

Osservazioni di ANCI Lombardia

PAR 14 “Disposizioni attuative finalizzate alla valutazione delle istanze per l’autorizzazione all’apertura o alla modificazione delle grandi strutture di vendita conseguenti alla DCR 12/11/2013 n. X/187 - Nuove linee per lo sviluppo delle imprese del settore commerciale”.

Milano, 9 Dicembre 2013

ANCI Lombardia è stata chiamata ad esprimere una valutazione sul PAR 14.

Visto il ridottissimo tempo che ci è stato dato, segnaliamo che ANCI Lombardia è oggettivamente impossibilitata a rilasciare pareri e osservazioni puntuali e di merito su provvedimenti che pervengono con così poco preavviso, soprattutto se si cerca un'ampia e diversificata consultazione dei Comuni.

Nel caso specifico del PAR 14, preso atto dei pochissimi giorni concessi, non si ritiene quindi possibile formulare compiutamente il nostro parere.

Tuttavia, visto che tale provvedimento riveste una rilevante importanza per il territorio e per l'economia della Regione, di seguito presentiamo alcune note che, seppur espresse brevemente ed in modo non esaustivo, potrebbero essere utili ai lavori della Commissione Regionale competente.

ANCI Lombardia come già osservato al momento dell'introduzione della moratoria per le autorizzazioni delle Grandi Strutture di Vendita - GSV - scadente il 31 dicembre 2013, condivide la necessità di un intervento che ridisegni il comparto del commercio alla luce delle mutate situazione economiche e dei provvedimenti legislativi intervenuti. L'obiettivo che il provvedimento cerca di porre in essere, nelle more di specifiche Leggi Regionali in itinere, sarebbe però in parte vanificato qualora non si provvedesse, nel principio di una maggiore semplificazione, a raccogliere e redigere con un testo unico aggiornato, tutte le norme pertinenti del comparto, con particolare riferimento alle normative urbanistiche che spesso impattano e, in alcuni casi, contrastano con quelle del settore.

Nel merito del PAR 14 osserviamo che il documento in oggetto si configura come strumento attuativo delle decisioni contenute nella DCR 12.11. 2013 N. X/187. Conseguentemente le osservazioni si riferiscono strettamente al contenuto delle disposizioni attuative e non alle premesse e agli obiettivi generali contenuti nella DCR citata sui quali permangono le riserve e i dubbi espressi a suo tempo dalla scrivente associazione.

1. Oggetto

Si prende atto delle disposizioni attuative che, nell'ambito delle scelte generali della DCR, introducono criteri e modalità valutative maggiormente chiari rispetto a quanto era contenuto nella precedente normativa. Permane comunque un dubbio sull'opportunità di procedere invece in maniera più puntuale e dettagliata, in particolare sulle parti (tra cui i criteri di valutazione dell'impatto di tipo ambientale) che contengono un livello di discrezionalità abbastanza elevato in merito alle valutazioni,

Si ritiene positiva la concentrazione in un unico provvedimento delle disposizioni precedentemente collocate in 3 diverse normative. Intervento che offre un concreto contributo alla semplificazione amministrativa.

2. Definizioni e altre disposizioni comuni

Punto c) riteniamo opportuno precisare che per comuni facenti parte dell'area vasta, almeno al livello degli effetti pratici previsti da questa normativa (partecipazione alla conferenza di servizi ed eventuale ripartizione degli oneri) ci si riferisce esclusivamente ai comuni della Regione Lombardia.

Punto e) struttura di vendita organizzata in forma unitaria:

Risulta qualche incongruenza logica nel sistema definitorio, in quanto la definizione di “a) centro commerciale”, individua sia una tipologia specifica, quello che nella definizioni iniziale individuava il centro commerciale tradizionale, sia l’insieme delle sub tipologie a1, a2, e a3-. Sembrerebbe più chiara la seguente articolazione, che si propone:

- a) Centro Commerciale, suddiviso in:
 - a1 : centro Commerciale tradizionale
 - a2: centro commerciale aggregato
 - a3: centro commerciale multifunzionale
 - a4- Factory Outlet Centre

Nella definizione di Factory Outlet Centre sarebbe opportuno precisare : “costituito da una media o una grande struttura *anche unitaria*...”

Con l’attuale definizione, infatti, un FOC costituito solo da un insieme di esercizi di vicinato, anche collocati in un singolo edificio, senza esercizi classificabili di per se come medie o grandi struttura, finirebbe per sfuggire dalla classificazione di struttura unitaria, e quindi all’assoggettamento alla conferenza di servizi o all’accordo di programma, anche se globalmente raggiungesse dimensioni ricadenti in quelle delle grandi strutture.

Ulteriore punto da considerare è che la descrizione, così come configurata, escludendo comunque qualunque presenza di alimentari, (che ovviamente non possono essere inventuti di fine serie o scaduti), porterebbe problemi di classificazione per un FOC che (cosa non infrequente) includa anche un numero limitato di esercizi di vicinato o una media struttura alimentare, con funzione integrativa al servizio svolto dal FOC (integrazione a volte opportuna o addirittura necessaria se si tiene conto che la durata delle visita media degli utenti in un FOC supera di norma la mezza giornata). Quindi come verrebbe a configurarsi un FOC che comprenda o sia affiancato da un negozietto alimentare? Si rischia che con qualche sapiente mescolanza tra negozi alimentari e non, si possa realizzare di fatto una grande struttura senza controllo oppure, se si va all’interpretazione opposta più restrittiva, che si ricada nella classificazione di Parco Commerciale, con gli aggravii in merito di assoggettamento ad accordi di programma.

Per semplificare, sarebbe opportuno aggiungere alla definizione la frase *“eventualmente integrati da esercizi di vicinato alimentari per un incidenza globale non superiore al 10% della superficie di vendita complessiva e da esercizi di somministrazione”*

Centri commerciali naturali

Nella DCR 12 Novembre 2013 N. X/187 è stato introdotta genericamente l’indicazione che “sarebbe opportuno prevedere che i comuni debbano preventivamente individuare negli strumenti urbanistici di nuova formazione, o in appositi atti ricognitivi, i centri commerciali naturali esistenti e le altre aggregazioni commerciali significative da incentivare o disincentivare...”

Riteniamo che il presente provvedimento debba recepire e dare attuazione a tale indicazione stabilendo che:”per centri commerciali naturali si intendono quelli individuati dai comuni espressamente in sede di PGT o di specifico atto ricognitivo dalla Giunta municipale, oppure implicitamente tramite il riconoscimento regionale di distretto commerciale oppure ancora per il fatto di essere collocati all’interno delle aree dei centri storici riconosciuti negli strumenti urbanistici”.

Superficie di vendita di un esercizio commerciale –

Si suggerisce di aggiungere in fondo alla definizione che non fanno parte della superficie di vendita comunque le aree non aventi le caratteristiche edilizie necessarie alla permanenza di persone. Vi è poi in oltre da risolvere, eventualmente in sede di revisione del testo unico del commercio, il problema legato alle superfici di vendita poste all'interno di edifici e luoghi assoggettati a tutele sovracomunali.

Per la determinazione degli standard di cui all'art. 150, comma 5 della L.r. n. 6/2010, si suggerisce di escludere anche le vie di fuga e le “aree sicure” previste dalla normativa antincendio.

3. Indicazioni ai Comuni per le strutture di vendita organizzate in forma unitaria

2. “L’allocazione o il trasferimento di uno o più esercizi all’interno o in prossimità di una struttura di vendita unitaria configura un ampliamento della autorizzazione unitaria in essere e necessita quindi dell’avvio del relativo procedimento autorizzatorio”.

Per l’allocazione o trasferimento di esercizi all’interno di strutture di vendita unitaria la norma appare pienamente condivisibile, mentre la dicitura “in prossimità” risulta troppo generica e andrebbe meglio precisata stabilendo ad esempio che il procedimento autorizzatorio per struttura unitaria è richiesto laddove la nuova struttura, collocata in prossimità dell’esistente, presenti le caratteristiche tipologiche che configurino un centro commerciale aggregato o un parco commerciale.

6. “Il ricorrere degli elementi che possono costituire una struttura unitaria, ottenuta in particolare mediante l’autorizzazione di più medie strutture, ai sensi del paragrafo 2, comma 1, lettera e), deve essere verificato in ogni caso quale che sia la formula o la dizione commerciale adottata”.

Occorre però anche evitare che interventi di sostituzione o modificazione di medie strutture esistenti e consolidate nel tempo e affiancate le une alle altre, diventino impossibili perché verrebbero considerati come creazione di nuove grandi strutture.

A tale scopo sarebbe utile precisare che la fattispecie in oggetto non si verifica in caso di:

- apertura di una nuova media o grande struttura adiacente ad altre in locali già aventi la destinazione di medio grandi strutture di vendita precedentemente autorizzate, anche se non si verifica un subingresso nelle relative autorizzazioni;
- apertura di nuove medio grandi strutture adiacenti ad altri all’interno di complessi edilizi preesistenti per i quali non esiste e non viene configurata alcuna gestione unitaria di spazi, strutture o servizi, né viene attivata una politica di immagine o comunicazione unitaria.

5. Indicazioni di natura procedurale per l'autorizzazione delle grandi strutture di vendita

“In attuazione dell’indirizzo contenuto nella d.c.r. n. X/187, Parte III, paragrafo 3, pag. 185 quarto alinea - modificativo della previsione già indicata nella d.c.r. n. VIII/215/2006 Paragrafo 5.3 3° capoverso – le istanze per l’apertura di grandi strutture con superficie di vendita superiori a mq. 10.000 e l’apertura di parchi commerciali con superficie di vendita superiori a 5.000 mq, in comuni con meno di 10.000 abitanti, sono valutate ai sensi del procedimento di cui al precedente alinea ma esclusivamente nell’ambito degli Accordi di programma di cui alla normativa statale o regionale”.

A causa della collocazione delle virgole, questa norma si presta a due possibili letture:

- sono soggette all'accordo di programma tutte le strutture oltre i 10.000 mq. di vendita in tutti i comuni, nonché i parchi commerciali nei comuni con meno di 10.000 abitanti;
- sono soggette ad accordo di programma tutte le strutture di vendita (singole o unitarie) sopra i 10.000 mq. e i parchi commerciali sopra i 5000 m quadri unicamente nei comuni con meno di 10.000 abitanti

pur propendendo per la seconda ipotesi, ma lasciando ovviamente al legislatore regionale la decisione sulla interpretazione da dare, si riterrebbe comunque opportuno utilizzare una formulazione che non dia adito ad alcun tipo di dubbio.

Attestazione non inquinamento di suolo o sottosuolo

5.1.2. lett.d) "L'attestazione non è obbligatoria nei soli casi di ampliamento di superfici di vendita previsti interamente all'interno di edifici esistenti ove è già in corso l'attività commerciale...".

Si suggerisce di modificare come segue:

"l'attestazione non è obbligatoria nei soli casi di realizzazione di superficie di vendita previste interamente all'interno di edifici esistenti ove l'ultima utilizzazione sia consistita in attività commerciali, residenziali, terziarie o di servizio o produttive con esclusione di attività rientranti nell'elenco delle industrie insalubri di cui all'art.216 del Testo Unico delle Leggi Sanitarie, D.M 5 settembre 1994"

5.2.C 8 Si propone di togliere dall'elenco tra parentesi la parola Provincia in quanto obbligatoriamente prevista al punto 5.3.1

5.4 Procedure istruttorie semplificate in caso di modificazione di GSV esistenti ed attive

4. "La variazione dei settori merceologici è effettuata dai Comuni che procedono alla modifica delle relative autorizzazioni previo parere della Direzione generale della Giunta regionale competente in materia di commercio. In presenza del solo settore merceologico non alimentare tale variazione è limitata al 20% della superficie totale con contestuale riduzione del 5% della superficie complessivamente già autorizzata".

Si propone di aggiungere:

"La riduzione del 5% della superficie non è richiesta qualora la modifica da non alimentare ad alimentare riguardi una superficie non superiore al 5% della superficie complessiva esistente o che rientri nei limiti dell'esercizio di vicinato.

Qualora la direzione generale competente non esprima parere entro 45 giorni dal ricevimento della richiesta, il parere si ritiene favorevole. "

5.6 Regolarizzazione degli aggregati commerciali che si configurano grandi strutture di vendita

1. "Al fine di procedere alla regolarizzazione delle aggregazioni commerciali costituite prima dell'entrata in vigore del presente atto, che di fatto configurano grandi strutture organizzate in forma unitaria prive della relativa autorizzazione, i titolari dei predetti insediamenti commerciali, entro un anno dell'entrata in vigore del presente provvedimento, possono

presentare al Comune, ai sensi dell'art. 6 della l.r. n. 6/2010, la domanda di rilascio della relativa autorizzazione purché sussistano i seguenti requisiti:

- destinazione urbanistica dell'area a grande struttura di vendita;
- consenso degli operatori in attività nella struttura commerciale;
- assenza di condizioni di assoluto impedimento di natura infrastrutturale e ambientale.

La procedura può essere attivata d'ufficio anche su iniziativa del Comune”.

Si esprimono le seguenti considerazioni:

dal momento che si richiede la destinazione urbanistica dell'area a grande struttura di vendita, e che la maggioranza delle strutture unitarie preesistenti sono state legittimamente realizzate quando la legge non richiedeva una specifica destinazione di “Grande Struttura di Vendita” o equivalente, ma semplicemente quella di commerciale, se la regolarizzazione deve implicare l'acquisizione della specifica destinazione per grandi strutture di vendita ciò richiede una variante allo strumento urbanistico, che con le attuali procedure di legge non è possibile completare nell'arco di un anno. Di conseguenza riteniamo che si debba alternativamente o estendere il tempo di presentazione della domanda a due anni anziché uno, oppure ritenere idonea la destinazione attuale dell'area qualora nel momento in cui è stata realizzata la struttura detta destinazione consentisse legittimamente la realizzazione di grandi strutture di vendita; la richiesta generale di consenso degli operatori in attività nella struttura commerciale si presta (e su questo esiste una notevole casistica dimostrata durante le precedenti finestre regolarizzazione delle strutture unitarie) a situazioni estremamente spiacevoli di richieste di compensazioni monetarie per concedere tale consenso. Sarebbe quindi meglio prevedere che sia necessario il consenso di una maggioranza (magari qualificata del tipo di due terzi) degli operatori, limitata agli operatori di attività commerciali (che sono i soli per i quali il riconoscimento di grande struttura comporta dei vincoli) e in particolare, in caso di affitti di ramo di azienda, il consenso dei proprietari dei titoli autorizzativi e non dei conduttori, perché in questo caso si verrebbe a conferire al conduttore un potere di limitazione sulla valorizzazione o modificazione di un titolo autorizzativo di cui non è proprietario.

5.8.1 Grandi strutture aventi superfici di vendita superiori a mq. 10.000

1 “L'apertura di nuovi insediamenti con superfici di vendita superiori a mq 10.000 e i parchi commerciali, con superficie superiore a 5.000 mq nei comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti, è consentita esclusivamente nell'ambito di Accordi di programma. Nel caso di strumenti di programmazione negoziata in variante agli strumenti urbanistici vigenti è prevista la correlazione tra il procedimento di natura urbanistica e quello autorizzatorio-commerciale con le modalità di cui all'art 6, commi 17 e 18 della l.r. n. 6/2010. Regione Lombardia non promuove e non aderisce a nuovi Accordi di Programma, in variante agli strumenti urbanistici che riguardino aree agricole da destinare a grandi strutture di vendita”

Per quanto riguarda gli aspetti interpretativi si rimanda a quanto già precisato in relazione alla prescrizione sostanzialmente identica contenuta nel punto cinque.

Per quanto riguarda gli accordi di programma relativi ad aree agricole, si ritiene che la formulazione può lasciare dubbi interpretativi per cui se ne propone la riformulazione come segue:

“Regione Lombardia non promuove e non aderisce a nuovi accordi di programma che comportino varianti agli strumenti urbanistici che determinino la modifica delle destinazioni d’uso di aree classificate agricole negli strumenti urbanistici vigenti, ai fini di destinare tali aree all’edificazione di grandi strutture di vendita”

6. Indicazioni relative all’utilizzo delle risorse di sostenibilità

4.”Le risorse di cui al comma 3 sono ripartite come segue:

- 40% al Comune sul cui territorio è previsto l'intervento, al fine di attuare la proposta finalizzata ad aumentare l’attrattività del territorio interessato mitigando le esternalità negative, nonché sostenere il piccolo commercio, promuovere e valorizzare il proprio centro storico;
- 60% ai comuni di area vasta al fine di contenere le esternalità negative prodotte dall’insediamento sulla rete distributiva esistente delle micro e piccole imprese commerciali e sull’occupazione e di rivitalizzare i centri storici con particolare attenzione a quelli dei comuni privi di grandi strutture di vendita”.

Una ripartizione così rigida non appare sufficientemente elastica da coprire l’estrema varietà di situazioni che si potrebbe verificare, tenendo conto del fatto che in alcuni casi la collocazione delle nuove strutture potrebbe avere effetti sostanziali sulle reti di vendita dei comuni di area vasta, mentre in altri casi l’impatto potrebbe essere molto contenuto. Portiamo ad esempio l’eventuale realizzazione di una struttura di 2.600 metri quadri a Milano, ad una certa distanza dai confini comunali, il cui impatto sui comuni vicini sarebbe di fatto assolutamente inesistente. Sugeriamo quindi una formulazione più elastica che consenta la valutazione “caso per caso” per addivenire a soluzioni più eque.

Un esempio potrebbe essere la seguente riformulazione:

“4. la conferenza di servizi determina la ripartizione delle risorse di cui al comma 3, tenuto conto degli impatti previsti nel caso specifico, come segue:

non meno del 40% al comune.....

Non più del 60% ai comuni di area vasta.”

7.2 Esercizio congiunto di dettaglio ed ingrosso

Premesso che il citato articolo otto del decreto legislativo 147/ 2012 al punto C recita:

“all’articolo 26, il comma 2 è sostituito dal seguente: «2.Nel caso di esercizio promiscuo nello stesso locale dell’attività di vendita all’ingrosso e al dettaglio, l’intera superficie di vendita è presa in considerazione ai fini dell’applicazione di entrambe le discipline per le due tipologie di attività.».”

Non appare molto chiara la normativa da applicare nel caso che la vendita congiunta riguardi merceologie diverse da quelle indicate al punto uno. In primo luogo la legge non definisce cosa si intende come superficie di vendita per un’attività di ingrosso, e di fatto l’attività all’ingrosso viene spesso utilizzata con modalità che non permettono di distinguere un’area destinata alla vendita da un’area destinata a magazzino. Fare quindi riferimento all’intera superficie di vendita rischia di essere un’indicazione generica e fonte di possibili contenziosi, salvo nel caso che il comune non abbia introdotto uno specifico criterio di individuazione della superficie di vendita all’ingrosso in sede di strumento urbanistico. In secondo luogo dire che l’intera superficie è presa in considerazione ai fini dell’applicazione di entrambe le discipline, può

essere chiaro per quanto riguarda normative di tipo procedurale (ad esempio estensione a tutta l'area dell'obbligo di indicazione dei prezzi come avviene per il dettaglio) ma risulta di dubbia interpretazione in caso di riferimento, ad esempio, agli standard urbanistici che possono essere diversi per l'ingrosso o il dettaglio. Si dovrà quindi applicare il più alto degli standard, il più basso o la media dei due? Rendendoci conto che appare estremamente difficile in tempi brevi stabilire una normativa razionale in proposito si suggerisce di utilizzare la stessa scelta effettuata per la vendita dei generi ingombranti, cioè di demandare al comune in sede di piano urbanistico, la fissazione degli standard e dei criteri di misurazione delle superfici.

7.3 Affido di reparto

Visto che la tipologia dell'affitto di reparto si sta velocemente diffondendo anche nei pubblici esercizi in base al semplice criterio che non essendo espressamente vietate in alcun caso possa essere sempre utilizzata, suggeriamo che, onde uniformare il trattamento della materia che a volte i comuni interpretano in maniera difforme, venga esplicitamente indicato che l'affitto di reparto può essere effettuato con le stesse norme anche per i pubblici esercizi di somministrazione.

Tabella 1 - Isocrone di riferimento per il calcolo del bacino gravitazionale

Nel caso si accogliesse la proposta di ridenominazione delle tipologie di strutture di vendita unitarie, si suggerisce in tutta la tabella di modificare da "centri commerciali aggregati" a "centri commerciali tradizionali".

Allegato 2

Parametri per la valutazione integrata d'impatto e la verifica delle condizioni di sostenibilità delle domande

1. Descrizione del sistema di valutazione integrata dell'impatto - Determinazione dell'indicatore di impatto

1.1. Procedure ordinarie

Al punto A i livelli di impatto vengono classificati come segue:

- impatto trascurabile
- impatto medio
- impatto rilevante
- impatto elevato

al punto B invece le denominazioni parlano di impatto "limitato" o "moderato".

Non esprimiamo alcuna preferenza tra le due denominazioni ma è evidente che le stesse debbano essere uniformate.

Sarebbe anche auspicabile uniformare le denominazioni dei livelli di impatto utilizzate anche negli altri punti del provvedimento.

6. Coerenza con il livello di gerarchia urbana dei Comuni

La logica, condivisibile, di questa norma, è quella di tenere conto dell'impatto in funzione del reale livello occupazionale esistente. Nella realtà è pressoché impossibile conoscere il dato effettivo, salvo puntuali rilevazioni sui singoli esercizi (che i richiedenti non sono titolati a svolgere perché i titolari degli esercizi potrebbero considerarle informazioni sensibili e non divulgabili) e che anche qualora fossero effettuate dai comuni non sarebbero comunque certificabili. Sarebbe quindi opportuno indicare che i numeri da inserire dovrebbero preferibilmente essere quelli risultanti da rilevazioni sul campo e, solo nell'impossibilità di ottenere tali dati, i dati medi forniti dalla regione.

9. Rapporto con il sistema della viabilità.

Vengono presi in considerazione solo tre livelli di punteggio corrispondente a situazioni diverse, ognuna delle quali può presentarsi comunque con differente intensità (ad esempio l'effetto "limitato" sul traffico può avere comunque livelli di impatto oggettivamente differenti). Ci si chiede quindi se la norma va interpretata nel senso che possano essere assegnati esclusivamente 3, 9 o 18 punti o se la conferenza di servizi valutando oggettivamente i dati dello studio di viabilità abbia la facoltà di assegnare punteggi intermedi. Lo stesso tipo di considerazioni e di domanda è riferibile anche ad altri punteggi previsti.

10. Dotazione di parcheggi e integrazione con il sistema logistico e di distribuzione

Si concorda con la valutazione positiva assegnata all'assenza di parcheggi a raso e alla presenza dei parcheggi interrati. Dato che l'interramento totale dei parcheggi non è sempre tecnicamente possibile (la scarsa profondità della falda nelle aree a sud di Milano rende quasi impraticabile costoso questo tipo di soluzione) ci si domanda se non sia possibile allargare la fascia di punteggi dando comunque una valutazione positiva intermedia alla realizzazione di parcheggi sotto pilotis o in silos multipiano