

RELAZIONE

Guida per coadiuvare e semplificare il processo di adeguamento del Piano regolatore generale alla disciplina urbanistica in materia di commercio dettata dalle disposizioni provinciali.



PROGRAMMAZIONE URBANISTICA DEL SETTORE COMMERCIALE

Relazione illustrativa alle “norme tipo” in
materia di commercio

Oggetto: guida per l'adeguamento dei PRG alla disciplina urbanistica del commercio ai sensi della deliberazione della Giunta provinciale n. 1339 del 1 luglio 2013.

Premessa

Con deliberazione della Giunta provinciale n. 1339 del 1 luglio 2013 - *Approvazione dei criteri di programmazione urbanistica del settore commerciale previsti dall'art. 13 della l.p. 30 luglio 2010, n. 17 "Disciplina dell'attività commerciale"*, sono state introdotte le disposizioni attuative della legge provinciale 30 luglio 2010, n. 17 - *Disciplina dell'attività commerciale* in materia di adeguamento della pianificazione locale alle disposizioni medesime. L'art. 13, comma 3 della l.p. n. 17/2010 stabilisce che *"Le comunità e i comuni, nell'esercizio della loro funzione di pianificazione territoriale, si conformano ai criteri di programmazione urbanistica stabiliti dalla deliberazione prevista dal comma 1, adottando le eventuali varianti di adeguamento entro dodici mesi dall'approvazione della deliberazione o delle sue successive modifiche"* (entro l'1 luglio 2014). Al riguardo si fa presente che il ddl finanziaria in corso di approvazione dispone la proroga dei suddetti termini al 31 dicembre 2014.

Ciò premesso, è fatto obbligo ai comuni di verificare la conformità degli strumenti di pianificazione ai nuovi criteri di programmazione urbanistica delle attività commerciali.

L'adeguamento del Piano regolatore generale alle nuove disposizioni segue la normale procedura prevista per le varianti ai sensi dell'art. 33 della legge urbanistica 4 marzo 2008, n. 1 e ss. mm., ricordando peraltro che tali varianti non sono contemplate ai fini dell'obbligo che non possono essere adottate più di tre varianti allo strumento urbanistico nello stesso biennio. Fino all'adeguamento del piano è sospeso il rilascio di concessioni edilizie e di autorizzazioni commerciali in contrasto con i criteri di programmazione urbanistica di cui alla deliberazione n. 1339/2013.

La presente relazione ha lo scopo di accompagnare i comuni nell'elaborazione delle norme inerenti il commercio, ai fini dell'adeguamento dei Piani regolatori generali alla normativa provinciale in materia. La presente relazione costituisce pertanto una guida nel processo di adeguamento dei Piano regolatori, relativamente alla disciplina sul commercio di tutti i comuni. Tali indicazioni non riguardano invece gli obblighi spettanti ai Piani territoriali delle Comunità il cui compito è di individuare misure urbanistiche atte al miglioramento competitivo della distribuzione commerciale ed in particolare la localizzazione delle grandi strutture di vendita compresi i centri commerciali.

La proposta, cui si riferisce la presente relazione, ha lo scopo di interpretare in forma semplice e completa le recenti disposizioni in materia di commercio, inserendole coerentemente nella pianificazione urbanistica comunale, indicandone i vincoli ed i margini discrezionali all'interno dei quali i comuni possono conformare le disposizioni alle proprie specifiche realtà territoriali. Tale proposta quindi va considerata quale traccia operativa per il recepimento dei criteri di programmazione urbanistica del settore commerciale in sede di adeguamento della pianificazione locale, ferma restando la facoltà del comune di adottare diverse impostazioni purché coerenti con la normativa provinciale.

Il *testo tipo* si compone di tredici articoli, che possono essere recepiti da qualsiasi comune con la sola avvertenza di alcuni adattamenti necessari dipendenti dalle specifiche realtà comunali.

Operativamente, sotto il profilo tecnico, il testo propone la formazione di un nuovo "titolo" specifico, da inserire nel testo della disciplina urbanistica annessa al piano regolatore generale, dedicato alla **"programmazione urbanistica del settore commerciale"**. La collocazione del nuovo "titolo" nel testo della disciplina urbanistica vigente sarà la più consona a giudizio dell'Amministrazione comunale. Gli articoli pertanto assumeranno la numerazione conseguente alla collocazione del "titolo" entro le norme di attuazione del piano regolatore generale con l'avvertenza di conformare coerentemente anche gli eventuali richiami.

Si precisa inoltre che le note a piè di pagina e a tergo del *testo tipo*, hanno la funzione di accompagnare l'estensore della variante di adeguamento e di facilitare l'immediato riferimento alle disposizioni provinciali in materia di commercio. Tali note, in particolare le citazioni normative testuali delle disposizioni vigenti alla data di uscita delle presenti *norme tipo*, vanno considerate pertanto come semplice riferimento per agevolare la lettura e comprensione del testo stesso e come tali non andranno riportate nelle norme del PRG. Un'ultima annotazione può essere utile per spiegare che le nuove norme introdotte vanno ad integrare la disciplina urbanistica del Piano regolatore generale, ma non necessariamente si deve modificare la cartografia dello stesso PRG,

salvo nei casi in cui esigenze particolari del Comune lo esigano, come evidenziato caso per caso in questa relazione.

Art. 1 - Disciplina del settore commerciale

La prima disposizione costituisce la premessa dell'adeguamento del Piano regolatore generale (PRG) ai criteri provinciali in materia di commercio, essa è di carattere generale, e dunque vale per tutti i comuni, richiamando le disposizioni di riferimento. La stessa precisa inoltre che qualora, nel tempo, la normativa richiamata dovesse subire modifiche, l'adeguamento avverrà d'ufficio senza necessità di adottare alcuna variante al Piano regolatore generale.

Art. 2 - Tipologie commerciali e definizioni

L'art. 2 richiama le disposizioni che definiscono gli esercizi commerciali, tali definizioni sono contenute nella legge e nel testo di riferimento (*criteri di programmazione urbanistica del settore commerciale*) e pertanto non sono modificabili.

La definizione di media struttura di vendita dipende dalla dimensione del comune in termini di popolazione, è pertanto compito del Piano regolatore generale fissare la dimensione massima delle medie strutture di vendita che ai sensi di legge è di mq 800 per i comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti e di mq 1.500 per gli altri. Il testo proposto riporta ambedue i casi, spettando all'estensore della variante di adeguamento selezionare quello confacente al comune e stralciare l'altro. La disposizione precisa infine che il trasferimento di strutture di vendita al dettaglio, già attivate, equivale all'apertura di nuovi esercizi commerciali.

Art. 3 - Localizzazione delle strutture commerciali

In questo articolo sono contenute le linee fondamentali dei *Criteri di programmazione urbanistica del settore commerciale*. All'interno dei principi generali delle norme, il PRG ha alcuni margini di manovra discrezionali che vanno tradotti in precise disposizioni. In estrema sintesi le linee fondamentali dei *criteri* stabiliscono che:

- a) le grandi strutture di vendita e i centri commerciali non sono ammessi fino a diversa disciplina di competenza dei Piani territoriali della Comunità (PTC) e dei comuni di Trento e Rovereto, salvo che tali strutture non si insedino all'interno del centro storico;
- b) nei centri storici l'attività di commercio è praticamente libera, nel senso che può essere realizzata qualsiasi tipologia di vendita compresa la grande struttura e i centri commerciali nel rispetto delle disposizioni del Piano regolatore e, nei casi previsti, della legge provinciale sulla valutazione di impatto ambientale (VIA), rimanendo invece esente dall'obbligo di valutazione strategica;
- c) all'esterno dei centri storici gli esercizi di vicinato e le medie strutture di vendita sono ammesse praticamente in tutte le aree compatibili con la destinazione commerciale nel rispetto dei vincoli del Piano urbanistico provinciale e naturalmente dei parametri stabiliti per le singole aree dal Piano regolatore generale.

Tali disposizioni costituiscono i principi generali della legge; il Piano regolatore, nel loro rispetto, ha il compito di precisare modalità e vincoli che gli insediamenti commerciali devono rispettare per la tutela degli aspetti architettonici-tipologici-storici-monumentali **dei centri storici**, pertanto la proposta qui illustrata contiene indicazioni esemplificative in tal senso, esse possono essere integrative delle disposizioni di piano già vigenti. In fase di adeguamento dunque, queste norme possono essere ulteriormente integrate con altre disposizioni a tutela dei valori intrinseci dei centri storici. Ciò che qui si vuole mettere in evidenza è che, fermo restando il criterio che nei centri storici l'attività commerciale è libera di insediarsi, in quanto strumento di rivitalizzazione dell'assetto urbano, essa è comunque soggetta al rispetto delle caratteristiche e dei valori dell'edificato antico. Pertanto ai fini della tutela dei centri storici e/o di edifici di particolare pregio sotto il profilo storico, il comune può stabilire ulteriori prescrizioni sulle modalità d'intervento nell'apprestamento dei negozi sia di tipo spaziale (es.: limitatamente ai piani terra) che di merceologia (es.: escludendo merci non compatibili con la tipologia e il decoro dell'edificio) ed anche nell'uso di materiali o degli arredi.

Per quanto riguarda invece gli interventi **all'esterno dei centri storici**, tenuto presente che i principi generali delle disposizioni provinciali si prefiggono la funzionalità del sistema commerciale, spetta al PRG garantire coerenza e funzionalità con il principio di valorizzazione della qualità

insediativa del territorio e di razionalizzazione dell'impiego degli spazi e dell'utilizzazione dei servizi pubblici.

A questi fini, la proposta tipo suggerisce di specificare le zone ove **non** è compatibile l'attività commerciale. In linea di massima si suggerisce di evitare il commercio nelle aree del territorio aperto e nelle zone destinate alla costruzione della città pubblica e cioè in quelle aree nelle quali la realizzazione di una diversa destinazione vanificherebbe l'impianto urbanistico dei servizi pubblici o di altre opere essenziali. È evidente che inibire o limitare l'attività commerciale nelle aree pubbliche è suffragato anche dall'obbligo del rispetto degli standard minimi da destinare a servizi e opere pubbliche. Si tratta pertanto di elencare le zone così come sono state definite dallo strumento urbanistico del comune, annoverando quelle aree nelle quali l'Amministrazione non intende ammettere attività commerciali per non compromettere altre iniziative strategiche.

Si ribadisce che l'esclusione del commercio in queste aree è una scelta del comune che può evidentemente essere totale, ma anche parziale nel senso che dipende dal comune consentire l'attività commerciale congiuntamente alle attività per cui è stata individuata l'area in questione.

Per quanto sopra, non è escluso quindi che si possono stabilire norme che regolino la convivenza dell'attività commerciale con i necessari servizi pubblici. In quest'ottica può essere utile specificare le attività commerciali compatibili in edifici o zone particolari come ad esempio le aree cimiteriali per la realizzazione di chioschi, le fasce di rispetto per i distributori di carburante, i rifugi per la vendita di prodotti ed accessori attinenti l'attività alpinistica ed escursionistica e di articoli per turisti, ecc.. Tali fattispecie sono di norma già previste nella disciplina urbanistica del PRG.

Art. 4 - Attività commerciale nelle aree produttive del settore secondario

L'art. 4 ha lo scopo di riassumere le disposizioni provinciali in materia di commercio in rapporto alle regole vincolanti stabilite dalle norme di attuazione del PUP nelle aree produttive. In tali aree le norme del PUP non consentono attività commerciali, salvo che per la vendita dei propri prodotti ed affini e di materiali, componenti e macchinari impiegati nell'industria delle costruzioni, nonché per la vendita di autoveicoli.

Riguardo alla aree produttive di livello locale, ricordando che non sono individuate dal PUP, bensì dal Piano regolatore generale, esse possono assumere destinazioni anche diverse da quelle strettamente produttive di beni, potendo quindi avere anche destinazioni miste. E' pertanto una facoltà, demandata all'Amministrazione, la scelta per queste aree di una destinazione esclusivamente produttiva, nel qual caso vigono le stesse disposizioni delle aree produttive di livello provinciale, oppure di una destinazione multifunzionale. Solo in quest'ultimo caso è compatibile l'insediamento di strutture commerciali di vicinato e medie strutture. Qualora il comune intenda individuare, oppure ha già individuato nel proprio PRG, aree produttive miste (multifunzionali), esse possono essere destinate anche a piccole e medie strutture di vendita con esclusione di quelle grandi.

Art. 5 - Vendita dei prodotti dell'agricoltura da parte degli imprenditori agricoli

I *criteri di programmazione urbanistica del settore commerciale* non disciplinano il commercio dei prodotti dell'agricoltura da parte degli imprenditori agricoli, tuttavia al fine di dare completezza alla normativa di cui trattasi, sembra opportuno ricordare che la vendita dei prodotti dell'agricoltura sono specificatamente regolamentati da disposizioni nazionali. Le norme tipo si limitano a richiamare le disposizioni vigenti di carattere generale che consentono l'attività commerciale da parte dei produttori agricoli, singoli o associati, per la vendita diretta dei propri prodotti e loro accessori.

Art. 6 - Attività commerciali all'ingrosso

La materia del commercio all'ingrosso è di competenza del piano territoriale della Comunità, tuttavia, ai sensi del combinato disposto dei punti 8 e 10 dei *criteri di programmazione urbanistica del settore commerciale*, è sempre possibile esercitare il commercio all'ingrosso congiuntamente al dettaglio ove questo è ammesso. Inoltre, tale attività è ammessa secondo quanto stabilito dal PUP nelle aree produttive di livello provinciale ai sensi dell'art. 33, comma 1, lett. g), limitatamente alle merci ivi elencate, nonché nelle aree produttive di livello locale "pure" ai sensi dell'art. 33, comma 11, lett. d) delle medesime norme per qualsiasi merceologia. Riassumendo:

- è sempre possibile esercitare il commercio all'ingrosso congiuntamente al dettaglio ove questo è ammesso;
- nelle aree produttive del settore secondario di livello provinciale e di livello locale "pure", cioè non miste, sono ammessi esercizi al dettaglio e all'ingrosso sia congiuntamente che da solo, di qualsiasi dimensione, limitatamente alla vendita di materiali, componenti e macchinari impiegati nell'industria delle costruzioni di cui all'articolo 33, comma 1, lettera g), delle norme di attuazione del PUP. Nelle aree produttive di livello locale "pure" è inoltre ammessa l'attività di vendita all'ingrosso esercitata da sola per qualsiasi dimensione e merceologia (compreso l'alimentare);
- nelle aree produttive miste (multifunzionali), oltre alle normali attività produttive possono essere insediati solo esercizi di vicinato e medie strutture di vendita compreso l'ingrosso se esercitato congiuntamente all'attività di dettaglio.

È competenza del Piano territoriale della Comunità (PTC) individuare in queste aree eventuali attività all'ingrosso autonome e grandi superfici di vendita.

Art. 7 - Spazi di parcheggio

Ai fini commerciali, la materia relativa ai parametri di parcheggi è esaurientemente disciplinata dai *criteri di programmazione urbanistica del settore commerciale* anche per quanto riguarda le caratteristiche qualitative; le norme tipo fanno quindi specifico riferimento a tali disposizioni richiamandole testualmente. Si ricorda in particolare che la normativa provinciale stabilisce parametri di parcheggio diversi a seconda che si tratti di esercizi commerciali al dettaglio all'interno degli insediamenti storici oppure esercizi all'esterno degli stessi. Inoltre giova rammentare che all'interno dei centri storici, in caso di impossibilità documentata di reperire tali spazi, le attività commerciali possono essere esentate.

I *criteri di programmazione urbanistica del settore commerciale* prevedono che il Consiglio comunale possa riconoscere l'esenzione dall'obbligo del rispetto delle quantità minime di parcheggio anche per gli esercizi di cui all'articolo 61 della legge provinciale n. 17 del 2010, concernente *interventi per favorire l'insediamento di attività economiche in zone montane* (multiservizi), qualora la realizzazione dei parcheggi risulti eccessivamente onerosa rispetto alla rilevanza dell'interesse finalizzato ad assicurare la presenza del servizio. In tal caso, anche contestualmente all'adozione della variante di adeguamento, le presenti norme, riguardanti i parcheggi, dovranno recepire le eventuali determinazioni del Consiglio comunale al riguardo.

Art. 8 - Altre disposizioni

La materia dell'art. 8 riguarda la dotazione dei servizi igienici per gli esercizi commerciali di dimensione superiore a mq 250, ovunque situati, dentro o fuori il centro storico, e alcuni parametri edilizi obbligatori per le medie strutture di vendita di dimensione oltre la soglia di mq 500 situati all'esterno dei centri storici. Detti parametri sono esaurientemente disciplinati dai *criteri di programmazione urbanistica del settore commerciale* e pertanto vanno semplicemente recepiti.

Le disposizioni provinciali, per le aree miste, cioè dove sono consentite una pluralità di funzioni, offrono inoltre la possibilità di ridurre di un terzo i parametri edilizi in caso di eventuali aree sottoposte alla formazione di un piano attuativo. In tal caso vanno introdotti a livello cartografico gli appositi simboli, oppure vanno chiaramente citate in norma le aree sottoposte a tale obbligo attuativo. Va da sé che, conseguentemente alle scelte dell'Amministrazione comunale di individuare eventuali nuove aree, contestualmente all'adeguamento delle norme sul commercio, sarà anche necessario modificare la cartografia del PRG.

Art. 9 - Recupero e riqualificazione di insediamenti esistenti

L'art. 9 ha lo scopo di recepire le modalità messe in atto dai *criteri di programmazione urbanistica del settore commerciale* al fine di incentivare, attraverso l'attività commerciale, il recupero e la riqualificazione di contesti edificati esistenti **all'esterno dei centri storici**. L'incentivo consiste, sia per interventi di apertura che di ampliamento di superficie, nella riduzione delle quantità minime prescritte degli spazi di parcheggio e dei parametri edilizi subordinatamente alle seguenti condizioni:

- rispetto dei limiti dimensionali massimi delle medie strutture di vendita;
- rispetto del volume originario dell'edificio da recuperare;

- assicurare comunque il limite minimo di parcheggi pertinenziali di mq 0,5 per ogni metro quadrato di superficie di vendita;
- l'intervento sia subordinato alla formazione di un piano attuativo che definisca gli interventi di riqualificazione e le eventuali misure compensative.

Va da sé che il compito di individuare, anche a livello cartografico, gli ambiti di recupero e riqualificazione spetta al Piano regolatore, qualora esistenti. È appena il caso di ricordare che, nella procedura di adeguamento, in assenza di operazioni di recupero, tale articolo, può essere omissis.

Art. 10 - Ampliamento delle medie strutture di vendita esistenti entro la soglia dimensionale massima

Le disposizioni, contenute nei criteri provinciali in materia, consentono al Consiglio comunale di derogare ai parametri edilizi e di parcheggio in caso di ampliamento di medie strutture di vendita esistenti da almeno cinque anni, nel rispetto della soglia dimensionale massima. La deroga (qui non intesa ai sensi dell'art. 112 della legge urbanistica, ma come semplice possibilità di ridurre i parametri previa specifica e motivata valutazione comunale) viene stabilita di volta in volta dal Consiglio comunale che si esprime sulla eventuale riduzione dei parametri edilizi e di parcheggio di cui ai punti 3.2 e 3.3 dei Criteri di programmazione urbanistica del settore commerciale. Deve comunque essere rispettato un minimo di parcheggio nella misura di mq. 0,5 per ogni mq della superficie di vendita ampliata

Art. 11 - Ampliamento delle medie strutture di vendita esistenti oltre la soglia dimensionale e delle grandi strutture di vendita esistenti

L'art. 11 consente l'ampliamento delle medie strutture di vendita esistenti oltre la soglia dimensionale massima e delle grandi strutture, trascorsi almeno cinque anni dall'apertura o dall'ultimo ampliamento, purché l'ampliamento sia contenuto nel 20 per cento della superficie precedentemente autorizzata e nel rispetto delle disposizioni relative ai parcheggi, nonché della dotazione di servizi igienici.

Art. 12 - Criteri specifici nel caso di ampliamento con utilizzo di edifici esistenti e in aree da bonificare

I criteri di programmazione urbanistica del settore commerciale contengono disposizioni volte a favorire il recupero di aree degradate, consentendo l'ampliamento oltre i limiti dimensionali di medie e di grandi strutture eventualmente esistenti nel rispetto del volume originario dell'edificio in cui sono collocate. L'incentivo consiste nella riduzione delle quantità minime prescritte relative agli spazi di parcheggio a condizione che siano decorsi almeno cinque anni dalla data di attivazione dell'esercizio a seguito dell'apertura o dell'ultimo ampliamento e l'incremento sia contenuto entro il limite massimo del 20 per cento della superficie precedentemente autorizzata. Tali casi, qualora esistenti, sono sottoposti a piano attuativo, con riferimento all'art. 30 della legge urbanistica, attraverso il quale il Consiglio comunale può disporre la deroga ai parametri quantitativi di parcheggio. Tale deroga consiste nella riduzione parziale o totale dei parametri medesimi. È evidente che se il caso di cui trattasi è inesistente sul territorio comunale interessato questa disposizione può essere omissis.

Art. 13 - Valutazione di impatto ambientale ed elementi costitutivi

L'art. 13 richiama la necessità della valutazione d'impatto ambientale (VIA), qualora dovuta, per le grandi superfici di vendita.