione urbana ed extraurbani.
- 3) Le normative comunali concernenti la gestione autorizzativa delle MSV devono prevedere modalità di sostegno nei confronti della rete di vendita tradizionale correlate alle nuove aperture di punti di vendita. L'apertura o l'ampliamento di punti di vendita di MSV deve essere correlata ad una riqualificazione del sito ove sono collocati, sotto il profilo dell'accessibilità, ambientale ed architettonico.

» segue Tabella 2.8

#### GRANDI STRUTTURE DI VENDITA

#### PROVINCIA DI CREMONA

- 1) Evitare l'insediamento di GSV lontano dai tre poli commerciali principali Crema, Cremona e Casalmaggiore
- 2) La Provincia è chiamata ad esprimersi sui rilasci di autorizzazioni per grandi strutture di vendita in sede di Conferenza dei Servizi prevista dall'articolo 9 del D.Lgs 114/98
- 3) Calibrare trasformazioni rilocalizzazioni e ampliamenti delle GSV rispetto all'impatto territoriale, alle forme e alle merceologie
- 4) Vengono stabiliti limiti dimensionali (comprendenti tutti i settori merceologici) in relazione al numero di abitanti (a partire da quelli con popolazione inferiore ai 2.000 ab. fino ad arrivare ai comuni maggiori di Crema, Cremona, Casalmaggiore), alla componente (esogena provinciale) e al settore merceologico (alimentare, non alimentare, tutti)
- 5) Per lo sviluppo di interesse Provinciale:
  - non si prevedono nuovi insediamenti alimentari di GSV
  - si prevedono nuovi insediamenti non alimentari fino a 5000mq di superficie di vendita
  - si prevedono trasferimenti di GSV (alimentari e non) in stesso Comune o stessa ACI, qualora formalizzata a parità di superficie
  - si prevedono ampliamenti di GSV (alimentari e non) non oltre il 20% della superficie originaria
  - si prevedono modifiche per il settore alimentare mentre non si prevedono modifiche per il settore non alimentare
  - si prevedono centri commerciali fino ai 10.000 mq solo in Comuni superiori ai 10.000 abitanti, con localizzazione in centro abitato o in aree di trasformazione urbana, con una sola unità alimentare della tipologia MSV e con accorpamento di esercizi esistenti in Comune o ACI qualora formalizzata. Non si prevedono centri commerciali superiori ai 10.000 mq
- 6) Per lo sviluppo di interesse Intercomunale:
  - non si prevedono nuovi insediamenti alimentari di GSV
  - si prevedono nuovi insediamenti non alimentari fino a 3.000 mq di superficie di vendita
  - si prevedono trasferimenti di GSV (alimentari e non) in stesso Comune o stessa ACI, qualora formalizzata a parità di superficie
  - si prevedono ampliamenti di GSV (alimentari e non) non oltre il 20% della superficie originaria
  - si prevedono modifiche per il settore alimentare mentre non si prevedono modifiche per il settore non alimentare
  - si prevedono, centri commerciali fino ai 5.000 mq solo in Comuni superiori ai 5.000 abitanti, con localizzazione in centro abitato o in aree di trasformazione urbana, con una sola unità alimentare della tipologia MSV e con accorpamento di esercizi esistenti in Comune o ACI qualora formalizzata. Non si prevedono centri commerciali superiori ai 5.000 mq

#### PROVINCIA DI MANTOVA

- 1) Localizzazione di punti vendita della grande distribuzione in contenitori esistenti o aree dismesse
- 2) Si esclude la realizzazione di punti vendita della grande distribuzione in ambiti di tutela paesistico ambientale
- 3) Gli standard di parcheggio possono essere modificati in funzione dei criteri merceologico e localizzativo:
  - per la merceologia alimentare è concesso un aumento massimo del 5% della superficie minima a parcheggio mentre per il settore non alimentare non sono previste variazioni
  - è possibile un aumento massimo del 10% per i punti vendita localizzati nelle zone di espansione urbana o produttiva. Non sono previste variazioni in zone di completamento mentre è possibile derogare agli standard a parcheggio fino al 50% nelle zone del centro storico e previa convenzione tra Comune e operatore commerciale
- 4) L'autorizzazione all'apertura è rilasciata dal Comune a seguito della Conferenza dei Servizi, l'articolazione della procedura per l'espressione del parere di competenza è divisa in due livelli:
  - livello di saturazione commerciale del circondario in cui è previsto l'intervento (si definiscono saturi i circondari che superano il valore medio provinciale in termini di superficie di vendita, espressa in mq, per abitante)
  - verifica contestuale delle seguenti condizioni:
    - coerenza con le direttive generali per lo sviluppo equilibrato della rete commerciale nei circondari
    - nell'ambito del bacino gravitazionale il trend evolutivo della rete distributiva risulta compatibile con l'insediamento-ampliamento di punti vendita della grande distribuzione
    - trend positivi delle dinamiche evolutive della popolazione residente nel bacino gravitazionale
    - livello di utilizzo del sistema infrastrutturale nel bacino gravitazionale che assicura discreti margini di sostenibilità del traffico
    - livello di saturazione commerciale nell'ambito del bacino gravitazionale inferiore alla media provinciale
    - conformità con i criteri urbanistico-ambientali dettati dal PTC
    - Previsione di spazi distributivi riservati alla commercializzazione di prodotti tipici mantovani per il settore alimentare
- 5) Accertamento di compatibilità dell'intervento con eventuali strumenti di programmazione negoziata e piani/programmi provinciali di settore
- 6) Verifica della valutazione di compatibilità ambientale e di incidenza dei punti vendita della grande distribuzione
- 7) Verifica di compatibilità con il quadro infrastrutturale

#### PROVINCIA DI VARESE

- 1) La valutazione delle domande di nuova apertura di GSV sono di competenza della Provincia, che definisce gli elementi qualitativi per l'espressione del parere, e ne riceve risposta da parte dei Comuni interessati alla nuova apertura;
- 2) Si concentrano negli ambiti commerciale metropolitano, di addensamento commerciale metropolitano e urbano dei capoluoghi le quote stabilite dalla regione Lombardia per lo sviluppo della grande distribuzione ( 3.227 mq alimentare, 11.319 mq non alimentare);
- 3) Garantire forme di autoregolamentazione del mercato dei suoli con destinazione per MSV - GSV:
  - pluralità di offerta di aree per GSV nel territorio comunale attuate con il ricorso agli strumenti negoziati, Programmi Integrati d'Intervento L.R. n. 9/99.
- 4) Si considera compatibile l'insediamento delle GSV:
  - negli ambiti "Telaio spazio-funzionale portante il sistema urbano", "Telaio spazio-funzionale portante il sistema territoriale" e "Porte della città", in aree comprese tra 10' e 30'di gravitazione, connotate da equilibrata dotazione di popolazione residente e reddito pro-capite, collocata in corrispondenza di assi viari di grande scorrimento urbani ed extraurbani e inserite in ambiti di trasformazione urbana ed extraurbani
  - negli ambiti "Polarità di vicinato e polifunzionali", "Sistema urbano di attività miste", "Rete urbana di valorizzazione integrata", in aree contrassegnate dalla presenza di situazioni critiche della rete distributiva con particolare riferimento agli EdV e alle MSV collocate in corrispondenza di percorsi dei mezzi di trasporto pubblico e su assi di scorrimento urbano oltre che all'interno di ambiti di trasformazione urbana e di contesti specifici delle tradizioni e tipicità locali
  - negli ambiti "Rete urbana di valorizzazione integrata", "Telaio spazio-funzionale portante il sistema urbano", "Telaio spazio-funzionale portante il sistema territoriale" e "Porte della città", in area dismesse funzionalmente, con criticità sociali e/o abbandonate, collocate in corrispondenza degli assi di grande scorrimento urbano ed extraurbani all'interno di ambiti di trasformazione urbana ed extraurbani
  - negli ambiti "Telaio spazio-funzionale portante il sistema urbano", "Telaio spazio-funzionale portante il sistema territoriale" e "Porte della città", in:
    - aree contigue ad attrezzature d'interesse collettivo e/o all'interno di previsioni funzionali integrabili e compatibili con destinazione commerciale (svago, sport, divertimento, spettacolo, ristorazione, tempo libero), collocate in corrispondenza degli assi di grande scorrimento urbano ed extraurbano e all'interno di ambiti di trasformazione urbana ed extraurbani
    - aree in zone con previsioni di ristrutturazione urbanistica. collocate in corrispondenza degli assi di grande scorrimento urbano ed extraurbano, all'interno di ambiti di trasformazione urbana ed extraurbani
- 5) L'apertura di nuovi punti di vendita di GSV negli ambiti di pianura deve essere correlata ad interventi a sostegno e valorizzazione della rete commerciale tradizionale (esercizi di vicinato) all'interno di almeno uno dei due ambiti "lacustre" o "montano".
- 6) L'apertura di nuovi punti di vendita di GSV deve prevedere, anche attraverso nuovi format, modalità di sostegno nei confronti della rete di vendita tradizionale garantendone la permanenza nel tessuto urbano consolidato per mantenere qualificati livelli di servizio commerciale. In particolare si deve prevedere la possibilità di azioni di marketing commerciale per il rilancio dei Centri commerciali naturali (centri storici) nelle città medio grandi della provincia anche con l'intervento diretto dell'Ente Pubblico e con la possibilità di negozi pilota ed ancora di nicchia e specializzati di insegne commerciali collegate all'operatore che opera nella nuova apertura.
- 7) L'apertura o l'ampliamento di punti di vendita di GSV, ovunque essa avvenga, deve essere correlata ad una riqualificazione del sito ove sono collocati, sotto il profilo dell'accessibilità, ambientale ed architettonico. Salvo specifiche e documentate particolari esigenze negli ambiti "lacustre" e "montano" non devono prevedersi nuove aperture di GSV.

## 2.4. La legge regionale per il governo del territorio: le indicazioni per il settore del commercio e per i PGT comunali

Per quanto riguarda le politiche del commercio, pur non esistendo all'interno della nuova legge regionale per il governo del territorio (L.R. 12/2005) specifiche indicazioni sugli adeguamenti urbanistici previsti dalla L.R. 14/1999 e dal Programma Triennale regionale per lo sviluppo del settore commerciale 2003-2005, sono da segnalare due ruoli assegnati al *Documento di piano* e al *Piano dei servizi* che acquisiscono sia il carattere strategico degli insediamenti commerciali, sia la componente gravitazionale delle attività commerciali:

A) la determinazione da parte del *Documento di piano*, in coerenza con le politiche per la mobilità, delle politiche di intervento per la residenza, le attività produttive primarie, secondarie e terziarie, ivi comprese quelle della *distribuzione commerciale*, evidenziando le scelte di rilevanza sovracomunale (art. 8, comma 2);

B) l'indicazione da parte del *Piano dei servizi* della tipologia di servizi da assicurare negli ambiti di trasformazione, con particolare riferimento agli ambiti entro i quali è prevista l'attivazione di *strutture di distribuzione commerciale*, terziarie, produttive e di servizio caratterizzate da rilevante affluenza di utenti (art. 9, comma 7).

### 2.4.1 Le linee guida per la determinazione delle politiche di intervento per il settore della distribuzione commerciale

Ai sensi della L.R. 12/2005, il Documento di Piano deve formulare, in coerenza con gli obiettivi a valenza strategica prefissati e con le politiche della mobilità, specifiche politiche di intervento e linee di azione per la residenza e per le attività produttive (primarie, secondarie e terziarie), con particolare attenzione alle politiche da attivare per il settore della distribuzione commerciale (art. 8, comma 2, lettera c).

In questo quadro, qualora le scelte di pianificazione comportino la possibilità di realizzare interventi a rilevanza sovracomunale<sup>21</sup>, questi ultimi debbono trovare negli elaborati del Documento di Piano adeguata evidenziazione attraverso la specifica individuazione cartografica di riferimento, la descrizione particolareggiata delle destinazioni funzionali previste, la dimostrazione della sostenibilità ambientale - paesaggistica e dell'adeguata dotazione infrastrutturale a supporto dell'intervento previsto.

Nelle *Modalità per la pianificazione comunale* (art. 7, L.R. 12/2005) si esplicita, inoltre, che le eventuali previsioni di insediamento di attività economiche generatrici di importanti interventi di trasformazione territoriale (nuovi poli produttivi, terziari, direzionali, commerciali o comunque destinati a funzioni insediative) devono essere valutate secondo una pluralità di condizioni:

- 1) derivare in modo stretto da valutazioni effettuate a scala sovralocale al fine di verificarne la congruità e la sostenibilità;
- 2) essere valutate preventivamente per le ricadute e per gli impatti generati sia a

<sup>21</sup> Per interventi a rilevanza sovracomunale si devono intendere le previsioni che hanno ricadute ed impatti territoriali non circoscrivibili al solo territorio comunale, ovvero che sono identificati come tali dal Documento di Piano stesso, ovvero che afferiscono interessi di rango provinciale o sovracomunale così come definiti nei PTCP provinciali, ovvero che rappresentano attuazione di previsioni contenute in strumenti di pianificazione regionale.

scala locale che sovracomunale e sotto tutti gli aspetti (infrastrutturale, ambientale, paesaggistico, di dotazione di servizi) nonché, qualora ritenuto opportuno, attraverso puntuali studi di prefattibilità (lo strumento per attuare queste verifiche è costituito dalla VAS che accompagna il Documento di Piano);

3) essere strettamente relazionate ed adeguate al ruolo ed all'importanza che la specifica realtà comunale, in cui si vengono a collocare, riveste rispetto ai diversi livelli di gerarchia urbana riconoscibili nel contesto territoriale di riferimento.

#### 2.4.2 Il disincentivo di nuove grandi strutture di vendita nei piccoli comuni

Per la localizzazione delle grandi strutture di vendita, un primo orientamento regionale che emerge dalle "Modalità per la pianificazione comunale" è quello di *disincentivare la localizzazione di nuove grandi strutture di vendita nei piccoli Comuni*.

In questo senso, le previsioni di nuove localizzazioni devono tener conto di quanto indicato sia nel PTCP che nel Piano Provinciale di Settore del Commercio, in ordine ad eventuali priorità di insediamento, agli ambiti idonei per condizioni di alta accessibilità e politiche di controllo degli impatti. I Comuni devono comunque garantire, ai fini dell'inserimento di tali previsioni nel proprio piano, l'effettuazione di congrue valutazioni preliminari di compatibilità urbanistica, territoriale e infrastrutturale (flussi di traffico, accessibilità ai vari settori urbani, criticità della rete, indotto derivante dall'ipotesi di intervento), dei nuovi insediamenti.

È da ricordare che tale indirizzo è emerso nella D.G.R. 26 luglio 2005 - n. VIII/407<sup>22</sup> che prevede che il giudizio di inadeguatezza in sede di valutazione regionale delle domande di apertura di nuovi grandi strutture di vendita si intende non ostativo in presenza contestuale di cinque di sei condizioni di contesto (fattori escludenti, tra cui quello del disincentivo localizzativo nei piccoli comuni) computabili sia in termini quantitativi, sia attraverso valutazioni di carattere qualitativo e localizzativo (Tab. 2.5).

Nello specifico, la Regione Lombardia definisce un orientamento ai Comuni finalizzato a evitare la localizzazione di grandi insediamenti commerciali in centri urbani di piccole dimensioni attraverso il metodo di computo del loro peso insediativo<sup>23</sup>, dato dalla somma di residenti e addetti occupati in unità locali ubicate nel comune, necessariamente equivalente o superiore alla superficie di vendita richiesta.

Tabella 2.9

N°	CONDIZIONE DI CONTESTO	CRITERIO VALUTATIVO
2	comuni il cui PESO INSEDIATIVO <sup>24</sup> , dato dalla somma di residenti e addetti occupati in unità locali ubicate nel comune, sia equivalente o superiore alla superficie di vendita richiesta al fine di EVITARE L'ALLOCAZIONE DI GRANDI INSEDIAMENTI COMMERCIALI IN CENTRI URBANI DI PICCOLE DIMENSIONI	Quantitativo (peso insediativo/SdV richiesta)

<sup>22</sup> Modificazione dell'Allegato a) alla d.g.r. del 18 dicembre 2003 n. 7/15701 "Modalità applicative del programma triennale per lo sviluppo del settore commerciale 2003-2005 in materia di grandi strutture di vendita"

<sup>23</sup> Ai sensi del quinto alinea, lettera a) del paragrafo 7.4 della d.g.r. 15701/03.

<sup>24</sup> Ai sensi del quinto alinea, lettera a) del paragrafo 7.4 della d.g.r. 15701/03.

Tabella 2.9  
"Moratoria" regionale: condizioni di contesto e criteri valutativi per i piccoli comuni

## 2.5 L'istituzione della Provincia di Monza e Brianza: il piano d'area della Brianza nel nuovo quadro di pianificazione

Il progetto Monza e Brianza, definito fra gli obiettivi strategici della Giunta provinciale di Milano<sup>25</sup>, ha la finalità di supportare la definizione del nuovo Ente (*organizzazione della macchina funzionale ed amministrativa*) costituito come "una Provincia Policentrica dei Comuni" (*identità geografica interna*) nel contesto "del piano strategico metropolitano, per sviluppare relazioni con la Provincia di Milano, con la governance metropolitana, con il piano strategico della "Città infinita" (*ruolo strategico esterno*), con un coinvolgimento di una pluralità di soggetti istituzionali comprendenti la Direzione Progetto Monza e Brianza della Provincia di Milano, l'Assemblea dei Sindaci e la figura del Commissario Governativo<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> In questo senso, è stata affidata una specifica delega assessorile ed istituita la Direzione centrale di Progetto "Monza e Brianza" affiancata dalla Direzione di Progetto "Ambiente e Territorio", confermata dagli indirizzi prioritari contenuti nel "Documento di indirizzo per l'attuazione della nuova Provincia di Monza e della Brianza" (Provincia di Milano, 10 gennaio 2006).

<sup>26</sup> Nell'iter di attivazione della nuova Provincia si segnala la nomina del commissario di governo (9 dicembre 2004) che gestirà la Provincia fino alle elezioni del presidente e del consiglio, previste nella primavera 2009. Nel gennaio 2005 il Ministero dell'Interno ha disposto l'istituzione della circoscrizione elettorale di Monza e Brianza mentre il 10 febbraio 2006 con Decreto del Presidente della Repubblica è stata formalizzata la sigla automobilistica della nuova provincia (MB). Fino alla data delle elezioni per la nuova Provincia gli organi della Provincia di Milano continuano ad esercitare le loro funzioni nell'ambito dell'intero territorio della circoscrizione come delimitato dalle norme vigenti prima della data di entrata in vigore della legge istitutiva.

<sup>27</sup> L'istituzione della Provincia è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 138 del 15 giugno 2004 con il titolo "Istituzione della provincia di Monza e della Brianza".

<sup>28</sup> Agrate Brianza, Aicurzio, Albiate, Arcore, Barlassina, Bellusco, Bernareggio, Besana in Brianza, Biassono, Bovisio-Masciago, Brioso, Brugherio, Burago di Molgora, Camparada, Carate Brianza, Carnate, Cavenago di Brianza, Ceriano Laghetto, Cesano Maderno, Cogliate, Concorezzo, Correzzana, Desio, Giussano, Lazzate, Lesmo, Limbiate, Lissone, Macherio, Meda, Mezzago, Misinto, Monza, Muggiò, Nova Milanese, Ornago, Renate, Ronco Briantino, Seregno, Seveso, Sovico, Sulbiate, Triuggio, Usmate Velate, Varedo, Veduggio al Lambro, Veduggio con Colzano, Verano Brianza, Villasanta, Vimercate.

<sup>29</sup> Cfr. cap. 6.7

Tabella 2.10  
Dati dimensionali della futura Provincia di Monza e Brianza e dell'attuale Provincia di Milano

La Provincia di Monza e Brianza, istituita ufficialmente il 12 maggio 2004 con l'approvazione finale da parte del Senato della repubblica (legge istitutiva 11 giugno 2004, n. 146)<sup>27</sup>, è composta, dal punto di vista amministrativo e territoriale, da 50 comuni<sup>28</sup> della Brianza milanese e del Vimercatese con capoluogo il Comune di Monza (121.618 abitanti, Istat 2004) e con una popolazione complessiva di circa 800mila abitanti distribuiti su una superficie di 363,8 kmq rispetto ai 1.984 kmq dell'attuale Provincia di Milano (Tab. 2.10).

Tabella 2.10

	Provincia di Monza e Brianza	Provincia di Milano
Superficie	363,8 kmq	1.984 kmq
Abitanti	749.588 (Istat 2003)	3.775.765 (Istat 2004)
Densità	2.060 abit./kmq	1.869 abit./kmq
Comuni	50 comuni	189 comuni
Capoluogo	Monza (121.618 abit., Istat 2004)	Milano (1.271.898 abit., Istat 2004)

In questo quadro, il Piano d'area della Brianza si inserisce nell'attività pianificatoria della Provincia di Milano finalizzata alla promozione di progetti pilota, studi e Piani d'area coerenti con il Piano territoriale di coordinamento provinciale e funzionali all'opportunità di declinare a scala locale le politiche del piano, di promuovere forme di co-pianificazione, programmazione e governo del territorio, anche attraverso forme sperimentali e metodi di perequazione territoriale<sup>29</sup>, tema, oggi, di carattere strategico, in particolare per il governo degli insediamenti commerciali, che verrà approfondito nella sezione finale del presente studio.

La Provincia di Milano, nel processo di costruzione della nuova Provincia di Monza e Brianza, ha previsto la definizione con l'Assemblea dei Sindaci di Monza e Brianza delle premesse analitiche in funzione di un successivo percorso di autonoma elaborazione del proprio quadro di pianificazione.

In questo senso, l'attivazione dell'*Osservatorio della Brianza* finalizzato, in generale, alla conoscenza dell'area brianza, della sua evoluzione, dei rapporti istituzionali e sociali con le relative tematiche della popolazione, del lavoro, dei servizi alla persona e della formazione rappresenta un tema potenzialmente strategico per il settore del commercio. Costituito, infatti, coniugando sinergie di collaborazione con servizi dei Comuni e attività delle Agenzie di Sviluppo Territoriale, potrebbe rappresentare un efficace strumento di lettura e di monitoraggio delle dinamiche dell'offerta commerciale a scala vasta e locale.

In linea con questo orientamento, nella bozza di "Schema di Accordo di Collaborazione per la redazione del Piano d'area della Brianza"<sup>30</sup>, si acquisiscono le differenti specificità e problematiche dell'ambito territoriale della Brianza e si conferma la configurazione policentrica e la distinzione in tre differenti sub-aree omogenee (area ovest, centro e est)<sup>31</sup>, dove anche le attività commerciali configurano geografie e ambienti insediativi differenti (cap. 3).

Figura 2.3



<sup>30</sup> Provincia di Milano - Provincia di Monza e Brianza (2006), "Schema di accordo di collaborazione per la redazione del Piano d'area della Brianza", Bozza.

<sup>31</sup> Già introdotta dal Regolamento dell'Assemblea dei Sindaci di Monza e Brianza (art. 9).

<sup>32</sup> Area Est: Comuni di Agrate Brianza, Aicurzio, Arcore, Bellusco, Bernareggio, Burago di Molgora, Concorezzo, Correzzana, Lesmo, Mezzago, Ornago, Ronco Briantino, Sulbiate, Usmate Velate, Vimercate; Area Centro: Comuni di Albate, Besana in Brianza, Biassono, Brioscio, Brugherio, Carate Brianza, Giussano, Lissone, Macherio, Monza, Renate, Sovico, Triuggio, Vedano al Lambro, Veduggio con Colzano, Verano Brianza, Villasanta; Area Ovest: Comuni di Barlassina, Bovisio Masciago, Ceriano Laghetto, Cesano Maderno, Cogliate, Desio, Lazzate, Limbiate, Meda, Misinto, Muggiò, Nova Milanese, Seregno, Seveso, Varedo.

Figura 2.3  
Provincia di Monza e Brianza: le aree territoriali<sup>32</sup>



### 3. La geografia dell'offerta commerciale

#### 3.1 La provincia di Milano nel contesto della regione urbana milanese

“Per regione urbana milanese si intende un territorio esteso oltre i confini provinciali, non riconducibile a un perimetro amministrativo definito (come la provincia di Milano) e connotato da una varietà di ambienti dotati di specificità socio-economiche e insediative il cui riconoscimento ha consentito di proporre un'immagine alternativa a quella di area metropolitana, che ha tradizionalmente visto la città di Milano come polo centrale di una rete fortemente interconnessa di centri minori. La dilatazione spaziale delle relazioni che legano i diversi “territori” della regione urbana milanese è stata accompagnata dalla complessificazione del modello di sviluppo insediativo che rende non del tutto soddisfacenti le descrizioni che ne sono state tradizionalmente fatte”<sup>33</sup>.

Per analizzare la dinamica delle localizzazioni commerciali in un nostro precedente studio<sup>34</sup> abbiamo ritenuto opportuno fare riferimento alla *regione urbana milanese*, un territorio dai confini labili e non definiti in relazione ad una unità amministrativa, per sottolineare come le logiche localizzative delle strutture con ampi bacini gravitazionali tendono a privilegiare molti fattori, più di carattere territoriale che non locale. Questo è vero soprattutto quando si guarda alle localizzazioni commerciali non in modo puntuale ma in riferimento alle modalità con cui tendono a costituire dei sistemi complessi, e talvolta continui, di offerta. In questo caso, alla scala territoriale possiamo parlare utilmente di *addensamenti commerciali*<sup>35</sup>. Il percorso di analisi delle attività commerciali per addensamenti ha oggi un'efficacia più elevata rispetto al passato, poiché assume l'impostazione adottata sia dagli attori che intervengono nelle operazioni di creazione e di sviluppo degli insediamenti commerciali, sia dai consumatori che li utilizzano. Le strutture commerciali localizzate in un addensamento, infatti, sono tra loro legate da una prossimità non solo di tipo spaziale, ma spesso anche di tipo geografico, poiché *assieme* definiscono un luogo che sta nello spazio, modifica il territorio e condiziona le pratiche delle persone nel loro spazio di vita. Quattro principali criteri possono essere utilizzati per l'identificazione degli addensamenti commerciali nei territori ad elevata densità commerciale, come è certamente buona parte della Lombardia: le caratteristiche fisiche e geomorfologiche del territorio; i livelli di accessibilità e di dotazione infrastrutturale; l'estensione territoriale dei bacini gravitazionali; l'internazionalizzazione dei grandi gruppi distributivi e le politiche di presidio di insegna.

La necessità di superare i confini amministrativi dell'ambito territoriale - area metropolitana milanese o provincia di Milano - cui riferire la lettura dei processi insediativi si è posta anche nella nostra riflessione sulla geografia delle superfici commerciali finalizzata a cercare di comprenderne le dinamiche localizzative recenti. Questo approccio ha portato a riconoscere come appartenente alla regione urbana milanese, ma non alla provincia di Milano, un *ambiente insediativo del commercio* posto a nord dell'ambito provinciale milanese e individuato nella *fascia dell'estesa urbanizzazione pedemontana*, all'interno della quale la presenza commerciale disegna un sistema lineare di offerta in direzione est-ovest articolato nei due segmenti del corridoio infrastrutturale Varese-Lecco e Bergamo-Brescia, con caratteristiche tipologiche e gravitazionali differenti. Nel primo ambiente si osserva il forte sviluppo del commercio di medie e grandi dimensioni che, dagli iniziali

<sup>33</sup> (Morandi, Pucci, 2004). La definizione di “regione urbana” in riferimento all'area milanese è stata anticipata già nel 1945 dagli architetti razionalisti del Piano AR e utilizzata nei primi anni Sessanta negli studi dell'Ilse. Le nuove modalità di sviluppo insediativo diffuso di questa parte del territorio lombardo sono state quindi ampiamente trattate nello studio “Il territorio che cambia” (Boeri, Lanzani, Marini, 1993) e nell’“Atlante delle trasformazioni insediative” (Palermo, 1997) e sono state oggetto della mostra realizzata dalla Triennale di Milano all'inizio del 2004 che introduce una ulteriore definizione: “la città infinita” (Bonomi, Abruzzese, 2004).

<sup>34</sup> Casella, A., Morandi, C., Tamini, L., Guastamacchia, E., (2004), “Il commercio nella regione urbana milanese”, *Territorio*, n. 29/30, p. 177-181.

<sup>35</sup> Come si fa ad esempio nella normativa regionale del Piemonte (in particolare, cfr. *Testo coordinato dell'allegato A alla D.C.R. n. 563-13414 del 29.10.99*).

centri a corona dei capoluoghi, si è posizionato anche nei comuni minori lungo l'asse viabilistico Varese-Como e Como-Lecco generando una continuità localizzativa della distribuzione commerciale. Nel secondo ambiente, invece, si rileva l'esistenza dei due importanti poli attrattivi definiti dalle cinture urbane di Bergamo e Brescia, con un fenomeno di densificazione dell'offerta intorno all'ambito bergamasco attraverso figure insediative legate al grande formato e alla varietà delle tipologie (centri commerciali, multisale, outlet); mentre nell'area bresciana, oltre ad assistere alla configurazione di due cinture urbane di offerta commerciale intorno al capoluogo, si sta disegnando nell'ambiente della Franciacorta una diffusione territoriale della grande distribuzione comparabile, quantitativamente e per geografia delle localizzazioni, alla Brianza milanese.

Un altro ambiente insediativo dilatato dall'ambito provinciale a quello della regione urbana è stato riconosciuto nel Lodigiano, il cui sistema di offerta, generato storicamente dagli addensamenti commerciali posizionati nell'intersezione dei comuni di cintura milanese con la via Emilia, è oggi caratterizzato dalla presenza di alte quantità di superficie commerciale concentrate in un territorio a bassa demografia, con nuove modalità insediative delle superfici commerciali localizzate in corrispondenza degli svincoli autostradali (centro commerciale e multisala di Pieve Fissiraga, centro commerciale di San Rocco al Porto in area golenale sul confine amministrativo di Piacenza). Il Lodigiano ha rappresentato, infatti, nella controversa logica econometrica della prima fase di programmazione regionale del commercio, il principale territorio di saturazione dell'offerta a scala regionale, restituendo, in questo modo, un'immagine distorta e non adeguata della presenza della distribuzione commerciale per due motivi: perché la provenienza geografica del bacino gravitazionale di San Rocco al Porto è prevalentemente costituita dai residenti di Piacenza e dei comuni limitrofi e perché l'indice di densità commerciale è stato ottenuto computando punti di vendita della grande distribuzione oggi in fase di difficoltà e di declino dal punto di vista attrattivo, non rappresentativi della reale offerta qualitativa sul territorio.

In questo Quaderno, si è ritenuto opportuno ricondurre la lettura della geografia dell'offerta commerciale all'ambito provinciale milanese, in relazione alla necessità di collegare la parte analitica dello studio alle sue ricadute di carattere strategico ed orientativo, nel quadro della revisione degli strumenti di pianificazione dell'ente amministrativo di scala vasta.

## 3.2 La rete commerciale provinciale

### 3.2.1 La consistenza dell'offerta

Alla ricostruzione del quadro dell'offerta commerciale nell'ambito provinciale si è arrivati attraverso un complesso lavoro di costruzione di basi di dati sulle medie e grandi superfici di vendita e sulla loro georeferenziazione. La metodologia seguita necessita di alcune precisazioni.

#### 3.2.1.1. Formazione del database sulle medie e grandi superfici di vendita nella provincia di Milano

La formazione del database ha preso avvio con l'utilizzo dei dati messi a disposizione dall'Osservatorio del Commercio della Regione Lombardia, riferiti al 30 giugno 2004, relativi alle medie e grandi superfici di vendita (MSV e GSV).

Prima di procedere alla georeferenziazione<sup>36</sup> dei dati, si è ritenuto opportuno verificare la validità e l'affidabilità dei dati disponibili. Soprattutto per quanto concerne le MSV, si sono verificate delle discrepanze tra il censimento 2004 e il censimento 2003, sempre realizzato dall'Osservatorio regionale, utilizzato per completare le informazioni sulle MSV alimentari e miste, non disponibili per il censimento 2004.

Per quanto riguarda il database delle GSV, era già stato effettuato un primo aggiornamento da parte della Direzione centrale pianificazione e assetto del territorio della Provincia di Milano, incrociando i dati forniti dall'Osservatorio regionale con quelli forniti dall'università Bocconi di Milano (dati al 2001) e con quelli provenienti da altre fonti non specificate. La Provincia ha fornito così un database aggiornato al settembre 2005, nel quale tuttavia risultavano ancora elementi di imprecisione e incoerenza rivelati da alcune verifiche puntuali. La verifica e l'aggiornamento dei dati da parte di Urb & Com, sono stati realizzati attraverso incroci con database provenienti da varie fonti e attraverso rilievi operati con sopralluoghi mirati.

*36 Per georeferenziazione si intende la localizzazione geografica in un determinato sistema territoriale di riferimento di informazioni contenute in database statistici.*

*37 Per centro commerciale si intende, ai sensi del d.lgs. 114/98 (art. 4, c. 1, lett. g), "una media o una grande struttura 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. Ai fini del presente decreto per superficie di vendita di un centro commerciale si intende quella risultante dalla somma della superficie di vendita degli esercizi al dettaglio in esso presenti".*

*38 Per superficie di vendita di un esercizio commerciale, si intende, ai sensi del d.lgs. 114/98 (art. 4, c. 1, lett. c), "l'area destinata alla vendita, compresa quella occupata da banchi, scaffalature e simili. Non costituisce superficie di vendita quella destinata a magazzini, depositi, locali di lavorazione, uffici e servizi".*

*39 Per GLA si intende la superficie lorda vendibile ad uso esclusivo degli operatori commerciali (in affitto o in comproprietà), che comprende la superficie di vendita e gli altri spazi oggetto di contratto d'affitto (magazzini, interrati e soppalchi di pertinenza). La fonte dei dati è il dossier Milano contenuto in Mark up, n. 132, settembre 2005.*

*40 Si rimanda a quanto disposto per la pianificazione provinciale dall'Atto di indirizzo e coordinamento tecnico per l'attuazione dell'articolo 3 della L.R. 12/2005, diffuso dalla Regione Lombardia per la formazione, il coordinamento e l'integrazione delle informazioni per lo sviluppo del SIT (Sistema Informativo Territoriale) integrato.*

*41 Il SIT della Regione Lombardia definisce la CTR come la carta topografica di maggior dettaglio che rappresenta l'intero territorio regionale. È acquisita in formato digitale tramite scansione, mosaicata e georeferenziata per permetterne un uso nell'ambito di sistemi informativi geografici.*

Il database realizzato è dunque verificato e aggiornato al gennaio 2006 per quanto concerne l'offerta delle GSV (155 esistenti, 11 autorizzate, di cui 4 in corso di realizzazione), mentre il database delle MSV (2563 punti vendita), relativo nell'insieme ai dati 2004 ripuliti dalle imprecisioni, è stato aggiornato solo con verifiche parziali al gennaio 2006.

Per quanto riguarda i centri commerciali<sup>37</sup>, oltre alla voce relativa alla superficie di vendita (SdV)<sup>38</sup>, è stata introdotta nel database la voce relativa alla Gross Leasible Area (GLA)<sup>39</sup>. La GLA è ovviamente superiore alla SdV. Per la georeferenziazione è stato utilizzato il dato relativo alla SdV per le tavole da 1 a 6, mentre è stato ritenuto più significativo il dato relativo alla GLA per le tavole degli ambienti insediativi del commercio (tavv. da 7 a 12).

Non sono state considerate in questo database le strutture di vendita all'ingrosso (cash and carry), che tuttavia compaiono per la loro rilevanza territoriale e commerciale nella lettura della geografia degli ambienti insediativi.

### 3.2.1.2. Formazione del SIT: le potenzialità

Il database sulle MSV e GSV è stato successivamente georiferito con l'obiettivo di rapportarlo alle caratteristiche del territorio della provincia di Milano. La georeferenziazione del database è avvenuta sovrapponendolo al database territoriale in un contesto GIS.

Per la formazione del database geografico, come disposto dalla recente normativa regionale<sup>40</sup>, si sono utilizzati i dati geografici messi a disposizione dal SIT Regione Lombardia, utilizzando come cartografia e scala di riferimento la Carta Tecnica Regionale alla scala 1:10.000<sup>41</sup>. Il risultato di questo complesso processo di georeferenziazione, che permette per ambiti discreti del territorio una visualizzazione del posizionamento delle superfici a una scala di grande dettaglio, rapportata ad alcuni elementi descrittivi (infrastrutture, geomorfologia, urbanizzazione) è uno strumento fondamentale di conoscenza a supporto delle scelte di programmazione commerciale, che permette di incrociare le informazioni territoriali con le caratteristiche dei punti vendita, difficilmente rappresentabili nello spazio.

### 3.2.1.3. Gli elaborati grafici: metodologia e modalità di realizzazione

L'analisi conoscitiva sull'offerta commerciale della provincia di Milano ha portato alla realizzazione di elaborati grafici che accompagnano e supportano gli esiti degli approfondimenti condotti. Gli elaborati grafici possono essere suddivisi in:

- *Geografia dell'offerta commerciale nella provincia di Milano:*

**Tavola 1. Medie e grandi strutture di vendita in rapporto alle dimensioni demografiche dei comuni.**

La tavola è una rappresentazione schematica della geografia commerciale rapportata alla dimensione demografica dei comuni della provincia di Milano, dove gli unici elementi di descrizione del territorio sono le infrastrutture di trasporto su gomma e su ferro. Le retinature indicano la soglia demografica dei comuni superiori o inferiori ai 10.000 abitanti, rimandando per la definizione di MSV E GSV a quanto previsto dalla legislazione vigente.

**Tavola 2. Medie e grandi strutture di vendita in rapporto all'urbanizzato.**

In questo elaborato la localizzazione di MSV e GSV è correlabile a elementi di descrizione della morfologia del territorio della provincia di Milano.

**Tavola 3. Medie e grandi strutture di vendita nei piccoli comuni.**

In questa tavola, si evidenzia la dimensione demografica, per soglie, dei comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti.

- *Settori merceologici:*

L'Osservatorio del Commercio della Regione Lombardia definisce per ogni struttura commerciale la superficie di vendita di beni del settore *alimentare e non alimentare*, considerando come struttura mista qualsiasi attività commerciale che presenti al suo interno entrambi i settori, a prescindere dall'incidenza di ciascuno sulla superficie di vendita totale. Questo assunto dell'Osservatorio nasconde improprie semplificazioni, tanto che strutture palesemente specializzate (quali Ikea, Decathlon, Toys Center, Blockbuster, etc...) risultano appartenere al settore misto, avendo al proprio interno piccoli spazi dedicati alla vendita di beni alimentari, complementari o correlati alla specializzazione commerciale del punto vendita.

Nell'ambito di questo lavoro, per rappresentare il fenomeno commerciale in termini realistici sono stati introdotti alcuni criteri selettivi per la suddivisione delle strutture commerciali in tre settori merceologici:

- *Alimentare*

Appartengono a questa categoria tutti i punti vendita aventi esclusivamente superficie di vendita alimentare o con superficie di vendita non alimentare inferiore al 20%<sup>42</sup> della superficie di vendita totale.

Sup. Non Alim = 0 oppure Sup. Non Alim < 20% Sup. TOT

- *Non alimentare*

Appartengono a questa categoria tutti i punti vendita aventi esclusivamente superficie di vendita non alimentare o con superficie di vendita alimentare inferiore al 20% della superficie di vendita totale. Per evitare che vengano compresi in questa categoria i grandi centri commerciali, aventi una piastra alimentare con superficie di vendita inferiore al 20% di quella totale, è stato introdotto un limite dimensionale sopra al quale le strutture sono comunque da considerarsi di tipo misto<sup>43</sup>.

Sup. Alim = 0 oppure Sup. Alim < 20% Sup. TOT e < 1000 mq

- *Misto*

Appartengono a questa categoria tutti i punti vendita aventi superficie di vendita alimentare superiore o pari al 20% della superficie di vendita totale oppure superficie di vendita non alimentare superiore o pari al 20% della superficie di vendita totale.

<sup>42</sup> In modo empirico si è verificato che tale percentuale isola adeguatamente i casi di presenza marginale di un settore merceologico all'interno di una superficie specializzata.

<sup>43</sup> Senza questo criterio dimensionale un grande centro commerciale di 15.000 mq con ipermercato di 2900 mq ricadrebbe nel settore non alimentare.

Sono da ritenersi appartenenti al settore misto anche le strutture con superficie di vendita alimentare inferiore al 20% di quella totale, ma che superano la soglia dei 1000 mq.

Sup. Alim  $\geq$  20% Sup. TOT oppure Sup. Alim  $<$  20% Sup. TOT e  
Sup. Alim  $\geq$  1000 mq e Sup. Non Alim  $\geq$  20% Sup. TOT

Sono state introdotte delle soglie dimensionali per rappresentare l'articolazione dell'offerta dei diversi settori.

**Tavola 4.** *I settori merceologici delle medie e grandi strutture di vendita: alimentare.*

In questo elaborato vengono graficamente sintetizzati e dimensionalmente classificati i punti vendita del settore merceologico alimentare.

**Tavola 5.** *I settori merceologici delle medie e grandi strutture di vendita: non alimentare.*

In questo elaborato vengono graficamente sintetizzati e dimensionalmente classificati i punti vendita del settore merceologico non alimentare.

**Tavola 6.** *I settori merceologici delle medie e grandi strutture di vendita: misto.*

In questo elaborato vengono graficamente sintetizzati e dimensionalmente classificati i punti vendita del settore merceologico misto.

#### 3.2.1.4. Sintesi dei dati quantitativi

Il contenuto del database è stato elaborato per fornire alcune informazioni di sintesi sulla consistenza quantitativa delle Medie (MSV) e Grandi (GSV) strutture di vendita presenti in provincia di Milano, con un confronto con la regione Lombardia<sup>44</sup> e con il comune di Milano.

Inoltre, nel Programma triennale regionale 2006-2008, tuttora vigente, che articola il territorio lombardo in *ambiti territoriali*, la provincia di Milano appare interessata dalla presenza di tre ambiti territoriali, per ognuno dei quali il Programma propone specifici indirizzi: l'ambito commerciale metropolitano composto da 95 comuni, l'ambito della pianura lombarda (26 comuni), l'ambito di addensamento commerciale metropolitano (67 comuni)<sup>45</sup>.

Abbiamo quindi ritenuto utile evidenziare la consistenza quantitativa delle GSV e delle MSV anche per queste partizioni territoriali dove emerge una chiara differenziazione, in termini di valore assoluto e di densità (indice di saturazione commerciale<sup>46</sup>), tra, ad esempio, la consistenza dell'offerta dell'ambito di addensamento commerciale metropolitano (1.384mila mq di medie strutture e 817mila mq di grandi superfici con indici di saturazione di 478 mq/1000 abitanti per le MSV e di 282,76 mq/1.000 abit. per le GSV) e gli altri due ambiti di programmazione regionale, determinata sia dal peso demografico, sia dal sottodimensionamento della dotazione di grandi superfici di vendita presenti nel Comune di Milano (152mila mq con un indice di saturazione di 119,75 mq/1.000 abit. largamente inferiore alla media provinciale e regionale, esito delle barriere all'ingresso che per molti anni hanno caratterizzato la politica del commercio di Milano).

<sup>44</sup> Dati dell'Osservatorio regionale aggiornati al giugno 2004.

<sup>45</sup> Cfr. par. 2.1, Tab. 2.2.

<sup>46</sup> L'indice di saturazione si misura in superficie di vendita per 1.000 abitanti e si ottiene dividendo la superficie di vendita dell'ambito territoriale considerato (espressa in mq) per il numero di abitanti.

Tabella 3.1

CONTESTO DI INDAGINE	POPOLAZIONE ISTAT, 2004	N° EdV	EDV (mq.)	N° MSV	MSV (mq)	N° GSV	GSV (mq)	N° MSV+GSV	MSV+GSV (mq)	Indice saturaz. EdV	Indice saturaz. MSV	Indice saturaz. GSV	Indice saturaz. MSV+GSV
REGIONE LOMBARDIA	9.246.796	111.609	6.984.155	8.003	4.639.654	436	2.914.323	8.439	7.553.977	755,31	501,76	315,17	816,93
PROVINCIA DI MILANO	3.775.765	43.582	2.644.277	2.563	1.689.346	155	1.024.109	2.718	2.713.455	700,33	447,42	271,23	718,65
COMUNE DI MILANO	1.271.898	22.583	1.297.943	910	579.540	33	152.315	943	731.855	1.020,48	455,65	119,75	575,4
Ambito commerciale metropolitano (95 comuni)	707.711*			457	277.410	26	187.515	483	464.925		391,98	264,96	656,94
Ambito della pianura lombarda (26 comuni)	106.763*			61	27.447	6	18.638	67	46.085		257,08	174,57	431,65
Ambito di addensamento commerciale metropolitano (67 comuni)	2.892.736*			2.045	1.384.489	123	817.956	2.168	2.202.445		478,61	282,76	761,37

Tabella 3.1  
Consistenza dell'offerta e indici di saturazione a scala regionale, provinciale e per ambiti territoriali

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

\* Fonte: Istat, 2001

Tabella 3.2

COMUNE	POPOLAZIONE Istat, 2004	N° EdV	EdV (mq)	Indice saturazione EdV
Milano	1.271.898	22.583	1.297.943	1.020,48
Monza	121.618	1.587	101.727	836,45
Sesto San Giovanni	79.131	809	47.801	604,07
Seregno	39.227	581	44.801	1.142,10
Rho	51.136	543	41.327	808,18
Giussano	22.371	242	39.439	1.762,95
Legnano	54.854	532	37.913	691,17
Lissone	36.401	446	36.122	992,34
Cinisello Balsamo	72.852	500	31.637	434,26
Cesano Maderno	34.228	327	30.372	887,35
Magenta	23.161	390	25.908	1.118,60
Vimercate	25.739	329	25.394	986,60
Paterno Dugnano	45.677	436	23.949	524,31
Abbiategrasso	28.890	323	20.678	715,75
Cologno Monzese	48.301	350	19.723	408,34
Meda	21.709	239	19.532	899,72
Desio	36.522	342	19.330	529,27
Cernusco sul Naviglio	28.067	294	18.834	671,04
Bollate	48.356	296	18.625	385,16
Limbate	31.798	237	17.215	541,90
Seregno	33.196	273	16.792	505,84
Corsico	33.824	279	16.193	487,80
Melegnano	16.283	278	16.051	985,75
Seveso	19.384	206	15.827	816,50

### 3.3. Gli ambienti insediativi del commercio nella provincia di Milano

Il nostro studio, pur tenendo conto della presenza nel territorio provinciale degli ambiti disegnati dalla Regione, propone l'individuazione di un sistema maggiormente articolato di subaree, che abbiamo definito *ambienti insediativi del commercio*, in ognuna delle quali si possono riconoscere delle peculiarità nella configurazione dell'offerta commerciale e nelle modalità di aggregazione o di addensamento delle superfici di media e grande dimensione. Tenendo sempre come sfondo la differenziazione normativa per medie e grandi superfici di vendita, si sono introdotti alcuni elementi qualitativi (eterogeneità dell'offerta commerciale, contestuale presenza di strutture paracommerciali che ne aumentano l'attrattività), quantitativi (utilizzando soglie dimensionali specifiche è possibile selezionare, per alcuni formati commerciali, le strutture principali), spaziali e relazionali (aggregazione tra punti vendita simili o eterogenei), con la finalità di individuare e mettere in relazione le *principali polarità commerciali* presenti sul territorio. Sono state quindi utilizzate alcune categorie descrittive di formati commerciali o di aggregazioni di commercio e funzioni integrate:

Tabella 3.2  
**Commercio di vicinato (EdV): consistenza dell'offerta e indici di saturazione nei comuni con sdv > 15.000 Mq**  
 Fonte: nostra elaborazione da Regione Lombardia, Osservatorio regionale del commercio, 2004; Istat, 2001, 2004.

**Superficie commerciale specializzata**, struttura con superficie di vendita maggiore di 5.000 mq non inserita nei grandi centri commerciali.

**Grande centro commerciale**, con GLA superiore ai 15.000 mq

**Centro commerciale con multisala cinematografico**

**Cash and carry**, strutture di vendita all'ingrosso con accesso limitato ad alcuni operatori, non soggette ad autorizzazione regionale

**Multiplex/leisure park**, strutture con più sale di proiezione cinematografica, integrate con funzioni commerciali e paracommerciali (piastre alimentari, pubblici esercizi, superfici specializzate, bowling, centri fitness, strutture ricettive)

**Aggregato commerciale areale**, complesso di almeno tre MSV e GSV con una superficie di vendita di almeno 10.000 mq complessivi, con un accesso principale comune, articolate intorno ad un'unica area di sosta e di distribuzione dei flussi pedonali

**Aggregato commerciale lineare extraurbano**, sequenza di MSV e GSV, contigue o prossime le une dalle altre, con accesso principale dalla medesima infrastruttura di viabilità.

### 3.3.1. La direttrice del Sempione e del Magentino

Questo ambiente insediativo (**Tavola 7**) ha come riferimento principale l'asse radiale del Sempione. Nel processo di formazione della conurbazione di questo settore metropolitano emerge la specificità del Rhodense dove la recente realizzazione del nuovo polo fieristico nei comuni di Rho e Pero ha già attivato un insieme di attese e di processi di trasformazione delle aree che appartengono sia ai due comuni, sia ad altri comuni limitrofi. Questo "comprensorio", come altre zone della prima corona milanese ha già registrato negli anni recenti un forte sviluppo di grandi superfici commerciali, motivato principalmente dalle barriere all'ingresso poste dal comune di Milano: si vedano in questo settore i casi del centro commerciale Metropoli nel comune di Novate Milanese e dell'aggregato commerciale di Baranzate (Esselunga-Decathlon-Castorama), entrambi ai margini del confine comunale milanese. Malgrado queste presenza, l'offerta di prossimità del centro storico di Rho si è mantenuta su livelli rilevanti, sia per quantità che per articolazione tipologica.

Proseguendo lungo l'asse dell'autostrada dei Laghi emerge, complessivamente, un quadro di presidio di insegna della media e grande distribuzione commerciale moderna e delle attività connesse al tempo libero, caratterizzato da una varietà di situazioni insediative: le grandi strutture di offerta extraurbana di Nerviano, Cerro Maggiore (centro commerciale e multisala cinematografica, attestati sull'asse autostradale) e di Rescaldina (il controverso caso del centro commerciale contiguo alla ex discarica di RSU di Cerro Maggiore); i poli di offerta urbana di Legnano e, al di fuori dell'ambito provinciale milanese, di Gallarate e Busto Arsizio. In particolare, nel caso di Legnano, comune di oltre 50.000 abitanti, si verifica una significativa presenza di medie e grandi superfici di vendita (49mila mq di MSV e 34mila mq di GSV) che coesistono con una buona dotazione di offerta di prossimità (38mila mq), che inducono a valutarne il ruolo di importante polarità urbana, ben attestata non solo sulla rete primaria di viabilità, ma anche sulla rete di trasporto su ferro regionale.

Con uno sguardo che travalica il confine provinciale, si individua la formazione di un sistema trasversale (in cui è leggibile anche un effetto attesa della realizzazione dell'asse viabilistico pedemontano) a cui si possono associare i comuni di Legnano, Rescaldina e Saronno, con la presenza di grandi superfici.



A sud della direttrice del Sempione, si sviluppano altre concentrazioni di medie e talvolta grandi superfici, spesso in comuni di dimensione piccola e medio-piccola, come Inveruno e Buscate, o la sequenza tra Castano Primo e Turbigo. Anche a sud dell'autostrada Milano-Torino una sequenza discontinua di medie e grandi superfici accompagna il tracciato della strada per Magenta, nel cui comune si verifica una notevole e articolata concentrazione dell'offerta (26mila mq di commercio di vicinato a fronte di 6mila mq di MSV e di 14mila mq di GSV).

### 3.3.2. La Brianza milanese e la grande strada mercato della Valassina

Nella conurbazione multicentrica della Brianza milanese è riconoscibile un sistema di offerta commerciale prevalentemente lineare, di carattere non alimentare, attestato lungo l'asse della Nuova Valassina, tra la polarità commerciale di Monza e quella di Giussano, caratterizzato da una sequenza, spesso uniforme, di edifici commerciali di medie e grandi dimensioni (**Tavola 8**). Il sistema lineare, unico per densità di presenze nell'intero ambito regionale, prende avvio dalla sequenza di superfici attestata lungo la Valassina nei comuni di Sesto San Giovanni e Cinisello Balsamo, in relativa continuità con la parte più interna all'area metropolitana: l'asse Zara-Fulvio Testi - Cinisello Balsamo - Sesto San Giovanni rappresenta uno degli addensamenti più forti, con la modernizzazione dei formati e l'integrazione dell'offerta strettamente commerciale con altre attività di scambio, ristorazione e tempo libero. Questa direttrice è anche attualmente teatro di una nuova fase di consolidamento, con le numerose operazioni di trasformazione di aree industriali dismesse, sia in comune di Milano (Bicocca, ex Marelli), sia nei comuni metropolitani, che hanno consentito la realizzazione di una nuova ondata di grandi superfici e di spazi per il tempo libero, anche in forte concorrenza diretta, come nel caso dei due multiplex di Bicocca e di Sesto, a 700 metri di distanza. Un terzo multiplex realizzato sulla stessa asta in comune di Muggiò ha avuto vita difficoltosa, anche in relazione all'eccesso di offerta rispetto allo stesso bacino gravitazionale e potrebbe rappresentare il primo caso di dismissione di questo tipo di struttura.

Nella parte più a nord, il sistema si caratterizza per la presenza diffusa di medie e grandi strutture di vendita, con una forte concorrenza interna e con una specializzazione merceologica soprattutto nel settore dell'arredamento, legata al distretto produttivo del mobile della Brianza, nei comuni di Lissone, Seregno, Carate Brianza, Verano Brianza e con un'offerta prevalentemente alimentare di medio e medio-piccolo formato distributivo, compreso tra i 1.500 e 2.500 mq, localizzata nei comuni di Giussano, Monza e Muggiò. Nel comune di Lissone sono anche riconoscibili due aggregazioni commerciali lineari di forte impatto dimensionale.

L'importante polarità urbana del comune di Monza (oltre 120.000 abitanti) rappresenta lo snodo tra la Brianza milanese e il Vimercatese, favorita in questa posizione gerarchica non solo dal consolidamento del suo ruolo storico e dalla ricchezza dell'offerta commerciale di prossimità e di attività del tempo libero, ma anche dalla collocazione nella rete di viabilità e di trasporto su ferro regionale.

In questo ambiente insediativo, un secondo sistema lineare, anche se di minore entità, si sviluppa lungo l'asta della Comasina e agli snodi della superstrada Milano-Meda, con particolare consistenza nei comuni di Paderno Dugnano e Cesano Maderno. Un sistema lineare minore trasversale si sviluppa tra Meda e Seregno, importante snodo quest'ultimo della rete su ferro della fascia regionale pedemontana.

### 3.3.3. Il sistema reticolare del Vimercatese

Il Vimercatese (**Tavola 9**), confermando il suo alto livello di attrattività commerciale, rappresenta una sorta di snodo reticolare tra il nucleo di prima cintura milanese e la continuità transprovinciale (verso Bergamo e Brescia) definita dagli assi storici che percorrono il territorio in senso est-ovest. La lettura delle figure insediative dell'offerta commerciale rileva la presenza di un reticolo di parchi e centri commerciali connessi dalle principali strade urbanizzate. Si osserva un sistema disegnato dalla corona formata dalle grandi strutture della distribuzione commerciale moderna (si pensi all'aggregazione areale di Carugate, con oltre 54.000 mq di superficie di vendita o a quella di Busnago/Cornate con oltre 44.000 mq di SdV localizzate in due comuni uno con meno di 5.000 e l'altro con meno di 10.000 abitanti), al cui centro è posizionato un territorio esteso e per ora privo di rilevanti offerte comparabili, con baricentro nel comune polo di Vimercate. All'interno di questo sistema non emergono rilevanti fenomeni di "presidio di insegna" ma una presenza diffusa di una pluralità di gruppi alimentari e non alimentari. A scala territoriale, è possibile riconoscere la presenza di strutture commerciali disperse sul territorio il cui connotato saliente è la posizione spesso decentrata rispetto alla viabilità principale. Per quanto, infine, riguarda i centri storici si osserva una progressiva specializzazione dell'offerta degli esercizi di vicinato, in particolare nel settore dell'abbigliamento, nei centri commercialmente più validi e dinamici come, ad esempio, Vimercate, che mantiene una rilevante offerta di commercio di prossimità: oltre 25.000 mq di SdV o, nella posizione di snodo sopra richiamata, Monza.

Accanto a queste realtà esistono situazioni di offerta più "deboli" caratterizzate dalla polverizzazione del sistema dell'offerta e dalla presenza di piccoli operatori, spesso in situazione di crisi, normalmente localizzati nei centri storici minori e nei comuni a bassa consistenza demografica (Bellusco, Mezzago, Busnago).

A sud dell'ambiente individuato come Vimercatese, si sviluppa un ulteriore sistema di offerta, che vede la presenza di grandi centri commerciali, anche in situazione di debole struttura insediativa, come ad esempio nel caso di Vignate, comune con meno di 8.000 abitanti, o di strutture specializzate, come il Multiplex di Melzo, che per la collocazione geografica intercetta un importante bacino di utenza.

Tra i comuni collocati ai margini del Vimercatese, appaiono caratterizzate da una consistente offerta commerciale sia Cologno Monzese (quasi 50.000 abitanti), appartenente alla prima e più densa conurbazione metropolitana, sia Cernusco sul Naviglio, dove il commercio in centro urbano sembra non avere registrato l'impatto negativo indotto dal vicino parco commerciale di Carugate, anche grazie alla specializzazione merceologica dei punti di vendita e ad un insieme di interventi urbanistici tesi a valorizzare il centro stesso. Ulteriore spinta al buon posizionamento del centro urbano potrebbe venire dalla realizzazione di un progetto di riutilizzo di una zona industriale dimessa prossima alla stazione della metropolitana.

### 3.3.4. L'asta della via Emilia

Nel settore sud-est le medie e grandi superfici si allineano lungo l'asta della via Emilia (**Tavola 10**), in un sistema lineare caratterizzato verso Milano dalla continuità con il forte asse commerciale di corso Lodi e verso sud dall'offerta del Lodigiano

(cfr. par. 3.1). Nel comune di San Giuliano Milanese si riconosce una delle importanti aggregazioni commerciali lineari, con due grandi centri commerciali (le Cupole, e Carrefour) e un insieme di medie e grandi superfici specializzate, soprattutto nel settore dell'arredo e del bricolage.

L'asta della via Emilia appare come la bisettrice del settore sud est, percorso da altre importanti radiali del sistema monocentrico milanese: la Paullese ad est, punteggiata dalla sequenza di medie superfici, che all'intersezione con "La Cerca" si aggregano con varie grandi strutture alimentari e specializzate; la statale dei Giovi a sud, dove i vincoli territoriali hanno salvaguardato dall'urbanizzazione la fascia meridionale di Milano in uscita da via Ripamonti, mentre l'offerta di medie e grandi superfici torna ad addensarsi nel comune di Opera.

### 3.3.5. Le direttrici ovest: Lorenteggio-Vigevanese

Il sistema di offerta lineare Lorenteggio-Vigevanese (**Tavola 11**) è caratterizzato da una forte continuità spaziale con una delle principali direttrici storiche del commercio urbano milanese. Qui si sono concentrati, nel corso dell'ultimo decennio, investimenti e progetti della grande distribuzione commerciale che hanno costruito un interessante "catalogo" di formati tradizionali e moderni lungo l'estensione dell'asse: il commercio urbano di vicinato integrato da medie e grandi superfici del Lorenteggio, la sala Bingo, il superstore Esselunga nel PRU Bisceglie che sostituisce il "tradizionale" supermercato della stessa insegna, gli storici insediamenti Metro e Ikea, l'aggregazione commerciale Decathlon-Castorama-Esselunga, la sequenza degli outlets della moda, i mercati tematici della domenica mattina di Cesano Boscone e Corsico. In questo comune in particolare, con la localizzazione anche dell'aggregato commerciale areale, si rileva un'alta concentrazione di medie e grandi superfici (20mila mq di MSV e quasi 40mila mq di GSV).

Alla situazione di alta densità dell'offerta spazialmente concentrata che caratterizza la prima parte dell'asse, a cavallo del confine comunale milanese, si può assimilare la presenza di altre grandi superfici realizzate in risposta alla politica di blocco di tali formati da parte del Comune di Milano, come nel caso dei grandi centri commerciali di Milanofiori Assago e Fiordaliso di Rozzano: in quest'ultimo caso, la presenza di una struttura con ampio bacino di attrazione sia urbano che metropolitano è stata recentemente rafforzata dalla realizzazione di un multiplex cinematografico.

L'asta della Vigevanese si prolunga verso ovest fino a raggiungere Abbiategrasso, che si presenta come una significativa polarità per l'offerta di superfici medie e di prossimità.

### 3.3.6. Il sistema urbano centrale: Milano

Il primo dato da mettere in evidenza trattando il sistema di offerta commerciale è la grande consistenza quantitativa degli esercizi di vendita, sia in riferimento ai numeri dei punti di vendita al dettaglio, sia in termini di superfici, consistenza che continua a confermare il ruolo storico della città come grande snodo di flussi e quindi di scambi commerciali (**Tavola 12**). Nell'insieme, i punti di vendita dei diversi formati sono quasi 23.000, per una superficie di oltre 2 milioni di mq, una quota molto significativa degli oltre 5,3 milioni di mq di superfici commerciali della Provincia. Inoltre, seguendo un approccio che vede i punti di vendita come parte

di sistemi di offerta integrati che tendono ad addensarsi spazialmente, sarebbe opportuno considerare anche i pubblici esercizi (che a loro volta, soprattutto in contesti di veloce trasformazione come quello milanese, presentano spesso formati "ibridi" di offerta: vendita, somministrazione, entertainment): 7.830 esercizi in città, equivalenti a oltre 850.000 mq di superficie<sup>47</sup>.

Se il dato quantitativo, anche considerato in serie storica, mette in evidenza la costanza nella forza e nella tenuta del commercio milanese, sono diverse le considerazioni che derivano dalla lettura geografica (localizzazione delle superfici) e dalla valutazione della dinamica dei formati dimensionali e merceologici dell'offerta.

Per molti anni lo sviluppo della media e soprattutto della grande distribuzione è stata nell'area urbana relativamente contenuta, sia per ragioni di carattere urbanistico che per scelte di politica commerciale dell'amministrazione comunale.

Per il primo ordine di questioni, si ricorda come la limitata disponibilità di aree libere (prima dell'avvio del grande processo di dismissione) e soprattutto la sottodotazione di aree per standard urbanistici per anni ha contenuto lo sviluppo del mercato immobiliare milanese, che è stato caratterizzato dalla produzione prevalente di terziario per uffici e di residenza. Negli ambiti periferici, con maggiore disponibilità di aree libere, anche il vincolo alla trasformazione d'uso dei suoli ha contribuito a contenere la localizzazione di grandi superfici nel comune di Milano. Dal punto di vista della programmazione settoriale, una politica di rigide barriere amministrative all'entrata ha limitato la realizzazione di medie e grandi superfici e vietato l'apertura di centri commerciali fino agli anni più recenti: nel comune di Milano, fino alla realizzazione del centro Piazza Lodi nel 2002, l'unico centro commerciale in senso stretto funzionante era la struttura di Bonola, mentre le grandi superfici specializzate (del formato dei grandi magazzini) erano ancora in numero limitato e localizzate nel centro, come la Rinascente con oltre 20.000 mq di superficie o lo "storico" Coin di piazza Cinque Giornate.

La dinamica dell'offerta commerciale fino alla metà degli anni novanta, è stata quindi caratterizzata da un processo di modernizzazione dei punti di vendita nelle aree forti del sistema urbano (il centro, le strade commerciali "storiche", alcuni ambiti della periferia caratterizzati da processi di *upgrading* complessivo del contesto ambientale) e di sostituzione, indebolimento e talvolta declino nei settori più fragili, in particolare nelle frange periferiche e nei grandi quartieri di edilizia residenziale popolare.

Questa situazione è radicalmente mutata per la decisa spinta impressa dalla fine degli anni ottanta alla politica di riutilizzo delle aree dismesse e sottoutilizzate che a Milano ammontavano a circa 5 milioni di mq. Il ricorso agli strumenti della programmazione complessa e negoziata per i grandi interventi di trasformazione e riqualificazione urbana ha permesso la realizzazione in tempi relativamente contenuti di nuovi complessi residenziali integrati da funzioni miste, nei quali la costruzione di nuove grandi superfici commerciali, in prevalenza alimentari e promosse da pochi operatori in regime quasi monopolistico, ha avuto un ruolo molto rilevante dal punto di vista dimensionale e come significativo elemento di efficacia della fattibilità economica dei programmi.

Il modello di offerta risulta quindi parzialmente, ma sostanzialmente, cambiato. Gli assi storici sono integrati da nuove grandi superfici, oltre 30 nell'ambito comunale;

<sup>47</sup> Sono considerati i pubblici esercizi "in piano" (6.080) e quelli "fuori piano" (1.713), cioè all'interno di scuole, ospedali, FS, circoli ecc. Cfr. Comune di Milano, Settore autorizzazioni commerciali Ufficio Documentazione e statistiche, *Commercio a Milano 2005*.

nuove aggregazioni vanno a rafforzare le principali direttrici di carattere interurbano (a ovest il Portello e all'esterno Baranzate di Bollate), a nord la Valassina (multiplex, Centro Sarca), a sud corso Lodi-via Emilia (PiazzaLodi, Esselunga).

Di particolare interesse è il Progetto Portello, un aggregato commerciale polifunzionale promosso dal Gruppo Finiper progettato dallo studio Valle Architetti Associati, inaugurato il 15 marzo 2005 e localizzato nella ex area Alfa Romeo in prossimità di piazzale Accursio. Inserito in un ampio e articolato progetto urbanistico focalizzato su una zona residenziale e un parco di 80.000 mq, il layout della struttura è caratterizzato dalla presenza di una piazza centrale pedonale coperta su cui affacciano circa 30 esercizi commerciali di piccole e medie dimensioni.