

***DOCUMENTO DI AGGIORNAMENTO DELLA PROGRAMMAZIONE COMMERCIALE PER
L'INSEDIAMENTO DELLE MEDIE E GRANDI STRUTTURE DI VENDITA DI DIMENSIONI SUPERIORI A
1500 MQ DI SUPERFICIE DI VENDITA (M3, G1; G2)***

Prof Luca Ferrucci

Ing. Arch. Enrico Antinoro

Dr. Vincenzo Piro

Dr.ssa Angela Moriconi

Dr. Roberto Ciccarelli

Arch. Franco Marini

Ing. Leonardo Naldini

INDICE

Capitolo Primo

La regolamentazione nazionale e regionale del commercio in sede fissa: Cambiamenti e impatti sulla programmazione comunale

Introduzione

1.1 La legge n. 426/1971: alle origini della pianificazione urbanistico - commerciale secondo criteri economici

1.2. Il Decreto Legislativo n. 114/ 1998: la liberalizzazione per l'accesso al commercio minore e l'arrivo del federalismo regolamentativo

1.3. La Legge regionale umbra n. 24 del 3 agosto 1999: l'arrivo del regionalismo nel commercio

1.4 La Legge regionale umbra n. 12 del 10 luglio 2008 sui centri storici

1.5. La nuova "ondata" per la liberalizzazione delle medio-grandi strutture commerciali: La Direttiva Europea nei servizi e il suo recepimento nazionale con il Decreto Legislativo n. 59 del 26 marzo 2010

1.6. Dalla Direttiva Europea sui Servizi ad alcuni interventi regolamentativi nazionali

1.7. La nuova legge regionale umbra: La Legge n. 15 del 16 febbraio 2010

1.8. La deliberazione della Giunta Regionale n. 738 del 5 luglio 2011: l'affinamento dei criteri per il commercio

1.9. Il Testo Unico del Commercio della Regione Umbria: la Legge n.10 del 13 giugno 2014

1.10. Le modifiche normative regionali del 2016 e del 2017

1.11. Il regolamento regionale 8 gennaio 2018 n.1

1.12. La programmazione comunale vigente

Capitolo Secondo

L'analisi degli insediamenti attuali delle medio-grandi strutture di vendita

2.1 La presenza di medio - grandi strutture di vendita: analisi comparata con altri territori regionali

2.2 La presenza di medio - grandi strutture di vendita: analisi comparata con altri capoluoghi di provincia benchmarking

2.3 La composizione numerica delle medie (M1, M2 E M3) e grandi strutture di vendita (G1 e G2) localizzate nel comune di Perugia

2.4 La dinamica degli insediamenti delle medie e grandi strutture di vendita nel territorio comunale

2.5 La localizzazione delle strutture di vendita M3

2.6 La localizzazione delle strutture di vendita G1

- 2.7 La localizzazione delle strutture di vendita G2**
- 2.8 Gli andamenti demografici nel comune di Perugia**

Capitolo Terzo

L'analisi territoriale e ambientale

3.1 L'urbanistica

3.1.1 I contenuti essenziali del PRG

3.1.2 La materia commerciale nel PRG

3.1.3 I recenti aggiornamenti del PRG e della disciplina urbanistica in materia commerciale

3.1.4 Sintesi dell' offerta per attività commerciale nel PRG vigente

3.2 I beni culturali e paesaggistici

3.3 L'ambiente

3.3.1 Le componenti ambientali

3.3.2 La Valutazione Ambientale Strategica

3.4 La viabilità

Capitolo Quarto

Indirizzi programmatori e prescrizioni

Capitolo Primo:

**LA REGOLAMENTAZIONE NAZIONALE E REGIONALE DEL
COMMERCIO IN SEDE FISSA:
CAMBIAMENTI E IMPATTI SULLA PROGRAMMAZIONE COMUNALE**

Introduzione

In questa parte, è nostra intenzione “tracciare” il percorso storico della regolamentazione del commercio, in particolare quello in sede fissa, nel nostro Paese e, più specificatamente, nella nostra regione. L’obiettivo è quello di evidenziare le diverse fasi storiche sul piano regolamentativo e i sottostanti paradigmi culturali di riferimento. Di conseguenza, anche ai fini del dibattito pubblico tra “ciò che si vorrebbe fare” e “ciò che si può fare”, sul piano della regolamentazione, si possono in modo relativamente agevole comprendere i “confini” decisionali pubblici, a livello comunale, all’interno dei quali l’amministratore pubblico può operare. E’ di tutta evidenza che taluni auspici regolamentativi, spesso presenti nel dibattito pubblico a livello locale, non è detto che possano trovare un’adeguata corrispondenza e legittimità nell’ambito dell’ordinamento giuridico vigente.

1.1 La legge n. 426/1971: alle origini della pianificazione urbanistico - commerciale secondo criteri economici

Possiamo considerare, nel nostro Paese, l’inizio della fase regolamentativa a partire dagli anni Settanta con la Legge n. 426/1971. Questa legislazione ha operato fondamentalmente sino al 1998, condizionando in modo profondo la dinamica storica del commercio nel nostro Paese. Si tratta, pertanto, di quasi trenta anni che hanno in modo significativo contribuito a generare un determinato assetto commerciale, nelle diverse realtà del Paese, unitamente ad una “forma mentis” nell’operare delle amministrazioni pubbliche e degli operatori del settore.

I principi di questa regolamentazione del commercio in sede fissa erano, fondamentalmente, i seguenti:

- la creazione del Registro Esercenti Commercio istituito per ciascuna CCIAA la cui iscrizione diveniva requisito imprescindibile per l’accesso all’attività commerciale;
- l’introduzione di determinati requisiti non solo morali ma anche professionali per l’iscrizione al REC;
- l’istituzione di una autorizzazione amministrativa rilasciata dal Sindaco del Comune in cui aveva sede l’esercizio commerciale, sentito il parere di una apposita commissione, per ottenere nuove aperture commerciali oppure il trasferimento in altra zona o ampliamento di esercizi preesistenti;
- la previsione di piani comunali di sviluppo e adeguamento della rete commerciale per favorire l’equilibrio tra la domanda e l’offerta;
- l’istituzione di n. 14 tabelle commerciali relative alle diverse categorie merceologiche, alcune delle quali contingentate in termini di superfici di vendita disponibile secondo le previsioni del Piano comunale.

Questi principi, all'interno di un impianto fortemente "dirigistico", hanno permesso l'introduzione di fattori di certezza e trasparenza in relazione a:

- introduzione di tabelle merceologiche predefinite, ai fini del rilascio di autorizzazioni ovvero delle conversioni delle vecchie licenze;
- pianificazione commerciale con determinazione di contingenti per tabelle di largo e generale consumo (alimentari, abbigliamento, etc..) e superfici minime in relazione alle tabelle merceologiche ed alle varie parti del territorio comunale.

Ma quali sono stati gli effetti di questa legislazione nazionale in quasi trenta anni della sua operatività?

In primo luogo, si è registrato un disarmonico sviluppo e modernizzazione commerciale tra Regioni del centro-nord e quelle del Sud, per il diverso carattere vincolistico. E' sufficiente ricordare che moltissimi Comuni del Sud non hanno mai fatto il Piano di adeguamento della propria rete commerciale, attribuendo di fatto al Sindaco un potere discrezionale nella concessione delle autorizzazioni. Al contrario, nel Centro-Nord, le amministrazioni comunali hanno realizzato questi Piani, sebbene con diversi gradi di "apertura" verso la medio - grande distribuzione commerciale.

In secondo luogo, si è evidenziato uno squilibrato assetto commerciale in conseguenza delle diverse possibilità di aperture concesse alle merceologie cosiddette "libere" rispetto a quelle contingentate. Per esempio, mentre l'apertura di una merceria era agevole, così non era per un negozio di alimentari. Così, molti neo-imprenditori del commercio aprivano negozi relativi a tabelle non contingentate, con un eccesso di proliferazione dell'offerta, mentre quelle contingentate erano protette e continuavano a generare rendite economiche di posizione a favore degli operatori storici preesistenti, limitando così non solo la concorrenza ma anche l'innovazione in questi segmenti di offerta.

In terzo luogo, sul piano applicativo, mentre negli anni Settanta l'atteggiamento prevalente delle amministrazioni pubbliche è stato quello di tipo protezionistico, mirante a salvaguardare gli interessi dei commercianti già presenti e ad ostacolare l'arrivo della medio - grande distribuzione, a partire dagli anni Ottanta questa impostazione è stata progressivamente erosa. L'introduzione, a livello nazionale, di alcune normative particolari (per esempio, la possibilità di acquisire le autorizzazioni commerciali esistenti, di chiedere il trasferimento in altro sito e contestualmente il raddoppio della superficie di vendita) ha favorito l'arrivo e l'apertura di strutture di medio - grandi dimensioni, recuperando e riqualificando la rete distributiva esistente. Insomma, modifiche normative fatte per assecondare la modernizzazione del commercio tradizionale, erano diventate strumenti della grande distribuzione

per aprire nuove strutture commerciali. Così, il regime protezionistico della normativa nazionale, soprattutto nell'elaborazione dei Piani di adeguamento della rete commerciale a livello di singole municipalità, è stato progressivamente eroso. Non solo, in talune aree del Paese - ad esempio, dove erano presenti imprenditori della medio - grande distribuzione commerciale - i comuni hanno mostrato maggiore disponibilità a consentire tali investimenti nel loro territorio, così da rispondere in modo efficace a tali interessi imprenditoriali. Ancora, in taluni casi, le amministrazioni pubbliche hanno capito che queste nuove aperture commerciali avrebbero favorito nuova occupazione nei loro territori e avrebbero attratto consumatori provenienti da altre aree territoriali e da altre municipalità: in un certo senso, si è generata una concorrenza spaziale tra Comuni contigui e quelli che, per primi, hanno insediato centri commerciali artificiali moderni hanno beneficiato di entrate fiscali e di occupazione addizionale, drenando i consumi delle realtà contermini. Così, ad esempio, i Comuni minori, contigui ai grandi centri urbani, hanno previsto nei loro piani la possibilità di insediamento di strutture di maggior dimensione, autorizzate per la vendita con tabella merceologica omnicomprensiva, previo nulla osta regionale; ovvero hanno applicato la normativa vincolistica in maniera estensiva, pianificando la presenza di una pluralità di superfici di vendita al di sotto, sia pur di poco, del limite della predetta tabella omnicomprensiva; in altri casi hanno riconvertito intere zone industriali per permettere l'insediamento di attività commerciali di maggior consistenza dimensionale e con tali scelte spesso hanno determinato fenomeni di addensamento di attività commerciali importanti per dimensione ed attrattività, congestionando di fatto intere aree dal punto di vista della mobilità. I Comuni maggiori contigui, al contrario, hanno assunto una linea di maggior rispetto della normativa esistente. Ne è derivato uno squilibrio territoriale evidente, con Comuni minori aventi alti tassi di modernizzazione commerciale, contigui a quelli maggiori dove invece questa modernizzazione tardava ad entrare.

Infine gli stessi consumatori finali, più o meno organizzati, hanno fatto sentire la loro "voce", invitando le amministrazioni pubbliche a mostrare maggiore disponibilità nell'accogliere gli investimenti realizzati da medio - grandi strutture, al fine di generare un maggiore servizio commerciale nel territorio, aumentare la concorrenza e possibilmente diminuire i prezzi dei prodotti. Per tutti questi motivi, in alcune regioni italiane, la medio - grande distribuzione, a partire dagli anni Ottanta, è arrivata, sfruttando le novità normative tese a riqualificare la rete distributiva esistente. Insomma, per concludere, i Piani di adeguamento della rete commerciale hanno dovuto prendere atto di questo nuovo orientamento delle comunità cittadine e dei

nuovi interessi emergenti di nuovi protagonisti imprenditoriali. Ciò, tra l'altro, ha stimolato l'evoluzione di piccoli commercianti che si sono aggregati in proprie centrali di acquisto o associative in senso lato per poter "cavalcare" l'onda della modernizzazione del commercio e non subirla sulla base dell'arrivo di investitori esogeni sul piano territoriale.

Queste esperienze territoriali e locali hanno, soprattutto, messo in evidenza che il paradigma culturale pianificatorio della Legge n. 426/1971, fondata sul principio dell'equilibrio tra domanda e offerta, non funzionava. Esso si basava sull'assunzione di una razionalità procedurale e metodologica di natura strettamente quantitativa, posseduta dall'Amministrazione pubblica, per generare l'equilibrio delle condizioni tra la domanda e l'offerta. Ma, purtroppo, il commercio non è determinabile in termini di equilibrio, a causa di problemi di valutazione, statica e dinamica, della domanda (flussi turistici, residenti che consumano nei luoghi di lavoro e viceversa, ecc...) e dell'offerta (differenziazione qualitativa del servizio commerciale nell'ambito della stessa merceologia (per esempio, negozi di calzature di bassa qualità e alta qualità). Insomma, questa normativa era stata criticata da diversi punti di vista, quali il suo carattere centralistico, la fiducia riposta nelle virtù pianificatorie dello sviluppo commerciale locale, l'insufficiente coordinamento amministrativo tra istituzioni aventi differenti competenze territoriali (per esempio, tra Comuni contigui), l'insoddisfazione per le difficoltà amministrative, dentro la stessa municipalità, tra competenze urbanistiche e competenze commerciali e il prevalente carattere vincolistico e protezionistico nelle applicazioni concrete a livello comunale.

Così, nel 1997, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, arriva ad affermare che "la situazione italiana, in relazione ai vincoli posti allo sviluppo del mercato dalla normativa, alle caratteristiche demografiche e urbanistiche del paese, alla struttura industriale caratterizzata da un'ampia presenza di piccole e medie imprese, è tuttora molto diversa da quella prevalente in altri paesi europei ed è ampiamente differenziata tra regioni, con uno sviluppo nettamente inferiore delle forme distributive moderne nel Mezzogiorno. (...) L'assetto normativo esistente in Italia ha sinora non solo frenato ma anche distorto tali sviluppi del mercato, in particolare in alcune regioni d'Italia. (...) L'Autorità ha posto in evidenza i vantaggi per la società nel suo insieme e per i consumatori che sarebbero derivati dal superamento della regolamentazione strutturale dei mercati prevista dalla legge 11 giugno 1971 n. 426 e dalle integrazioni e modificazioni successive. La presenza di rilevanti ostacoli all'ingresso di nuovi operatori nel mercato e le notevoli difficoltà relative all'adeguamento degli esercizi commerciali già esistenti alle esigenze della domanda ostacolano ingiustificatamente l'operare in Italia dei

meccanismi di mercato, contribuendo a determinare una struttura dell'offerta poco flessibile in termini di dimensione, di localizzazione degli esercizi commerciali e di tipologie di prodotti distribuiti". Si tratta di una presa di posizione molto chiara e importante da parte di un'Autorità indipendente e competente che "apre" le porte ad una successiva impostazione della regolamentazione del commercio.

1.2 Il Decreto Legislativo n. 114/ 1998: la liberalizzazione per l'accesso al commercio minore e l'arrivo del federalismo regolamentativo

Il Decreto Legislativo n. 114/98 «Riforma della disciplina relativa al commercio» ha costituito, nell'ambito della regolamentazione di questo settore, un'importante innovazione legislativa.

L'emanazione del Decreto Legislativo n. 114/98 ha costituito, pertanto, un fatto economicamente rilevante per l'intero settore commerciale. L'impianto complessivo di questa normativa si basa su due pilastri: il ridimensionamento delle barriere istituzionali all'entrata nel settore e l'affidamento di poteri legislativi alle Regioni per la regolamentazione delle situazioni specifiche territoriali di loro competenza.

Le barriere istituzionali all'entrata fanno riferimento ad un'ampia casistica, empiricamente rilevabile, nell'ambito della preesistente normativa sul commercio. L'esistenza di una pluralità di autorizzazioni amministrative da ottenere per poter attivare una nuova attività commerciale, il contingentamento delle superfici di vendita per determinate merceologie, l'iscrizione a specifici albi per l'esercizio del commercio e così via, costituivano aspetti non secondari di una normativa complessivamente molto penetrante e limitativa, in definitiva, della concorrenza stessa, soprattutto di quella esercitabile da parte dei potenziali entranti. Per perseguire tale finalità, questa nuova normativa stabilisce alcuni principi chiave in tema di tabelle merceologiche e di requisiti di accesso, oltretutto di liberalizzazione per l'avvio di nuove attività.

Sul piano delle tabelle merceologiche, esse passano da 14 a 2, o meglio, si passa a due soli settori: alimentare e non alimentare. Si stabilisce che l'assortimento merceologico, all'interno del singolo settore, è libero, in modo che possano nascere format innovativi ed è variabile a discrezione dell'imprenditore.

Inoltre, viene abolita l'iscrizione al REC (registro esercenti commercio) per l'attività di commercio al dettaglio e viene previsto il requisito professionale di accesso limitatamente al solo settore alimentare.

Assai importanti sono anche le norme sulla liberalizzazione per l'avvio di nuove attività per gli esercizi fino a 250 mq nei centri urbani con oltre 10mila abitanti e fino a 150 mq in quelli sotto i 10mila abitanti.

Si tratta di una procedura estremamente semplice, in quanto prevede una comunicazione da inviare al Comune, con autocertificazione circa il possesso di requisiti soggettivi ed oggettivi, sia per l'apertura che il trasferimento di sede o l'ampliamento di superficie. Salvo comunicazioni contrarie da parte del Comune entro 30 giorni, l'attività allo scadere di tale termine può essere iniziata. In questo modo, si genera una liberalizzazione per le aperture di nuovi piccoli esercizi commerciali e il termine di 30 giorni è così ristretto da evitare quelle lungaggini burocratiche del passato, quando trascorrevano anche anni prima che un'Amministrazione Comunale fornisse risposte ai nuovi potenziali imprenditori. In altri termini, nei limiti dimensionali suddetti, viene meno l'attività programmatica commerciale.

Per medie e grandi strutture di vendita, invece, si conferma il regime di autorizzazione e la correlata attività di programmazione comunale in relazione alle due categorie merceologiche ed ai diversi parametri dimensionali. Inoltre, per le grandi strutture l'iter di autorizzazione prevede una conferenza di servizi tra Comune, Provincia e Regione, con il parere decisivo di quest'ultimo Ente.

Di particolare importanza, poi, l'introduzione di termini perentori all'interno dei quali l'Amministrazione pubblica deve esprimere il proprio parere, con diretta applicazione dell'istituto del silenzio assenso. Ciò costituisce, tra l'altro, un quadro di certezza per il potenziale imprenditore escludendo possibili fenomeni di degenerazione nei rapporti tra P.A. e privati.

L'altra grande innovazione di questa nuova normativa nazionale è stata l'attribuzione di un ruolo fondamentale alle Regioni e ai Comuni, superando la politica centralistica della Legge n. 426/1971.

Siamo così passati alla realizzazione di un vero federalismo nel commercio attribuendo deleghe sostanziali alle Regioni e ai Comuni, all'interno di una nuova cornice regolamentativa nazionale. Alle Regioni è stato attribuito il ruolo di disciplinare i criteri per l'insediamento delle attività commerciali, con particolare attenzione alla salvaguardia dei centri storici, delle zone di montagna e alle caratteristiche socio-economiche del territorio. Le Regioni hanno dovuto fissare i criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale, affinché gli strumenti urbanistici comunali identifichino le aree da destinare agli insediamenti commerciali, specie per le medie e grandi strutture, evidenziando:

- i limiti ai quali sono sottoposti gli insediamenti commerciali in relazione alla tutela dei beni artistici, culturali e ambientali, nonché all'arredo storico urbano;
- i vincoli relativi alla disponibilità di spazi pubblici e le quantità minime di parcheggi relativi alle strutture di vendita;
- la correlazione dei procedimenti di rilascio della concessione o autorizzazione edilizia dell'immobile e quelli inerenti all'apertura di una media o grande struttura di vendita.

Con questi criteri, di fatto si enuncia la cornice all'interno della quale le Amministrazioni pubbliche possono o meno assecondare l'investimento di medie e grandi strutture di vendita: non si tratta di valutare la congruità economica dell'investimento sulla base della pianificazione tra domanda e offerta, ma di guardare a specifici motivi di interesse pubblico come la tutela dei beni artistici e ambientali, la disponibilità di assetti viari e di parcheggi e l'esigenza di superare il problema, presente nella legge n. 426/1971, relativa al "doppio binario": da una parte, l'autorizzazione amministrativa e, dall'altra parte, l'autorizzazione edilizia (in passato, qualche operatore riusciva ad avere la prima ma non la seconda oppure il contrario, rendendo di fatto impossibile l'investimento).

Le Regioni, nel fissare questi criteri di indirizzo, hanno dovuto tener conto dei diversi ambiti territoriali, identificando bacini aventi differenti caratteristiche in termini demografici, infrastrutturali, ambientali e paesaggistici, pertanto le ragioni ostative o meno agli insediamenti debbono trovare la loro ragione di essere in queste caratteristiche del territorio.

La normativa precedente (Legge n. 426/71 e successive modifiche) era stata criticata anche per il suo carattere centralistico, tale da ignorare di fatto preesistenti e irreversibili situazioni di marcata differenziazione demografica, storica, paesaggistica e economica tra le diverse regioni (e loro sub-aree) del nostro Paese. Questa nuova legislazione nazionale, con il potere di delega affidato alle Regioni, mostra invece, almeno formalmente, una capacità di incorporare queste specificità territoriali, sia pur nel rispetto dei principi generali della normativa nazionale stessa.

Si può tentare una valutazione degli effetti di questa legislazione nazionale? La varietà della produzione normativa regionale è stata assai varia e, quindi, è impossibile dare un giudizio unitario. Tuttavia, alcune osservazioni sembrano oggi possibili.

E' indubbio che questo nuovo orientamento culturale e normativo, finalizzato a ridimensionare le barriere istituzionali all'ingresso del commercio di piccola dimensione, abbia generato discontinuità forti

in diversi tessuti economici locali, generando espulsioni di attività marginali e inducendo processi di riqualificazione della rete commerciale tradizionale. Peraltro, nell'ambito dei centri storici, esso ha generato anche specifiche esternalità negative causate dal confronto competitivo con le attività commerciali localizzate in ambiti suburbani ed extra-urbani. D'altra parte, le rendite immobiliari nel centro restano relativamente alte, contribuendo a marginalizzare, sul piano economico, la gestione delle attività commerciali ivi collocate.

Contemporaneamente tende a venire meno il servizio sociale ed economico di prossimità specialmente per i beni di prima necessità, da sempre fattore peculiare del commercio tradizionale, contribuendo specularmente a ridurre l'attrattività turistica e residenziale di molti centri storici. Si manifestano, perciò, evidenti contraddizioni tra l'auspicio di rivitalizzare socialmente, culturalmente e turisticamente i centri storici e la loro decadenza commerciale.

Ne consegue che tali dinamiche competitive rischiano di generare nell'ambito dei centri storici situazioni di grave rarefazione dell'offerta, con una selettività evolutivamente proiettata a preservare e valorizzare solamente determinati operatori.

Su questo piano, il Decreto Legislativo n. 114/1998 enuncia alcuni importanti principi, affidando poi alle singole Regioni il compito di elaborare una propria specifica strategia per la valorizzazione commerciale e urbanistica dei centri storici.

Quindi questa normativa sollecita le Regioni ad assumere un approccio integrato sul piano territoriale, urbanistico e commerciale rispetto al problema della valorizzazione dei centri storici, evitando regolamentazioni regionali e comunali differenziate nei metodi, nelle logiche e nei contenuti.

Per molti aspetti, questa riforma, pur valorizzando (e non disconoscendo) i principi e i valori della concorrenza quali gendarmi fondamentali dell'efficienza del commercio e del benessere del consumatore, rileva l'esigenza di intervenire, tramite adeguati incentivi, laddove (come nei centri storici) essa non funzioni affatto oppure appaia distorsiva dell'interesse della comunità locale.

In concreto, le diverse normative regionali attuative del Decreto Bersani mostrano in non pochi casi un atteggiamento vincolistico o di rinvio alle amministrazioni comunali, le quali hanno approvato, spesso, strumenti di tutela tesi formalmente a qualificare i centri storici, ma con interventi di tipo protezionistico che hanno portato di fatto ad irrigidimenti eccessivi.

1.3 La Legge regionale umbra n. 24 del 3 agosto 1999: l'arrivo del regionalismo nel commercio

Conformemente alla legislazione nazionale del 1998 sul commercio, la Regione Umbria emana la L.R. 3 agosto 1999, n. 24 "Disposizioni in materia di commercio in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114". La L.R. n. 24/99 prevede che i comuni siano suddivisi in quattro classi: le prime due comprendono i comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti (classe I) e quelli compresi tra 10.000 e 50.000 abitanti (classe II); le altre due i comuni con popolazione compresa tra 3.000 e 10.000 abitanti (classe III) e quelli di classe IV con popolazione inferiore a 3.000 abitanti (art. 3, comma 1). Tale classificazione non è senza conseguenze sui limiti dimensionali delle tipologie degli esercizi: ai comuni delle prime due classi si applicano i limiti dimensionali superiori (rispettivamente 250, 2.500 mq.); alle altre due classi i limiti dimensionali inferiori (rispettivamente 150, 1.500 mq.), con esclusione dei centri storici di detti comuni, ove si applicano i limiti dimensionali superiori (art. 7, commi 2 e 3). La normativa regionale poi identifica i bacini d'utenza. I comuni medesimi vengono aggregati in 8 aree sovracomunali, configurabili come unico bacino d'utenza (art. 6, comma 1). Trattasi dei bacini d'utenza facenti capo a: Perugia, Terni, Foligno, Città di Castello, Spoleto, Gubbio, Orvieto e Castiglione del Lago. Nell'ambito di tre aree sovracomunali (Perugia, Terni e Foligno) vengono inoltre individuate delle zone ad alta densità commerciale (art. 6, comma 2). Viene, poi, introdotta dalla normativa regionale una classificazione delle medie e delle grandi strutture di vendita a seconda delle classi d'ampiezza demografica dei comuni (art. 4).

- Le medie strutture in M1 (151-600 mq. nei comuni di classe inferiore III e IV, 251-900 mq. nei comuni di classe superiore I e II) e in M2 (rispettivamente 601-1.500 mq. e 901-2.500 mq.). Peraltro i Comuni delle classi I e II possono ulteriormente suddividere le medie strutture di vendita di tipo M2 in due sottocategorie dimensionali (vedi art. 19, comma 1, lettera a).
- Le grandi strutture in G1 (1.501-3.500 nei comuni di classe inferiore, 2.501-5.500 mq. nei comuni di classe superiore) e in G.2 (rispettivamente oltre 3.500 mq. ed oltre 5.500 mq.). Le grandi strutture di tipo G2 possono essere realizzate esclusivamente nella forma del centro commerciale nel quale la superficie occupata dagli esercizi di vicinato e dalle medie strutture di vendita risulti pari ad almeno il 40% della superficie di vendita totale. Questa ulteriore suddivisione finisce per gravare le grandi strutture di una eccessiva rigidità che ostacola le esigenze di una evoluzione dinamica del sistema distributivo.

- Sotto il profilo merceologico poi le medie e grandi strutture di vendita vengono ulteriormente distinte nelle seguenti categorie:
 - o A- esercizi del solo settore alimentare ed esercizi dei settori alimentare e non alimentare;
 - o E- esercizi del solo settore non alimentare.

Ai fini della compatibilità territoriale delle medie e grandi strutture di vendita, viene stabilita che soltanto nei comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti non esistono tipologie incompatibili; al contrario le medie strutture di tipo M2 alimentari (M2/A) non possono insediarsi nei comuni più piccoli (aventi meno di 3.000 abitanti), così come le grandi strutture del tipo G2 (5.500-10.000 mq.) risultano non insediabili nei comuni aventi una popolazione compresa tra 10.000 e 50.000 abitanti. Nei comuni di livello intermedio (3.000-10.000 abitanti) risultano non insediabili le tipologie G1/A e G2.

Tali vincoli non trovano comunque applicazione per i comuni compresi nelle zone ad alta densità commerciale, né qualora la media o grande struttura di vendita si collochi a non oltre 2 Km. in linea d'aria da una delle seguenti vie di comunicazione di interesse regionale:

- Autostrada A1 e relativi raccordi autostradali Perugia-Bettolle e Terni-Orte;
- S.S. E 45;
- S.S. 75;
- S.S. n. 3 Flaminia.

L'art. 8 della L.R. n. 24/1999 contiene alcuni criteri di programmazione urbanistica estremamente generici. Ai Comuni viene fatto obbligo di formulare, negli strumenti urbanistici, norme specifiche per il commercio e di individuare aree destinate ad insediamenti commerciali, in conformità agli strumenti di programmazione territoriale e di pianificazione urbanistica previsti dalla legislazione regionale. Viene inoltre raccomandato ai Comuni e agli operatori commerciali di attuare una correlazione e contestualità dei procedimenti commerciale ed urbanistico, attraverso la preventiva acquisizione di autorizzazione per le medie e le grandi strutture di vendita. In questi casi la conformità urbanistica ai fini dell'inoltro delle istanze dovrà essere preventivamente attestata dal Comune.

Infine viene disposto (art. 8, comma 2) che la strumentazione urbanistica per l'insediamento in aree non esclusivamente commerciali può:

- a) individuare le attività da considerare compatibili, anche disponendo limitazioni di carattere merceologico;
- b) disporre limitazioni quantitative in relazione alla eventuale presenza in dette aree di attività commerciali ordinarie.

Per quanto attiene ai compiti dei Comuni viene precisato che essi provvedono ad adeguare i propri strumenti urbanistici generali ed attuativi, nonché i Regolamenti di polizia locale:

- a) alle disposizioni di urbanistica commerciale dettate dalla Regione;
- b) a quanto disposto dalla L.R. n. 24/1999.

Questi Comuni si dotano degli strumenti necessari a garantire la promozione della rete comunale per le medie strutture di vendita (art.19), nonché di uno strumento di intervento per il centro storico (artt. 21-22).

Per le medie strutture di vendita è previsto che i Comuni si dotino non di semplici criteri di rilascio delle relative autorizzazioni, ma di un vero e proprio strumento di promozione al fine di assicurare l'equilibrato sviluppo di queste strutture sul territorio comunale. Spetterà a questo provvedimento, previa analisi ricognitiva dell'intero apparato distributivo al dettaglio del comune e in conformità agli indirizzi della programmazione regionale, determinare il numero, la categoria dimensionale e la tipologia merceologica delle medie strutture di nuova realizzazione. Detto strumento di promozione dovrà inoltre disciplinare l'apertura, l'ampliamento merceologico o di superficie, il trasferimento delle medie strutture di vendita, nel rispetto dei principi di libera concorrenza e mobilità degli operatori commerciali sul territorio.

Talune previsioni normative regionali riguardano, inoltre, gli interventi per la valorizzazione dei centri storici. Trattasi di strumenti volti a preservare, rilanciare e potenziare la funzione tipica del commercio nel centro storico ed il suo ruolo di polo primario di aggregazione della vita sociale (art. 21). Detti strumenti d'intervento, previa ricognizione ed approfondimento delle problematiche della distribuzione commerciale nel centro storico e delle interrelazioni esistenti con le altre componenti territoriali, economiche e sociali, detta specifici criteri di sviluppo, potenziamento e rivitalizzazione della distribuzione, avendo come obiettivo la crescita, il ricambio e la diversificazione delle attività, in raccordo con gli strumenti urbanistici comunali.

Tale strumento di intervento può assumere fisionomie diverse:

- a) quale strumento specifico di gestione del fenomeno distributivo nel centro storico;
- b) quale sezione specifica, allegata allo strumento di promozione per le medie strutture di vendita;
- c) quale componente di un intervento pluridisciplinare o progetto integrato o piano d'area nel quale più problematiche del centro storico vengono affrontate contestualmente.

Altri criteri normativi sono dettati per la programmazione delle grandi strutture di vendita. Il rilascio di autorizzazioni all'apertura di grandi strutture di vendita è consentito soltanto nelle zone ad alta densità 1/A Perugia Ovest e 1/B Perugia Sud-Est, per grandi strutture di vendita appartenenti alle tipologie G1/A (e quindi con superficie compresa tra 2.501 e 5.500 mq. di tipo alimentare o misto). Con cadenza biennale i parametri numerici che limitavano il rilascio delle autorizzazioni (Tab. A allegata alla legge regionale) sono sottoposti a verifica, aggiornamento e adeguamento da parte del Consiglio Regionale.

Per quanto riguarda le medie strutture di vendita, inoltre, sono puntualmente disciplinati e favoriti meccanismi di recupero e riqualificazione della rete distributiva esistente, anche incentivando la crescita e la trasformazione degli esercizi di vicinato.

Questa complessa e articolata legislazione regionale del 1999 subisce ulteriori modifiche e integrazioni in periodi successivi, prima di giungere all'intervento di adeguamento della stessa alla Direttiva Europea sui Servizi. Nel frattempo è stata emanata una disciplina regionale specifica per i centri storici, la legge regionale 12/2008.

1.4 La Legge regionale umbra n. 12 del 10 luglio 2008 sui centri storici

Obiettivo di questa normativa è quello di favorire la realizzazione di programmi, progetti, azioni ed interventi di rivitalizzazione, riqualificazione e valorizzazione dei centri storici che perseguono i seguenti obiettivi:

- a) creazione delle condizioni ambientali, sociali ed economiche per la permanenza o il reinserimento di famiglie residenti, di operatori economici e per lo sviluppo turistico;
- b) recupero edilizio ed urbanistico e riqualificazione architettonica e ambientale del patrimonio edilizio esistente, pubblico e privato;
- c) valorizzazione e tutela degli edifici di particolare pregio ed interesse storico, architettonico e monumentale;
- d) riqualificazione degli spazi pubblici e privati esistenti, mediante il recupero e la manutenzione delle aree inedificate, degradate o sottoutilizzate e l'eliminazione delle opere o edifici incongrui rispetto al contesto storico architettonico e paesaggistico, nonché mediante l'inserimento di opere d'arte;
- e) riduzione della vulnerabilità sismica del patrimonio immobiliare pubblico e privato e della vulnerabilità urbana;
- f) miglioramento dell'accessibilità e della mobilità, anche con l'individuazione di nuovi percorsi con modalità alternative e con l'attuazione di interventi per l'abbattimento delle barriere architettoniche o urbanistiche;

- g) adeguamento dei fabbricati, dei loro impianti e dei servizi pubblici puntuali ed a rete, al fine di conseguire adeguati livelli di sicurezza e di sostenibilità ambientale, con particolare riguardo per il risparmio energetico, l'uso contenuto delle risorse, la riduzione degli inquinamenti e la cura estetica dei manufatti;
- h) raggiungimento, negli spazi pubblici o aperti al pubblico, di livelli di sicurezza pubblica adeguati ai bisogni delle diverse fasce di età e dei soggetti diversamente abili, anche mediante l'adozione di sistemi di sicurezza attivi e passivi;
- i) mantenimento, insediamento e valorizzazione di attività artigiane, turistico - ricettive, direzionali, commerciali, di servizi, sociali, ricreative, culturali e artistiche per i servizi alla persona, anche con caratteristiche e spazi innovativi, nonché tramite il riuso di spazi ed edifici pubblici;
- l) cura dell'immagine del centro storico come componente del paesaggio, anche con riguardo alla tutela della luce, delle prospettive e delle visuali;
- m) recupero, manutenzione, restauro e conservazione dei beni culturali e dei luoghi storico-artistici, per migliorarne la fruizione;
- n) individuazione di percorsi culturali e museali, comprendente anche i locali storici esistenti, definendo modalità di gestione che assicurino forme permanenti di autosostentamento totale o parziale;
- o) realizzazione di punti informativi che costituiscono porte di accesso ai servizi e alle reti turistico - ricettive, compreso l'uso delle tecnologie informatiche, telematiche e satellitari.

L'art. 4 della medesima Legge regionale prevede la redazione e l'approvazione del Quadro Strategico di Valorizzazione (Q.S.V.) del centro storico ed è obbligatoria solo per i Comuni con popolazione superiore a diecimila abitanti o con il centro storico di estensione superiore a quattordici ettari di superficie territoriale. Il quadro strategico, redatto secondo le linee guida approvate dalla Giunta regionale, contiene, in particolare:

- a) l'analisi delle criticità e delle potenzialità di sviluppo del centro storico;
- b) l'indicazione del ruolo che il centro storico può svolgere nel proprio contesto territoriale mediante l'insediamento e lo sviluppo di attività e funzioni con esso coerenti e compatibili;
- c) l'indicazione delle azioni strategiche a carattere pluriennale e la sequenza temporale di realizzazione delle stesse, con le relative motivazioni, nonché degli strumenti anche di carattere urbanistico da utilizzare;
- d) gli interventi concreti che si intendono attivare;
- e) le procedure e le modalità per verificare lo stato di attuazione degli interventi di cui alla lettera d), mediante un apposito monitoraggio;
- f) il piano economico e finanziario;

- g) i programmi di formazione professionale per operatori del commercio, turismo, servizi e artigianato;
- h) i programmi, piani e progetti di promozione e sviluppo di centri commerciali naturali, centri polifunzionali di servizi e attività di prossimità, nonché le eventuali deroghe di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b);
- i) la qualificazione della segnaletica toponomastica, turistica, commerciale, di pubblica utilità e dei servizi nonché della cartellonistica pubblicitaria, secondo i criteri e gli indirizzi della deliberazione della Giunta regionale 19 marzo 2007, n. 420 (Disciplina interventi recupero patrimonio edilizio esistente, articolo 45, comma 1, lettera b) della legge regionale 18 febbraio 2004, n. 1 (Norme per l'attività edilizia) con il Repertorio dei tipi e elementi ricorrenti nell'edilizia tradizionale), allegato A), capo VI;
- l) l'elenco dei beni di interesse pubblico di valore culturale di portata storica e di valore ambientale;
- m) l'indicazione degli strumenti di carattere normativo, procedurale amministrativo, partecipativo, organizzativo e gestionale necessari per l'attuazione del quadro strategico.

L'art. 5 della medesima Legge regionale consente misure incentivanti le attività economiche ed introduce la liberalizzazione di alcune attività nei Centri Storici (attività di somministrazione di alimenti e bevande) .

1.5 La nuova "ondata" per la liberalizzazione delle medio-grandi strutture commerciali: La Direttiva Europea nei servizi e il suo recepimento nazionale con il Decreto Legislativo n. 59 del 26 marzo 2010

La cornice regolamentativa prevista dal D. Lgs. n. 114/1998 mostra, nelle diverse applicazioni regionali, una varietà di posizioni che, alcune volte, contrastano con le disposizioni nazionali accentuando il carattere vincolistico e protezionistico. In talune legislazioni regionali si riscontra, infatti, il richiamo a criteri di compatibilità territoriale che apre la strada ad un uso distorto della normativa urbanistica di competenza regionale, che rischia di trasformarsi in una barriera all'entrata molto forte. In altri casi, le Regioni si sono dimostrate nel complesso assai lente e conservatrici nell'interpretare la riforma del commercio. Nei documenti regionali riappare spesso lo stesso tipo di impostazione alla base della precedente normativa che vincolava la concessione di nuove autorizzazioni non a compatibilità territoriali e ambientali, ma alla verifica di un criterio, l'esistenza di una domanda aggiuntiva insoddisfatta, che confinava il settore al di fuori dei meccanismi di funzionamento di un'economia di mercato. Impostazione che va contro lo spirito della riforma e che la vanifica. Così, l'Autorità Garante della

Concorrenza e del Mercato nel 1999 arriva ad osservare che “appare evidente la centralità ancora attribuita (...) a un’impostazione di regolamentazione strutturale del mercato, consistente nel predeterminare rigidamente limiti quantitativi alle possibilità di entrata” e, ancora, “il rischio di adottare nuovamente questa prospettiva di mera protezione dell’esistente, che per definizione contrasta con il funzionamento del mercato in senso dinamico, è seriamente presente sia per quanto concerne il futuro contenuto dei provvedimenti regionali che per quanto riguarda i previsti interventi a livello comunale”.

Insomma, l’attribuzione del potere regolamentativo in capo alle Regioni e ai Comuni aveva rafforzato il protezionismo esistente, al fine di non alterare, in modo radicale, la struttura commerciale ereditata dal passato, anziché favorire una maggiore liberalizzazione; tale posizione protezionistica delle Regioni è stata consolidata a seguito della Riforma del Titolo V della Costituzione con l’attribuzione alle stesse della competenza legislativa esclusiva in materia di commercio. Tuttavia, non bisogna generalizzare: vi sono state realtà regionali che hanno sorpreso positivamente per una decisa connotazione modernizzatrice data alla propria legislazione, in taluni casi anche partendo da pre-esistenti situazioni del commercio piuttosto arretrate.

In questo contesto regionale piuttosto variegato, ed anche a seguito di successivi interventi del legislatore statale basati sui principi della tutela della concorrenza, della libera circolazione delle merci e dei servizi, nonché della salvaguardia del livello minimo ed uniforme di accessibilità all’acquisto degli stessi, la Direttiva europea sui servizi è arrivata nel nostro ordinamento nazionale recepita con il Decreto Legislativo n. 59 del 26 marzo 2010.

Il quadro normativo nazionale e regionale subisce una radicale discontinuità con l’arrivo degli obblighi derivanti dall’attuazione della Direttiva europea sui servizi n. 2006/123/CE. Con la Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi del mercato interno, approvata dal Parlamento e dal Consiglio dell’Unione Europea il 12 dicembre 2006 - nota come “Direttiva Bolkestein”, è stato istituzionalizzato il perseguimento dell’obiettivo di garantire la libera concorrenza dei servizi nel mercato degli Stati membri delle Comunità, in modo da realizzare un mercato interno caratterizzato da maggiore competitività ed equilibrio.

Con Decreto legislativo 26 marzo 2010 n. 59 e s.m.i. lo Stato Italiano ha attuato la predetta Direttiva, volta ad inserire nuovi metodi nella programmazione regionale, tali da richiedere una radicale rivisitazione del progressivo complesso quadro normativo di riferimento, al fine di conformare lo stesso alle nuove aspettative.

Si tratta di disposizioni giuridiche che impattano, in modo diffuso, sulle ampie, articolate, differenziate attività economiche riconducibili ai servizi. E' utile, sebbene in modo succinto, evidenziare alcuni lineamenti di questa normativa che ha, con gli opportuni adattamenti, trovato attuazione nell'ambito regionale.

L'obiettivo generale fondamentale di questa normativa consiste nel "garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità e il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché per assicurare ai consumatori finali un livello minimo e uniforme di condizioni di accessibilità ai servizi sul territorio nazionale" (art. 1). Ciò significa, dal punto di vista dell'analisi economica, che:

a. occorre perseguire una libertà di accesso da parte degli operatori economici all'attività dei servizi sull'intero territorio nazionale. In altri termini, la normativa garantisce e tutela la libertà di accesso al settore dei servizi, secondo il criterio di pari opportunità. Tutti gli operatori devono sottostare ad una eguaglianza delle opportunità, ossia delle condizioni di accesso. Tutto questo significa, altresì, che non possono essere poste barriere all'accesso - non giustificate in termini di interesse pubblico - ad una determinata attività di servizi a carico di un operatore economico. Complessivamente, le uniche barriere alla libertà di accesso devono fondarsi su motivi imperativi di interesse generale, come vedremo successivamente;

b. occorre garantire e tutelare un corretto funzionamento del mercato.

Ciò significa che deve essere garantita, in primis, la concorrenza tra gli operatori esistenti sul mercato, tra l'altro nell'interesse dei consumatori. La concorrenza deve fondarsi su alcuni presupposti, quali la pluralità degli operatori economici presenti, l'esistenza di una attiva *price competition* e la trasparenza delle informazioni di mercato. Ciò significa che nessun operatore economico deve godere di condizioni di privilegio sul piano autorizzatorio, né condizioni dominanti de facto sul mercato dei servizi offerti. Eventuali limitazioni della concorrenza, derivanti da condizioni di abuso della posizione dominante, portano inevitabilmente ad alterare il corretto funzionamento del mercato;

c. occorre assicurare, in un determinato mercato spaziale, ai consumatori finali l'esistenza di un'offerta differenziata di servizi, al fine di soddisfare segmenti diversi. Ciò implica che i consumatori devono beneficiare, data la differenziazione delle loro preferenze e dei loro bisogni, della presenza di una pluralità di offerenti capaci di differenziarsi nell'offerta di un determinato servizio. Ad esempio, nel comparto alimentare, l'assetto della distribuzione deve poter poggiare su una pluralità di operatori differenziati

tra loro (quali esercizi di prossimità, minimercati, supermercati e ipermercati);

d. infine, sempre per salvaguardare l'interesse dei consumatori, deve garantirsi un livello minimo e uniforme di condizioni di accessibilità ai servizi sul territorio nazionale. Ciò implica l'esigenza di garantire, specie in particolari condizioni spaziali di mercato, l'esistenza di un livello minimo di servizi, anche laddove ciò corrisponde a condizioni pseudo - monopolistiche di offerta, ai fini di garantire il benessere economico e sociale di specifiche comunità di consumatori. Ad esempio, in alcuni mercati spaziali (piccoli borghi montani o pedemontani), è essenziale perseguire e preservare, con strumenti di *policy*, l'esistenza di un'offerta minima di servizi, al fine di garantire una qualità della vita dei residenti in tali aree.

La legislazione prosegue, all'art. 10, ribadendo che "l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi costituiscono espressione della libertà di iniziativa economica e non possono essere sottoposti a limitazioni non giustificate o discriminatorie". Si tratta, di nuovo, di evidenziare che la libertà di accesso deve essere garantita e tutelata. Non solo, in questo articolo si evidenzia anche un'altra fonte di libertà, non richiamata nell'art. 1, ossia la libertà di esercizio (o gestione) delle attività di servizio. In altri termini, la normativa in essere deve caratterizzarsi per la tutela della libertà economica sia nella componente dell'accesso (un nuovo operatore economico che vuole entrare nel settore dei servizi) sia nell'esercizio (ossia nella libertà, per gli incumbent, di stabilire la gestione economica della propria attività, in termini di assortimento, prezzi, orari e vendite promozionali).

L'Art. 11 riporta i requisiti vietati: "L'accesso ad un'attività di servizi o il suo esercizio non possono essere subordinati al rispetto dei seguenti requisiti: (...) e) l'applicazione caso per caso di una verifica di natura economica che subordina il rilascio del titolo autorizzatorio alla prova dell'esistenza di un bisogno economico o di una domanda di mercato, o alla valutazione degli effetti economici potenziali o effettivi dell'attività o alla valutazione dell'adeguatezza dell'attività rispetto agli obiettivi di programmazione economica stabiliti; tale divieto non concerne i requisiti di programmazione che non perseguono obiettivi economici, ma che sono dettati da motivi imperativi d'interesse generale; (...) g) l'obbligo di essere già stato iscritto per un determinato periodo nei registri italiani o di avere in precedenza esercitato l'attività in Italia per un determinato periodo". L'enunciazione dell'art. 11 è fondamentale per comprendere lo spazio economico delle possibili restrizioni al commercio. Si tratta di una serie di prescrizioni che non possono essere presenti nella normativa vigente e che, qualora sussistenti, sono da eliminare. In particolare, questa disposizione indica l'impossibilità di

prevedere e applicare due barriere di accesso all'attività di servizi: 1. Le barriere fondate su programmazioni economiche basate sulla consistenza e articolazione della domanda di mercato; 2. Le barriere fondate sull'iscrizione necessaria ad albi oppure l'aver in precedenza svolto tale attività.

Se, dunque, la programmazione pubblica non può basarsi, per autorizzare l'accesso di un operatore, su tali analisi della consistenza e articolazione quantitativa del mercato, resta la possibilità di fondare i requisiti di accesso sulla base di motivi imperativi di interesse generale.

Secondo la giurisprudenza europea consolidata, in particolare quella della Corte di Giustizia, per motivi imperativi di interesse generale sono da intendere quelli riconducibili unicamente all'ordine pubblico, la sicurezza pubblica, l'incolumità pubblica, la sanità pubblica, la sicurezza stradale, la tutela dei lavoratori, la tutela dei consumatori, la lotta alla frode, la tutela dell'ambiente (compreso l'assetto territoriale in ambito urbano e rurale), la salute degli animali, la proprietà intellettuale, la conservazione del patrimonio nazionale storico e artistico, gli obiettivi di politica sociale e di politica culturale (quali la conservazione del patrimonio storico e artistico).

L'art. 12 cita, in particolare, i requisiti subordinati alla sussistenza di un motivo imperativo di interesse generale: "Nei casi in cui sussistono motivi imperativi di interesse generale, l'accesso e l'esercizio di una attività di servizio possono, nel rispetto dei principi di proporzionalità e non discriminazione, essere subordinati al rispetto dei seguenti requisiti: a) restrizioni quantitative o territoriali sotto forma, in particolare, di restrizioni fissate in funzione della popolazione o di una distanza geografica minima tra prestatori; b) requisiti che impongono al prestatore di avere un determinato statuto giuridico; c) obblighi relativi alla detenzione del capitale di una società; (...) e) il divieto di disporre di più stabilimenti sul territorio nazionale; f) requisiti che stabiliscono un numero minimo di dipendenti; g) tariffe obbligatorie minime o massime che il prestatore deve rispettare; h) l'obbligo per il prestatore di fornire, insieme al suo servizio, altri servizi specifici". Tale disposizione enuncia, in primis, il fatto che gli eventuali requisiti devono rispettare il principio di proporzionalità e non discriminazione. Questi due criteri sono da intendersi, secondo l'orientamento giurisprudenziale europeo, come segue:

- Proporzionalità: i requisiti devono essere tali da garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito. Essi, cioè, non devono andare al di là di quanto necessario per raggiungere tale obiettivo e, inoltre, non deve essere possibile sostituire questi requisiti con altre misure meno restrittive che permettono di conseguire lo stesso risultato.

- Non discriminazione: i requisiti non devono essere direttamente o indirettamente discriminatori in funzione della cittadinanza o, per quanto riguarda le società, dell'ubicazione della sede legale.

E' ovvio che la previsione di tali requisiti - soggettivi o oggettivi - determina una limitazione della concorrenza, sia in termini di accesso che di esercizio di una attività commerciale. In altri termini, questi requisiti possono essere previsti laddove vi siano specifici e provati motivi imperativi di interesse generale e il nesso logico e operativo tra i primi e i secondi sia diretto, oggettivo e inequivocabile. Di conseguenza l'art. 13 dispone che la previsione di requisiti soggettivi e oggettivi sia subordinata alla previa notifica alla Commissione europea. Ciò significa che, nella legislazione regionale, questi requisiti possono essere previsti ma sono da valutare da parte di questo organo europeo.

È importante rilevare l'enfasi dell'orientamento giuridico europeo e nazionale sul fatto che, laddove il regime autorizzatorio è legittimamente richiesto, esso deve caratterizzarsi, tra l'altro, per procedure non discriminatorie, chiare, trasparenti, preventivamente esplicitate e accessibili.

1.6 Dalla Direttiva Europea sui Servizi ad alcuni interventi regolamentativi nazionali

Successivamente il Decreto legge 13 agosto 2011 n.138 convertito dalla legge 14 settembre 2011 n.148 "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo" all'articolo 3 ha previsto che "entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, Comuni, Province, Regioni e Stato adeguano i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere".

Il Decreto legge 6 dicembre 2011 n. 201 convertito dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214 recante "disposizioni urgenti per la crescita e l'equità e il consolidamento dei conti pubblici" all'art. 31 comma 2 afferma che "secondo la disciplina dell'Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente e dei beni culturali. Le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma [...]".

L'art 34 prevede inoltre che: "3. Sono abrogate le seguenti restrizioni disposte dalle normative vigenti:

- il divieto di esercizio di una attività economica al di fuori di una certa area geografica e l'abilitazione ad esercitarla solo all'interno di una determinata area;
- l'imposizione di distanze minime tra le localizzazioni delle sedi deputate all'esercizio di una attività economica;
- il divieto di esercizio di una attività economica in più sedi oppure in una o più aree geografiche;
- la limitazione dell'esercizio di un'attività economica attraverso l'indicazione tassativa della forma giuridica richiesta all'operatore;
- l'imposizione di prezzi minimi o commissioni per la fornitura di beni e servizi;
- l'obbligo di fornitura di specifici servizi complementari all'attività svolta.

4. l'introduzione di un regime amministrativo volto a sottoporre a previa autorizzazione l'esercizio di un'attività economica deve essere giustificato sulla base dell'esistenza di un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario nel rispetto del principio di proporzionalità".

Il Decreto legge 24 gennaio 2012 n.1 convertito dalla legge 24 marzo 2012, n.27 recante " disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività " all'art.1 recita: "Fermo restando quanto previsto dall'art.3 del decreto legge 13 agosto 2011, n.138, convertito con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011 n.148, in attuazione del principio di libertà di iniziativa economica sancito dal trattato dell'Unione Europea, sono abrogate, dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui al comma 3 del presente articolo e secondo le previsioni del presente articolo:

- a) le norme che prevedono limiti numerici, autorizzazioni, licenze, nulla osta o preventivi atti di assenso dell'amministrazione comunque denominati per l'avvio di un'attività economica non giustificati da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario nel rispetto della proporzionalità;
- b) le norme che pongono divieti e restrizioni delle attività economiche non adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite, nonché le disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale autoritativa con prevalente finalità economica o prevalente contenuto economico, che pongono limiti, programmi e controlli non ragionevoli, ovvero non adeguati ovvero non proporzionati rispetto alle finalità pubbliche dichiarate [...]"

Il Decreto legge 24 gennaio 2012 n.1 convertito dalla legge 24 marzo 2012, n.27 recante " disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività " all'art.1 recita: "Fermo restando quanto

previsto dall'art.3 del decreto legge 13 agosto 2011, n.138, convertito con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011 n.148, in attuazione del principio di libertà di iniziativa economica sancito dal trattato dell'Unione Europea, sono abrogate, dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui al comma 3 del presente articolo e secondo le previsioni del presente articolo:

- a) le norme che prevedono limiti numerici, autorizzazioni, licenze, nulla osta o preventivi atti di assenso dell'amministrazione comunque denominati per l'avvio di un'attività economica non giustificati da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario nel rispetto della proporzionalità;
- b) le norme che pongono divieti e restrizioni delle attività economiche non adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite, nonché le disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale autoritativa con prevalente finalità economica o prevalente contenuto economico, che pongono limiti, programmi e controlli non ragionevoli, ovvero non adeguati ovvero non proporzionati rispetto alle finalità pubbliche dichiarate [...]"

1.7 La nuova legge regionale umbra: La Legge n. 15 del 16 febbraio 2010

A fronte del quadro normativo sopra richiamato, che obbliga a seguire in tema di programmazione commerciale nuovi metodi da un lato rispettosi dei principi di liberalizzazione delle attività economiche e dall'altro però coerenti con l'obiettivo di assicurare il rispetto della libera concorrenza, favorendo lo sviluppo equilibrato delle differenti tipologie distributive, è intervenuta la Legge Regionale n. 15 del 16 febbraio 2010 che ha apportato sostanziali modificazioni ed integrazioni alla Legge regionale preesistente del 3 agosto 1999 n.24.

Con questa Legge regionale, ci sono sostanziali modifiche alla preesistente legislazione.

Più in particolare, l'art. 69 (che modifica l'art. 4) introduce la tipologia M3 delle medie strutture di vendita, nonché la superficie massima di vendita per la tipologia G2. In relazione a tali modifiche le tipologie di vendita sono classificate nel modo seguente:

- a) M1 - medie strutture inferiori: esercizi aventi superficie di vendita compresa tra 151 1 e 600 mq. nei comuni delle classi III e IV e superficie compresa tra 251 e 900 mq. nei comuni delle classi I e II;
- b) M2 - medie strutture intermedie: esercizi aventi superficie compresa tra 601 e 1000 mq. nei comuni delle classi III e IV e superficie compresa tra 901 e 1500 mq. nei comuni delle classi I e II;

c) M3 - medie strutture superiori: esercizi aventi superficie compresa tra 1001 e 1500 mq. nei comuni delle classi III e IV e superficie compresa tra 1.501 e 2.500 mq. nei comuni delle classi I e II;

d) G1 - grandi strutture inferiori: esercizi aventi superficie compresa tra 1501 e 3500 mq. nei comuni delle classi III e IV e superficie compresa tra 2501 e 5500 mq. nei comuni delle classi I e II;

e) G2 - grandi strutture superiori: esercizi aventi superficie di vendita maggiore a 3500 mq. nei comuni delle classi III e IV o maggiore a 5.500 mq. nei comuni delle classi I e II fino ad un massimo di 15.000 mq. nel settore alimentare per le grandi strutture di tipologia G2 categoria A e di 20.000 mq. per quelle di tipologia G2 categoria E.

Rimane l'obbligo per le grandi strutture di vendita della tipologia G2 categoria A della configurazione¹ esclusivamente nella forma del centro commerciale nella quale la superficie occupata dagli esercizi di vicinato e dalle medie strutture di vendita deve risultare pari ad almeno il trenta per cento della superficie totale di vendita. Tale percentuale di superficie in capo a esercizi di vicinato e medie strutture è riservata prioritariamente per almeno il cinquanta per cento a operatori presenti sul territorio regionale da almeno cinque anni, che ne facciano richiesta entro sei mesi dal rilascio dell'autorizzazione.

L'art. 5-bis stabilisce, ancora, che la Giunta regionale definisce, con proprio atto i criteri e le modalità di attuazione della programmazione commerciale garantendo il giusto bilanciamento di motivi imperativi di interesse generale, nonché i criteri di pianificazione territoriale e urbanistica riferiti al settore commerciale, prevedendo in particolare:

a) gli indirizzi al fine dell'individuazione delle aree da destinare agli insediamenti commerciali, promuovendo il contenimento dell'uso del territorio verificando, tra l'altro, la dotazione a destinazione commerciale esistente;

b) le condizioni e i criteri cui i Comuni devono attenersi per l'individuazione, attraverso gli strumenti urbanistici, delle aree idonee per la localizzazione delle medie e grandi strutture di vendita;

c) i requisiti urbanistici, in termini di accessibilità veicolare e pedonale anche per portatori di handicap, di dotazione di standard ambientali e parcheggi pertinenziali delle diverse tipologie di strutture di vendita;

¹ Più di recente con l'art. 137, comma 1, della l.r. n. 8 del 16 settembre 2011 il limite dimensionale per gli esercizi di vicinato è stato incrementato a 250 mq per i comuni delle classi III e IV, equiparandolo a quello previsto per i comuni maggiori.

d) i criteri per incentivare il recupero, l'ammodernamento e la qualificazione delle aree di insediamento commerciale che tengono conto della qualità del contesto paesaggistico ed ambientale promuovendo il miglioramento del bilancio delle emissioni.

L'art. 5-ter stabilisce, ai fini della programmazione comunale, che i Comuni, al fine di migliorare la funzionalità e la produttività del sistema dei servizi concernenti le attività commerciali, valutate le caratteristiche e le tendenze della distribuzione commerciale e nel rispetto degli indirizzi regionali di cui all'articolo 5-bis, adottano, previa concertazione con associazioni di categoria delle imprese del commercio, i sindacati dei lavoratori dipendenti delle stesse e le associazioni dei consumatori, un atto di programmazione che disciplina le modalità di applicazione dei criteri qualitativi individuati dalla programmazione regionale in riferimento all'insediamento di tutte le attività commerciali, ivi compresa la somministrazione di alimenti e bevande, tenendo conto delle diverse caratteristiche del proprio territorio. Tali criteri, che si basano sui motivi imperativi di interesse generale, tengono conto delle caratteristiche urbanistiche e di destinazione d'uso dei locali, dei fattori di mobilità, traffico, inquinamento acustico e ambientale, aree verdi, parcheggi, delle caratteristiche qualitative degli insediamenti, dell'armonica integrazione con le altre attività economiche e del corretto utilizzo degli spazi pubblici o di uso pubblico.

I Comuni adeguano i propri strumenti urbanistici anche in relazione a singole varianti nel rispetto delle disposizioni della L.R. n. 11/2005 "Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale", tenuto conto dei criteri adottati dalla Giunta regionale, e, in relazione alla previsione di nuovi insediamenti commerciali, individuano:

- a) le aree da ritenersi sature rispetto alla possibilità di localizzarvi nuovi insediamenti tenuto conto delle condizioni di sostenibilità ambientale, infrastrutturale, logistica e di mobilità relative a specifici ambiti territoriali;
- b) le aree di localizzazione delle medie e delle grandi strutture di vendita, tenendo anche conto degli effetti d'ambito sovracomunale e di fenomeni di addensamento di esercizi che producono impatti equivalenti a quelli delle grandi strutture di vendita.

Le determinazioni dei Comuni, esclusa la possibilità di programmare quantitativamente l'insediamento delle attività commerciali, possono essere differenziate in relazione a singole parti del territorio comunale o zone ed alla tipologia degli esercizi di media e grande superficie di vendita. In particolare la strumentazione urbanistica per l'insediamento in aree non esclusivamente commerciali può disporre limitazioni all'insediamento di attività commerciali in relazione alle suddette classificazioni.

Inoltre i Comuni, previa valutazione delle problematiche della distribuzione commerciale nei centri storici e delle interrelazioni esistenti con le altre componenti territoriali, economiche e sociali, con apposito atto oppure nell'ambito del Quadro strategico di valorizzazione di cui alla legge regionale 10 luglio 2008, n. 12, promuovono:

- a) la crescita, il ricambio e la diversificazione delle attività, in raccordo con gli strumenti urbanistici comunali;
- b) la permanenza di esercizi storici con particolare attenzione alle merceologie scarsamente presenti, anche mediante incentivi;
- c) l'individuazione di porzioni di territorio ubicate in aree limitrofe funzionalmente collegate con il centro storico.

I Comuni, per tali finalità, possono:

- a) differenziare le attività commerciali con riferimento a specifiche classificazioni di carattere dimensionale, merceologico e qualitativo per contribuire ad un ampliamento di opportunità di insediamento nel centro storico;
- b) disporre il divieto di vendita di determinate merceologie, qualora questa costituisca un contrasto con la tutela di valori artistici, storici o ambientali.

L'art. 10-bis introduce un'altra importante innovazione, cioè i "poli commerciali", quale tipologia di aggregato di esercizi commerciali distinta da quella di "centro commerciale", seppure identificata anch'essa nella sommatoria delle superfici di vendita ai fini dell'applicazione della disciplina commerciale. Per polo commerciale si intende un complesso di esercizi contigui o adiacenti la cui superficie di vendita complessiva sia pari o superiore alle dimensioni di una media struttura di tipo M3, comprendente almeno una media struttura di vendita e costituente un'unica entità economico commerciale. Il polo, a seconda della superficie, è considerato un'unica media struttura M3 o un'unica grande struttura di vendita. L'apertura di un polo commerciale avviene sulla base di un apposito progetto o mediante l'avvio di più operazioni formalmente distinte di apertura, trasferimento o ampliamento o accorpamento di attività commerciali in un arco di tempo inferiore a trentasei mesi. Tali operazioni sono considerate contestuali quando vengono superati i limiti dimensionali minimi previsti per le tipologie G e M3. I Comuni non possono rilasciare singole autorizzazioni senza l'autorizzazione complessiva dell'intero polo commerciale.

Per i profili procedurali (art. 12-bis) è confermato il regime autorizzativo per l'apertura, il trasferimento di sede, l'ampliamento della superficie di vendita e la modifica di settore merceologico di una media struttura di vendita, con applicazione dell'istituto del silenzio assenso. Per le medie strutture superiori

di tipologia M3 l'apertura, il trasferimento di sede, l'ampliamento della superficie di vendita e la modifica, di settore merceologico è soggetta ad autorizzazione rilasciata dal Comune competente per territorio, su conforme determinazione della Conferenza di servizi, nella quale è vincolante ai fini del rilascio il parere favorevole espresso dal Comune.

Analoga procedura è prevista per l'apertura, l'ampliamento di superficie, l'aggiunta di settore merceologico, la rilocalizzazione e il trasferimento di una grande struttura di vendita, su conforme determinazione della Conferenza di servizi nella quale è vincolante ai fini del rilascio il parere favorevole espresso dalla Regione, nonché l'applicazione dell'istituto del silenzio assenso.

1.8 La deliberazione della Giunta Regionale n. 738 del 5 luglio 2011: l'affinamento dei criteri per il commercio

Con questa normativa regionale vengono stabiliti indirizzi e criteri per l'insediamento delle attività commerciali, con talune rilevanti specificazioni alla normativa regionale in essere, per quanto concerne la definizione di polo commerciale (art. 10 bis l.r. 24/99 modificata con l.r. 15/10).

L'atto affronta le seguenti tematiche:

- aree da destinare agli insediamenti commerciali ed aree sature;
- individuazione delle aree da destinare alle medie strutture di vendita superiori M3 ed alle grandi strutture di vendita G1 e G2;
- requisiti urbanistici, accessibilità veicolare e pedonale, standard ambientali e parcheggi pertinenziali;
- riqualificazione di zone industriali, artigianali e commerciali e recupero di aree degradate e/o dismesse;
- ambito di applicazione.

Da tali argomenti derivano i seguenti indirizzi.

I Comuni, nell'ambito delle attività di governo del territorio volte ad assicurare il suo assetto ottimale, con particolare riferimento al contenimento della sua utilizzazione ed alle sue trasformazioni:

a) perseguono l'equilibrato sviluppo e la regolare articolazione e distribuzione urbana delle attività commerciali nelle diverse tipologie distributive, nell'ambito delle previsioni del Piano Regolatore Generale (PRG), così da garantire ai consumatori la disponibilità del servizio commerciale in tutto il territorio comunale articolata secondo le differenti tipologie di attività;

b) approvano l'atto di programmazione di cui all'art. 5-ter della l.r. n. 24/1999 nel pieno rispetto delle previsioni e delle prescrizioni dettate da Piano Urbanistico Strategico Territoriale (PUST), Piano Paesaggistico Regionale (PPR) e Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP), in

coerenza con gli strumenti urbanistici generali, approvati con il metodo della copianificazione ai sensi della l.r. n. 11/2005, e di quelli attuativi;

c) adeguano il Piano Regolatore Generale (PRG), Parte Strutturale e Parte Operativa, ed i regolamenti comunali per l'attività edilizia di cui all'art. 5 bis della l.r. n. 1/2004 alle disposizioni della D.G.R. n. 738/11 e della l.r. n. 11/2005.

I Comuni, in base alla dotazione di aree a destinazione commerciale esistente, individuano nel proprio PRG parte operativa le aree da destinare agli insediamenti commerciali, con specificazione della tipologia e della categoria merceologica, perseguendo il contenimento dell'uso del territorio e privilegiando il riutilizzo di aree degradate o comunque già interessate da trasformazioni urbanistiche.

Più in particolare, l'individuazione è effettuata in base a:

a. quadro delle maggiori infrastrutture e delle opere pubbliche di interesse regionale e nazionale;

b. programma regionale delle maggiori infrastrutture riguardanti il sistema della mobilità;

c. quadro di definizione dei principali poli di sviluppo regionale;

d. norme relative alla tutela delle zone del Sistema ambientale della l.r. n. 27/2000;

e. rispetto della sostenibilità ambientale e socio-economica del territorio regionale;

f. norme relative alla tutela e alla valorizzazione del paesaggio umbro;

g. norme e programmi che perseguono la piena accessibilità urbana affinché l'insieme delle caratteristiche spaziali, distributive ed organizzativo-gestionali degli insediamenti commerciali consenta la fruizione agevole dei luoghi e delle attrezzature anche da parte delle persone con ridotte o impedito capacità motorie, sensoriali o psicocognitive.

Nell'ambito delle finalità generali di cui all'articolo 5 della l.r. 24/1999, i Comuni attraverso l'atto di programmazione urbanistica e commerciale di cui all'art. 5-ter della legge medesima definiscono:

a) la funzionalità complessiva della rete commerciale, tenuto anche conto del suo sviluppo e delle prospettive, delle abitudini di consumo, della popolazione residente e fluttuante, dei flussi turistici e delle problematiche di natura economica e sociale in genere, nella misura in cui tali elementi incidono sulle scelte correlate ai motivi imperativi di interesse generale ed alle indicazioni della D.G.R. n. 738/11;

b) l'armonico inserimento delle medie e delle grandi strutture di vendita nell'ambito del contesto urbano verificando il livello di accessibilità delle localizzazioni assentite dal punto di vista della viabilità interessata e dei

servizi pubblici di trasporto, favorendo soluzioni che attenuino situazioni di criticità pregressa e garantiscano livelli di accessibilità pubblica;

c) la riqualificazione e rifunzionalizzazione di parti del tessuto urbano e di situazioni di degrado, in sinergia con le politiche di altri settori economici e produttivi;

d) il sostegno della funzione commerciale nei centri storici, nelle aree ad essi adiacenti, nonché nei centri abitati periferici rispetto ai più importanti flussi di traffico, preservando la consistenza della rete commerciale e la presenza di esercizi «storici» o di attività da valorizzare e rivitalizzare;

e) la congruità dell'insediamento commerciale con le caratteristiche urbanistiche e socio-demografiche generali del comune e del suo contesto territoriale più ampio;

f) il contenimento dell'uso del territorio tenuto conto della dotazione a destinazione commerciale esistente, favorendo il riutilizzo di aree degradate, come definite all'art. 23 del Regolamento Regionale n. 7/2010, o comunque già interessate da precedenti trasformazioni urbanistiche;

g) l'incompatibilità di attività commerciali non ammissibili in determinati contesti quali, in particolare, centri storici e aree industriali e artigianali sulla base di specifiche norme igienico sanitarie o di pubblica sicurezza e in riferimento ai motivi imperativi di interesse generale di cui all'art. 5 bis comma 1 della l.r. n. 24/1999;

h) il perseguimento della completa e piena fruibilità degli spazi urbani pubblici o aperti al pubblico da parte di persone con disabilità ricorrendo a soluzioni dimensionali, tipologiche, di raggiungibilità o scelte gestionali che ne permettano l'utilizzo da parte di persone con disabilità garantendo almeno:

- la realizzazione di idonei accessi privi di barriere architettoniche;

- la presenza di servizi igienici per il pubblico di cui almeno uno per soggetti diversamente abili realizzati, ove necessario, anche in spazi o locali esterni nella disponibilità del titolare dell'esercizio o in forma consorziata e/o convenzionata con altri pubblici esercizi contigui o posti nelle immediate vicinanze.

I Comuni adottano criteri per la localizzazione e il rilascio delle autorizzazioni all'esercizio dell'attività delle medie e grandi strutture di vendita secondo i seguenti principi:

- la valorizzazione delle medie strutture di vendita attraverso l'integrazione degli insediamenti delle medie strutture e degli esercizi di vicinato esistenti, come modalità di sostegno e crescita della piccola imprenditoria (piccole e medie imprese e micro imprese);

- la realizzazione di opere infrastrutturali che nel loro insieme qualificano l'ambiente urbano e valorizzano l'accessibilità e la visibilità delle attività commerciali ivi presenti attraverso interventi di arredo urbano e la creazione di spazi e luoghi di aggregazione e socializzazione nei limiti indicati dalla D.G.R. n. 420/2007, art. 52 dell'Allegato A;
- la realizzazione di progetti di redistribuzione a soggetti deboli dei prodotti alimentari invenduti, mediante collaborazione con associazioni di volontariato sociale o altre forme idonee;
- il superamento di squilibri e situazioni di rarefazione della densità abitativa all'interno del Comune e tra i Comuni contermini;
- la verifica di compatibilità infrastrutturale, urbanistica, ambientale e paesaggistica tenuto conto, ai sensi di quanto previsto dalla l.r. n. 46/1997, delle condizioni di accessibilità pedonale, automobilistica, ciclabile e con i mezzi del trasporto pubblico locale;
- il rispetto dei valori di concentrazione limite accettabili per l'inquinamento del suolo, sottosuolo, acque superficiali e acque sotterranee;
- la gestione del fabbisogno energetico con l'obiettivo primario del massimo risparmio energetico anche attraverso il concorso di fonti energetiche rinnovabili ove possibile;
- il contenimento delle emissioni acustiche, delle emissioni gassose, delle emissioni luminose e delle polveri da traffico.

I Comuni individuano altresì, in coerenza con i punti della D.G.R. sopra riportati, le aree di localizzazione delle medie e delle grandi strutture di vendita:

- a) sulla base degli effetti d'ambito sovracomunale e di fenomeni di addensamento di esercizi che producono impatti equivalenti a quelli delle grandi strutture di vendita, ai sensi di quanto previsto dall'art. 5-ter, comma 2, lettera b) della l.r. n. 24/1999;
- b) caratterizzate da criticità sotto il profilo della sostenibilità ambientale, infrastrutturale, logistica e di mobilità, e perciò classificati come saturi per l'insediamento di attività commerciali, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 5 ter, comma 2, lettera a) della l.r. 24/1999.

La dichiarazione di area satura, effettuata nell'ambito delle previsioni del proprio PRG / PRG parte operativa, può essere riferita a tutte le attività commerciali in genere o a specifiche tipologie di esercizi, in relazione alle classificazioni operate dall'articolo 4 della l.r. 24/1999, ed implica divieto di insediamento di esercizi commerciali delle tipologie e delle categorie merceologiche escluse. A tal fine i Comuni verificano:

- a) il grado di congestione delle infrastrutture stradali, da valutare in base al numero di mezzi; numero di innesti e di accessi diretti; numero delle funzioni

svolte (collegamento interprovinciale, mobilità in area metropolitana, collegamento ad area industriale, collegamento esercizi commerciali);

b) l' idoneità delle caratteristiche delle infrastrutture rispetto alle funzioni svolte;

c) il livello di emissioni inquinanti dovute al traffico veicolare ed alle attività produttive e commerciali già insediate;

d) la presenza di aree da preservare o le azioni da intraprendere ai fini del riequilibrio ecologico e paesaggistico;

e) le caratteristiche della qualità della circolazione, anche dal punto di vista degli utenti, in considerazione delle funzioni assegnate alla/e strada/e nell'ambito della propria rete e del proprio ambito territoriale di riferimento, secondo i livelli di servizio di cui al D.M. 5 novembre 2001 "Norme funzionali e geometriche per le costruzioni delle strade", e relativo allegato, e le norme regionali di settore;

f) l'ammontare dei costi per le amministrazioni pubbliche interessate ai fini dell'adeguamento delle infrastrutture e della tutela delle risorse essenziali del territorio.

Ai fini dell'individuazione delle aree da destinare alle medie strutture di vendita superiori M3 e alle grandi strutture di vendita G1 e G2 vengono stabiliti specifici criteri. In particolare, ai fini di realizzare la pianificazione territoriale urbanistica degli insediamenti di medie strutture di vendita superiori M3 e di grandi strutture di vendita G1 e G2 i Comuni, ai sensi di quanto previsto dall'art. 5 ter comma 2 lettera b), verificano il rispetto dei criteri e delle disposizioni degli strumenti di programmazione territoriale, PUST, PPR e PTCP, di cui alla l.r. n. 13/2009 in materia di localizzazione delle aree e delle zone che possono ospitare dette attività, privilegiando l'individuazione di aree:

a) in prossimità di stazioni ferroviarie e altre stazioni e nodi di interscambio del trasporto pubblico e privato;

b) dotate di una efficace accessibilità alle principali arterie della viabilità regionale;

c) caratterizzate da significativa carenza dell'offerta commerciale e da esigenze di riqualificazione.

I Comuni rilasciano nuove autorizzazioni su aree specificamente destinate all'insediamento di attività commerciali dagli strumenti urbanistici, verificandone il relativo impatto e incidenza in relazione:

a) alle dimensioni demografiche locali, dal punto di vista della popolazione residente, dei flussi di pendolarità esistenti, di eventuali flussi turistici;

b) alla capacità di attrazione propria e dei Comuni confinanti.

Al fine di prevenire consumo del territorio e alterazione del contesto ambientale, i Comuni rilasciano nuove autorizzazioni di nuove medie strutture di vendita superiori M3 e nuove grandi strutture di vendita G1 e G2, su aree in variante diverse da quelle di cui al punto 3.2.1 della D.G.R., sopra riportato, subordinatamente alla verifica del relativo impatto e incidenza in relazione:

- a) alla assenza o all'insufficiente previsione e individuazione da parte degli strumenti urbanistici di aree destinate all'insediamento di attività commerciali in riferimento al progetto presentato;
- b) alla assenza di aree destinate all'insediamento di attività produttive da parte degli strumenti urbanistici ritenute comunque idonee ed equivalenti ai fini di possibili localizzazioni di attività commerciali;
- c) alle dimensioni demografiche locali, dal punto di vista della popolazione residente, dei flussi di pendolarità esistenti, di eventuali flussi turistici;
- d) alla capacità di attrazione propria e dei Comuni confinanti.

La realizzazione di medie strutture di vendita superiori M3 e di grandi strutture di vendita G1 e G2 è subordinata alla concreta verifica da parte del competente ufficio tecnico comunale dell'avvenuto rispetto delle disposizioni dettate in materia di accessibilità e di superamento delle barriere architettoniche (legge n. 13/1989, D.M. n. 236/1989, D.P.R. n. 503/1996, l.r. n. 46/1997, D.P.R. n. 380/2001, l.r. n. 1/2004, l.r. 12/2008, D.M. 28/03/2008 n. 114 del Ministero per i beni e le attività culturali "Linee guida per il superamento delle barriere architettoniche nei luoghi di interesse culturale"). Le eventuali difformità riscontrate che non rispecchino la conformità delle soluzioni adottate alle prescrizioni normative richiamate determinano l'inagibilità delle opere all'uopo realizzate.

Le aree di insediamento di nuove medie strutture superiori M3 e di grandi strutture di vendita G1 e G2 sono oggetto di piano urbanistico attuativo di cui alla l.r. n. 11/2005, che contempli specificamente tale destinazione, e sono individuate in modo da garantire una efficace accessibilità alle principali arterie della viabilità regionale nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 3, 6 e 11 della l.r. n. 24/1999 e comunque a non oltre 2 km. in linea d'aria da strade di interesse regionale, come classificate dalla D.G.R. 3-2-1999 n. 94 "l.r. n. 46/1997, art. 3. Classificazione urbanistico - territoriale delle strade di interesse regionale", e dal relativo allegato.

Ai fini di quanto previsto dal presente punto, gli oneri e i costi relativi alle opere infrastrutturali e viarie derivanti dall'insediamento della nuova attività sono imputati e sostenuti direttamente dall'investitore privato secondo le specifiche previsioni inserite nel piano urbanistico attuativo. Gli oneri e i costi sono determinati dal Comune nel rispetto di quanto previsto dal PTCP ai

sensi dell'art. 30 della l.r. n. 27/2000 e applicando medesimi parametri e modalità per tutti gli interventi aventi impatto territoriale analogo.

I Comuni, in sede di esame dei piani attuativi di cui al punto 3.4 della D.G.R. ed in applicazione delle disposizioni dettate dal Regolamento regionale n. 7/2010, si attengono ai seguenti criteri:

- valutazione e contenimento degli effetti del traffico indotto sulla rete stradale, determinato dal nuovo insediamento commerciale, in relazione al tipo di accessibilità previsto, alle caratteristiche geometriche delle sedi stradali e al loro stato di congestione. Al riguardo i progetti a corredo delle domande per grandi strutture dovranno contenere idonee simulazioni dei prevedibili flussi generati/attratti nelle ore di punta dalle strutture commerciali, al fine di verificare la compatibilità degli stessi con le densità veicolari ordinarie sulla viabilità esistente e l'efficacia delle soluzioni proposte;

- previsione dell'insediamento di nuove grandi strutture di vendita G1 e G2:

- a) in ambiti a destinazione specialistica, o comunque in aree specificamente destinate dai piani urbanistici ad ospitare strutture commerciali, dotate di un sistema integrato di accessi e di parcheggi;

- b) in ambiti nei quali si siano formate nel tempo aggregazioni di grandi o medie strutture commerciali, anche non adeguatamente attrezzate ed integrate, e nei quali l'insediamento di ulteriori strutture possa consentire e assicurare la razionalizzazione e il miglioramento del sistema di accessi e dei parcheggi;

- c) in aree già insediate, nelle quali si verifichi la dismissione delle precedenti funzioni, che possano essere validamente destinate a funzioni anche commerciali;

- d) aree individuate con le procedure di cui all'art. 18 bis della l.r. n. 24/1999;

- descrizione degli accorgimenti e delle soluzioni volti a garantire la mitigazione dell'impatto ambientale del nuovo esercizio in tema di riduzione, riutilizzo, riciclo e smaltimento dei rifiuti, nonché il contenimento del livello di emissioni e di impatto acustico assicurando l'ottimale inserimento della struttura nel paesaggio;

- verifica dell'assoggettabilità del piano o del progetto a VAS e/o VIA, ai sensi di quanto previsto dall'art. 3, comma 2, lettera a) e comma 3, lettera b) della l.r. n. 12/2010, in quanto suscettibili di determinare impatti significativi sull'ambiente.

Il completamento delle opere infrastrutturali previste dal piano attuativo e dall'autorizzazione di nuove medie strutture di vendita superiori M3 e di grandi strutture di vendita G1 e G2 è propedeutico all'avvio dell'attività.

Infine, si stabiliscono specifici requisiti urbanistici, accessibilità veicolare e pedonale, parcheggi pertinenziali. Infatti, al fine di agevolare le iniziative tendenti all'ammodernamento, alla qualificazione e al consolidamento della rete preesistente, i Comuni possono prevedere la "monetizzazione" parziale o totale delle dotazioni prescritte in materia di aree per parcheggi pubblici e verde pubblico, nel rispetto dei limiti e condizioni definite dalla legislazione regionale in materia. Le risorse finanziarie in tal modo acquisite dai Comuni sono riservate al miglioramento dell'accessibilità con mezzi pubblici o piste ciclabili e al reperimento e alla realizzazione di parcheggi pubblici e verde pubblico e spazi di socializzazione nell'ambito del contesto urbano coinvolto dall'intervento.

Per la localizzazione di grandi strutture di vendita G1 e G2 devono essere assicurati requisiti di localizzazione e di organizzazione degli accessi tali da offrire un'efficace accessibilità rispetto al bacino di utenza previsto e da minimizzare l'impatto della struttura sull'efficienza della rete stradale. Il raccordo tra parcheggio e viabilità pubblica deve avvenire nel rispetto delle seguenti prescrizioni:

a) il raccordo fra il parcheggio destinato alla clientela e la viabilità pubblica, o comunque di accesso, deve essere indipendente o separato da ogni altro accesso, in particolare da eventuali collegamenti fra viabilità pubblica, aree carico-scarico merci e accessi riservati ai pedoni;

b) il percorso di accesso al parcheggio deve essere segnalato con chiarezza dalla viabilità principale.

La segnaletica stradale e quella di orientamento devono integrarsi in modo da consentire l'immediata e univoca identificazione del percorso di accesso veicolare al parcheggio;

c) il raccordo fra parcheggio e viabilità deve essere costituito da almeno due varchi a senso unico separati, opportunamente distanziati e indipendenti tra loro. L'entrata e l'uscita devono essere tra loro distanti, anche quando insistono sullo stesso tratto viario;

d) la determinazione del flusso veicolare di picco, il cui calcolo viene effettuato in relazione al numero massimo di presenze consentite dalle norme di sicurezza, ridotto delle quote di utenti prevedibili non motorizzati ed in considerazione del tempo medio di permanenza, valutato sulla base di dati recenti rilevati in analoghe strutture operanti;

e) i collegamenti dei parcheggi con la viabilità pubblica devono essere previsti, per entrambi i sensi di marcia, almeno nella misura di uno ogni 10.000 metri quadrati di superficie a parcheggio;

f) tra le corsie di accesso dalla viabilità pubblica ai parcheggi e le corsie di uscita non devono esservi interferenze che comportino l'attraversamento dei flussi di traffico.

I Comuni, ai fini dell'autorizzazione di nuove grandi strutture di vendita G1 e G2, dell'ampliamento di quelle esistenti o del loro trasferimento, verificano la presenza dei seguenti elementi obbligatori:

1. rispetto dei valori limite di prestazione energetica per la climatizzazione invernale, individuati dal decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192 (Attuazione della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia);
2. collaborazione con associazioni di volontariato sociale per la realizzazione di progetti di raccolta e redistribuzione a soggetti deboli dei prodotti alimentari invenduti;
3. attivazione di specifici programmi per la limitazione della produzione di rifiuti, la riduzione di imballaggi monouso e di shopper in plastica, la vendita di prodotti a mezzo erogatori alla spina, l'uso di sistemi a rendere per imballaggi secondari e terziari in plastica e/o legno ed altre modalità proposte dal richiedente;
4. realizzazione di apposite aree di servizio destinate alla raccolta differenziata ed allo stoccaggio dei rifiuti prodotti dall'esercizio;
5. installazione di impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, di potenza superiore ad almeno il 25 per cento della potenza elettrica impegnata dalla struttura di vendita, fatta salva l'impossibilità tecnica del completo rispetto della prescrizione, asseverata da un tecnico abilitato ;
6. installazione di impianti per la produzione di energia termica da fonti rinnovabili di potenza superiore ad almeno il 10 per cento del fabbisogno annuo di energia primaria per usi termici, fatta salva l'impossibilità tecnica del completo rispetto della prescrizione, asseverata da un tecnico abilitato;
7. valutazione degli effetti acustici cumulativi all'interno della struttura ed all'esterno, con riferimento ai bersagli ritenuti significativi, in relazione agli obiettivi e livelli di qualità definiti dalla legge 26 ottobre 1995, n. 447 (Legge quadro sull'inquinamento acustico), dal decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 194 (Attuazione della direttiva 2002/49/CE relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale) e dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 novembre 1997 (Determinazione dei valori limite delle sorgenti sonore);
8. protezione dei bersagli più esposti all'inquinamento da polveri attraverso fasce verdi di protezione adeguatamente piantumate. Verifica degli apporti inquinanti prodotti dagli impianti della struttura da realizzare e dalle

emissioni del traffico afferente, nel rispetto di quanto previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 marzo 1983 e dal decreto del Presidente della Repubblica 24 maggio 1988, n. 203;

9. raccolta delle acque piovane attraverso la realizzazione di una vasca di recupero di dimensioni adeguate al fabbisogno di operazioni quali l'annaffiatura, il lavaggio delle aree ed ogni forma di riuso per la quale non sia richiesta l'acqua potabile;

10. realizzazione di spazi per l'accoglienza e il ristoro del cliente, ivi compresi spazi destinati alla sosta di riposo;

11. realizzazione di spazi destinati ai bambini attrezzati anche per l'igiene e la cura degli stessi.

Nell'ambito delle grandi strutture di vendita G2 sono previsti spazi per le attività di tutela dei consumatori.

I Comuni nell'ambito della definizione delle condizioni e dei criteri qualitativi per le medie strutture di vendita ai sensi dell'articolo 12 bis della l.r. n. 24/1999 indicano nel proprio piano di programmazione quali elementi obbligatori previsti per le medie strutture M3 quelli indicati al punto 4.3.1 della D.G.R e sopra riportati ai numeri 1, 4, 5 e 6.

E', infine, prevista la riqualificazione di zone industriali, artigianali e commerciali e recupero di aree degradate e/o dismesse. Nell'ambito delle zone industriali, commerciali e artigianali i Comuni autorizzano le nuove grandi strutture di vendita G1 e G2 favorendo gli insediamenti nelle aree caratterizzate da significativa carenza dell'offerta commerciale e da esigenze di riqualificazione.

L'autorizzazione per l'apertura di nuova superficie di vendita delle grandi strutture G1 e G2 è subordinata al contestuale recupero ambientale, a carico del richiedente, di aree degradate presenti nell'ambito del comune stesso o di altro comune contermini, con il quale è intervenuta apposita intesa, che preveda la demolizione di fabbricati dismessi cui il Comune riconosce caratteristiche di detrattore ambientale, e contestualmente il ripristino del contesto naturale o rurale nel quale l'area ricade, ovvero la riqualificazione degli spazi aperti urbani. In alternativa agli interventi di cui al punto 5.2.1 della D.G.R, il Comune, nel rispetto delle vigenti disposizioni dettate dal PTCP ai sensi di quanto previsto dalla l.r. n. 27/2000, dalla l.r. n. 11/2005 e dalla l.r. n. 13/2009, può prevedere, in subordine, la corresponsione di un contributo (extraonere) per la realizzazione di interventi di recupero di immobili appartenenti al patrimonio indisponibile del Comune competente al rilascio dell'autorizzazione per il commercio e/o la realizzazione di opere di urbanizzazione indicate dal Comune medesimo. Detto contributo da corrispondere al Comune è determinato quale quota parte della misura

complessiva del 10% del costo documentato di costruzione previsto all'art. 28 comma 2 della l.r. n. 1/2004.

L'extraonere è dato, pertanto, dalla differenza tra il 10% del costo documentato di costruzione e la percentuale ordinariamente stabilita dal Comune per il contributo di costruzione ai sensi del citato art. 28 comma 2. Sono fatti salvi gli interventi previsti da piani attuativi per i quali il Comune ha concordato con gli interessati, anche sotto forma di finanziamento, la realizzazione a carico dei soggetti attuatori di specifiche opere pubbliche da attuare nelle varie fasi dei piani medesimi, in misura superiore rispetto agli standards minimi di legge. Il Comune determina la quota degli extra-oneri, ivi compresi quelli di cui al citato art. 28, comma 2, applicando medesimi parametri e modalità per tutti gli interventi aventi impatto territoriale analogo. Ai fini dell'attuazione delle misure compensative di cui al punto 5.2.1 della D.G.R. l'entità economica degli interventi è determinata nella misura massima indicata al punto 5.2.2 della D.G.R e sulla base di perizie tecnico estimative dei fabbricati da demolire e degli oneri connessi (spese di demolizione, ripristino ambientale, eventuale acquisizione e cessione gratuita al comune dell'area, ecc.), mentre per l'attuazione delle misure compensative alternative di cui al punto 5.2.2 della D.G.R. l'entità economica delle opere è stabilita sulla base di progetti preliminari approvati dal Comune.

Infine, per quanto attiene la programmazione nei Centri Storici, mentre la legge regionale 24/99 (art. 5 ter, comma 4) ha previsto un apposito atto di programmazione che valuti le problematiche specifiche della distribuzione commerciale nei centri storici e le interrelazioni con le altre componenti territoriali, economiche e sociali, ovvero il suo inserimento nel Quadro Strategico di Valorizzazione (Q.S.V.) redatto e approvato ai sensi dell'art. 4 della l.r. n. 12/2008, la D.G.R. n. 738/2011 ha stabilito che i Comuni possono rilasciare nuove autorizzazioni di medie M3 e grandi superfici di vendita G1 e G2 del solo settore non alimentare (categoria E - art. 4, comma 3, l.r. n. 24/1999) nei centri storici in conformità con quanto espressamente previsto nel Quadro Strategico di Valorizzazione. Pertanto è stata rimessa ai Comuni la scelta di prevedere o meno nel Q.S.V. l'insediamento nel Centro Storico delle strutture di maggior dimensione, ma questa previsione è limitata al settore non alimentare (cat. E).

Infatti la normativa vieta insediamenti delle tipologie M3 e G di cat. A, ovvero medie delle tipologie M3 e G del solo settore alimentare ovvero del settore alimentare congiunto a quello non alimentare.

A questo proposito l'Amministrazione Comunale ha avviato l'elaborazione del QSV individuando tutte le tematiche che devono essere sviluppate per valorizzare, riqualificare e rivitalizzare il Centro Storico; tale processo si basa

sull'assunzione dell'idea forza del centro storico stesso come Perugia città nuova e si sviluppa attraverso tavoli operativi tematici già istituiti per "Insediamento e società", "Cultura ed eventi", "Infrastrutture e trasporti", "natura e ambiente", "Paesaggio urbano", "Economia e produzione".

Al fine di rendere coerenti e confrontabili i due strumenti di programmazione (da un lato il QSV e dall'altro la presente programmazione commerciale) è stato elaborato nell'ambito del tavolo tecnico "Economia e produzione" uno "stralcio" del Q.S.V. sulla tematica dello sviluppo economico, per individuare le strategie tese a restituire al Centro Storico il ruolo di attrattore di importanti risorse economiche, congiuntamente a molteplici progetti ed azioni, in parte già sviluppati o in corso, ovvero da definire e concretizzare. Risulta così possibile recepire nel presente atto l'analisi economica condotta per tale contesto comparandola con quella relativa al resto del territorio comunale. La predetta analisi costituisce componente fondamentale anche per il presente documento. La deliberazione del Consiglio Comunale n. 93 dell'8.10.2012 che approva lo stralcio del QSV individua, dunque, strumenti ed azioni per contrastare le conseguenze della crisi economica in questa complessa area urbana, utilizzando al meglio l'esperienza condotta dall'Amministrazione di coordinamento e valorizzazione dell'associazionismo attivo in tutti i quartieri storici del centro, quindi è l'esito di un attento confronto con tutti gli stakeholder. Le decisioni aventi effetti immediati sulla rete distributiva nel Centro Storico sono due:

- 1) consentire il rilascio di autorizzazioni di medie M3 e grandi strutture di vendita G1 e G2, limitatamente al settore non alimentare (cat. E) in attuazione di quanto previsto dal punto 3.7 della D.G.R. n. 738/11;
- 2) consentire l'insediamento o il trasferimento di esercizi relativi alla vendita di articoli di vestiario, accessori di abbigliamento, biancheria intima, calzature e articoli in pelle e cuoio in Piazza IV Novembre, Corso Vannucci e Piazza della Repubblica, abrogando lo specifico divieto posto dalla deliberazione del Consiglio Comunale n. 33/2002 "Piano economico e commerciale per il Centro storico".

1.9 Il Testo Unico del Commercio della Regione Umbria: la Legge n.10 del 13 giugno 2014

Il 13 giugno del 2014, la Regione Umbria con Legge n. 10 ha approvato il Testo Unico in materia di commercio il quale, in tema di programmazione commerciale ed urbanistica, identifica all'articolo 9 gli obiettivi che, mediante tali strumenti, devono essere perseguiti e precisamente:

- “a) favorire la realizzazione di una rete distributiva che assicuri la qualità dei servizi da rendere ai consumatori e la qualità della vita della popolazione, nonché la migliore produttività del sistema;
- b) assicurare il rispetto del principio della libera concorrenza, favorendo l’equilibrato sviluppo delle diverse tipologie distributive con particolare attenzione alla tutela e alla valorizzazione delle piccole e medie imprese commerciali;
- c) rendere compatibile l’impatto degli insediamenti di maggiore dimensioni con il contesto economico-territoriale per il rispetto dei diritti dei consumatori di avvalersi di una rete distributiva effettivamente articolata per tipologie e prossimità;
- d) salvaguardare e riqualificare i centri storici attraverso politiche di valorizzazione integrate tra le funzioni commerciali e le dimensioni ambientali, urbanistiche, edilizie e di mobilità anche mediante interventi innovativi nei valori del contesto;
- e) salvaguardare e riqualificare la rete distributiva nelle zone di montagna e rurali, anche attraverso la promozione di servizi commerciali polifunzionali ed esercizi multisettoriali, al fine di favorire il mantenimento e la ricostituzione del tessuto commerciali;
- f) favorire gli insediamenti commerciali destinati al recupero, all’ammodernamento e allo sviluppo delle piccole e medie imprese commerciali già operanti sul territorio interessato;
- g) favorire il recupero urbano delle aree periferiche in trasformazione, anche mediante il riordino, la riqualificazione e l’integrazione dell’insediamento commerciale in zone industriali, artigianali e commerciali ricorrendo ad appositi piani esclusivamente nel rispetto dei principi di programmazione commerciale contenuti nel presente testo unico e nella normativa regionale vigente un materia di governo del territorio [...].

Con specifico riferimento alla programmazione comunale, l’articolo 11 della L.R 10/2014 prevede testualmente quanto segue:

“1. I comuni, al fine di migliorare la funzionalità e la produttività del sistema dei servizi concernenti le attività commerciali, valutate le caratteristiche e le tendenze della distribuzione commerciale e nel rispetto di quanto disposto dal regolamento e dall'atto di indirizzo di cui all' articolo 10, commi 5 e 7, adottano, previa concertazione di cui all' articolo 13, un atto di programmazione che disciplina le modalità di applicazione dei criteri qualitativi individuati dalla programmazione regionale in riferimento all'insediamento di tutte le attività commerciali, ivi compresa la somministrazione di alimenti e bevande, tenendo conto delle diverse caratteristiche del proprio territorio. Tale atto di programmazione tiene

conto, altresì, delle caratteristiche urbanistiche e di destinazione d'uso dei locali, dei fattori di mobilità, traffico, inquinamento acustico e ambientale, aree verdi, parcheggi, delle caratteristiche qualitative degli insediamenti, dell'armonica integrazione con le altre attività economiche e del corretto utilizzo degli spazi pubblici o di uso pubblico.

2. I comuni adeguano i propri strumenti urbanistici, anche in relazione a singole varianti, nel rispetto della normativa regionale vigente in materia di governo del territorio, tenuto conto dei criteri di cui all' articolo 10, comma 6 adottati dalla Giunta regionale e, in relazione alla previsione di nuovi insediamenti commerciali, individuano:

a) le aree da ritenersi sature rispetto alla possibilità di localizzarvi nuovi insediamenti tenuto conto delle condizioni di sostenibilità ambientale, infrastrutturale, logistica e di mobilità relative a specifici ambiti territoriali, ed in particolare:

1) del grado di congestione delle infrastrutture stradali da valutare in base al numero di mezzi, al numero di innesti e di accessi diretti e al numero delle funzioni svolte (collegamento interprovinciale, mobilità in area metropolitana, collegamento ad area industriale, collegamento esercizi commerciali);

2) dell'idoneità delle caratteristiche delle infrastrutture rispetto alle funzioni svolte;

3) delle caratteristiche della qualità della circolazione, anche dal punto di vista degli utenti, in considerazione delle funzioni assegnate alla strada nell'ambito della propria rete e del proprio ambito territoriale di riferimento, secondo i livelli di servizio di cui al decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 5 novembre 2001 (Norme funzionali e geometriche per la costruzione delle strade) e alle norme regionali di settore;

4) dell'ammontare dei costi per le amministrazioni pubbliche interessate ai fini dell'adeguamento delle infrastrutture e della tutela delle risorse essenziali del territorio;

b) le aree di localizzazione delle medie e delle grandi strutture di vendita, tenendo anche conto, nel rispetto di quanto disposto dal regolamento di cui all' articolo 10, comma 5 degli effetti d'ambito sovracomunale e di fenomeni di addensamento di esercizi che producono impatti equivalenti a quelli delle grandi strutture di vendita.

3. Le determinazioni dei comuni di cui ai commi 1 e 2 possono essere differenziate in relazione a singole parti del territorio comunale o zone di cui all' articolo 19 ed alla tipologia degli esercizi di cui all' articolo 18. In particolare la strumentazione urbanistica per l'insediamento in aree non

esclusivamente commerciali può disporre limitazioni all'insediamento di attività commerciali in relazione alle classificazioni di cui all' articolo 19;

4. I comuni, previa valutazione delle problematiche della distribuzione commerciale nei centri storici e delle interrelazioni esistenti con le altre componenti territoriali, economiche e sociali, con apposito atto oppure nell'ambito del QSV, promuovono:

- a) la crescita, il ricambio e la diversificazione delle attività, in raccordo con gli strumenti urbanistici comunali;
- b) la permanenza di esercizi storici con particolare attenzione alle merceologie scarsamente presenti, anche mediante incentivi;
- c) l'individuazione di porzioni di territorio ubicate in aree limitrofe funzionalmente collegate con il centro storico;
- d) l'integrazione dell'attività commerciale anche con eventi di interesse culturale e di spettacolo.

5. I comuni, per le finalità di cui al comma 4, possono:

- a) differenziare le attività commerciali con riferimento a specifiche classificazioni di carattere dimensionale, merceologico e qualitativo per contribuire ad un ampliamento di opportunità di insediamento nel centro storico;
- b) disporre il divieto di vendita di determinate merceologie, qualora questa costituisca un contrasto con la tutela di valori artistici, storici o ambientali;
- c) promuovere la valorizzazione dei contesti commerciali urbani intesi come aree, in particolar modo adiacenti o integrate con i centri storici, in cui le funzioni distributive svolgono ruoli significativi per tradizione, vocazione, caratteristiche o potenzialità di sviluppo;
- d) realizzare attività, iniziative e funzioni coordinate tra pubblico e privato, per lo sviluppo delle funzioni commerciali e per la tutela dei consumatori;
- e) promuovere azioni a sostegno della costituzione dei centri commerciali naturali per l'attuazione del presente testo unico.“

Inoltre all'art 10 comma 5 è previsto che la Giunta Regionale con proprio regolamento definisca i criteri e le modalità per l'attuazione degli obiettivi di cui al summenzionato art. 9, nel rispetto di quanto previsto dall'art.3, comma 2 del decreto legge 6 dicembre 2011, n.201; tale regolamento, nel rispetto del regolamento regionale n.7/2010 e della legge regionale 11/2005 definisce i criteri di pianificazione territoriale ed urbanistica riferiti al settore commerciale commercio. La Regione Umbria ha approvato il regolamento con deliberazione della Giunta Regionale n.1 del 8/1/2018.

[Tale riferimento normativo è richiamato peraltro dalla Regione nella parte dispositiva dell'atto che ha dichiarato la non assoggettabilità a VAS della programmazione.](#)

1.10 Le modifiche normative regionali del 2016 e del 2017

La legge regionale n.12 del 3.11.2016 (Modificazioni ed integrazioni della legge regionale 13 giugno 2014, n. 10) comporta diverse modifiche al Testo Unico del Commercio. In particolare, l'art. 4 (modifica all' articolo 18 della l.r. 10/2014) stabilisce che al numero 2) della lettera h) del comma 1 dell'articolo 18 della l.r. 10/2014 le parole "fino ad un massimo di 15.000 mq. nel settore alimentare per le grandi strutture di tipologia G2 categoria A e di 20.000 mq. per quelle di tipologia G2 categoria E" sono soppresse. In altri termini, la dimensione massima degli insediamenti G2 è abrogata, con possibilità pertanto di realizzare nuove strutture commerciali ed ampliamenti anche superiori alle superfici massime di 15000 o 20000 mq. in passato previste.

Inoltre, con la legge regionale n. 3 del 3 agosto 2017, all'art. 9 (Ulteriori integrazioni alla legge regionale 13 giugno 2014, n. 10) si stabilisce che "1. Al fine di perseguire gli obiettivi di sostenibilità sociale, ambientale e territoriale, gli interventi relativi alle grandi strutture di vendita sono subordinati alla corresponsione di un onere aggiuntivo, a favore del Comune competente, calcolato in una percentuale non superiore al venti per cento degli oneri di urbanizzazione primaria di cui all' articolo 131 della l.r. n. 1/2015, posto a carico del soggetto privato in fase di rilascio dell'autorizzazione commerciale. 2. Fermo restando quanto stabilito al comma 1, il Comune può autorizzare il soggetto privato richiedente l'autorizzazione ad effettuare, in alternativa, interventi ambientali e/o infrastrutturali".

I progetti presentati per la realizzazione di medie e grandi strutture di vendita devono comprendere un analitico studio progettuale di incidenza e sviluppo dell'iniziativa imprenditoriale e commerciale proposta, evidenziando dunque le prospettive perseguite e le possibili ricadute, positive e negative, sulla realtà economica del territorio.

1.11 Il regolamento regionale 8 gennaio 2018 n.1

All'art 10 comma 5 della citata Legge Regionale n.10/2014 è previsto che la Giunta Regionale con proprio regolamento definisca i criteri e le modalità per l'attuazione degli obiettivi di cui al summenzionato art. 9, nel rispetto di quanto previsto dall'art.3, comma 2 del decreto legge 6 dicembre 2011, n.201 inerente i criteri di pianificazione territoriale ed urbanistica riferiti al settore commerciale commercio. La Regione Umbria ha approvato il regolamento con deliberazione della Giunta Regionale n.1 del 8/1/2018.

Con riferimento alla normativa relativa alla programmazione comunale il regolamento regionale 1/2018 concretamente ribadisce perlopiù gli obiettivi e

i criteri già enunciati nel contesto della legge regionale 10/2014; di seguito vengono riportate alcune disposizioni di rilievo.

L'art. 2 del regolamento recita:

“1. al fine di favorire l'equilibrato sviluppo e il corretto insediamento di tutte le attività commerciali, i Comuni, nel rispetto di quanto previsto dall'art.32 della l.r. 1/2015 e sentite le organizzazioni maggiormente rappresentative in materia di commercio adeguano i propri strumenti urbanistici tenuto conto della normativa regionale vigente in materia di governo del territorio e delle disposizioni di cui al presente regolamento, entro 180 giorni dall'entrata in vigore del presente regolamento;

2. I Comuni adottano l'atto di programmazione delle attività commerciali [...] favorendo:

a) l'utilizzazione del territorio, secondo criteri di sviluppo sostenibile e nel rispetto degli strumenti urbanistici generali ed attuativi;

b) la promozione delle componenti produttive del territorio, compatibilmente con la tutela, il recupero e la valorizzazione del paesaggio, dell'ambiente e del territorio rurale e montano previo studio dell'impatto ambientale²;

c) l'integrazione e la riqualificazione socio-economica e territoriale degli insediamenti produttivi e residenziali;

d) l'equilibrato sviluppo e la regolare articolazione e distribuzione urbana delle attività commerciali nelle diverse tipologie distributive, nell'ambito delle previsioni del PRG, così da garantire ai consumatori la disponibilità del servizio commerciale in tutto il territorio comunale [...];

e) l'utilizzo e/o il miglioramento delle modalità di trasporto dell'area interessata tenuto conto del sistema di trasporto pubblico integrato.

3. I Comuni disciplinano altresì la localizzazione delle medie strutture di vendita M3 e delle grandi strutture di vendita [...] individuando le aree:

a) in prossimità di stazioni e nodi di interscambio del trasporto pubblico e privato;

b) dotate di una efficace accessibilità alle principali arterie della viabilità regionale [...].

Inoltre al comma 4 si afferma:

“Nell'individuazione delle aree di localizzazione (delle M3 - da mq 1501 a mq 2500 superficie di vendita - e delle grandi strutture di vendita G1 - da mq 2501 a mq 5.500 superficie di vendita - G2 oltre mq 5.500 superficie di vendita) [...] e nei propri strumenti urbanistici i Comuni:

² Tale disposizione concretamente riafferma la necessità che lo strumento di Programmazione commerciale debba essere assoggettato alla procedura di verifica di assoggettabilità a Valutazione Ambientale Strategica, prevista dal vigente Codice Ambientale.

a) favoriscono l'insediamento delle grandi strutture di vendita su aree in cui le necessarie infrastrutture sono già presenti o sono individuate nello strumento urbanistico in modo da consentire la massima accessibilità con l'uso di mezzi privati, del trasporto pubblico locale e della modalità ciclo pedonale, tenuto conto della vicinanza in particolare, agli svincoli stradali e autostradali;

b) favoriscono, ove possibile, il recupero del patrimonio edilizio esistente, ivi compresi i complessi produttivi dismessi, nel rispetto delle caratteristiche storico-culturali nonché la riqualificazione urbanistica di aree degradate e sottoutilizzate;

c) assicurano la ottimale accessibilità da parte dell'utenza, al fine di ridurre la necessità di mobilità motorizzata privata.

L'art. 4 (Criteri per la viabilità e aree destinate a parcheggio delle strutture di cui all'art. 24 della l.r. 10/2014) recita che:

1. L'analitico studio progettuale di sviluppo e di incidenza di cui all'articolo 24 della l.r. 10/2014, redatto dal proponente l'apertura, il trasferimento di sede, l'ampliamento della superficie di vendita di una grande struttura di vendita o di una media struttura superiore di tipologia M3, evidenzia, nel rispetto delle normative comunitarie, statali e regionali, in apposita sezione dedicata alla trasportistica, in particolare:

a) gli effetti indotti sulla viabilità dall'insediamento e dagli eventuali interventi infrastrutturali, individuati in accordo con gli enti competenti, ivi compresi quelli a carico dello stesso proponente;

b) le modalità di integrazione con il sistema di trasporto pubblico e con il sistema ciclo-pedonale;

c) i flussi di picco stimati, indotti dall'intervento, suddivisi per fascia oraria e giorno della settimana, in numero di posti auto previsti (addetti, carico - scarico e clienti), periodo medio di occupazione degli stalli, organizzazione degli accessi e relativa circolazione prevista all'interno dell'insediamento, i traffici generati e attratti dagli insediamenti limitrofi esistenti, eventualmente già programmati e/o di prossima realizzazione;

d) la variazione dei livelli di servizio subita dalla rete a seguito delle modifiche indotte dall'intervento, tenendo conto dei servizi di trasporto pubblico offerti e/o da offrire.

2. La sezione dedicata alla trasportistica, inclusa nello studio progettuale di cui al comma 1, contiene l'impegno, da parte del richiedente, ad assicurare:

a) raccordo tra parcheggio e viabilità;

b) zone di parcheggio, eventualmente diversificate e indipendenti, insistenti sulla viabilità;

c) sistemi di accesso interni all'area in cui insistono gli insediamenti commerciali e la viabilità specializzata esterna pedonale, ciclabile o preferenziale, con relativo abbattimento e/o superamento delle barriere architettoniche;

d) percorso di accesso al parcheggio segnalato con chiarezza dalla viabilità principale. La segnaletica stradale e quella di orientamento devono integrarsi in modo da consentire l'immediata e univoca identificazione del percorso di accesso veicolare al parcheggio;

e) assenza di interferenze tra le corsie di accesso dalla viabilità pubblica ai parcheggi e le corsie di uscita, che comportino l'attraversamento dei flussi di traffico;

f) compatibilità dei parcheggi con le densità veicolari sulla viabilità esistente. All'art. 5 si tratta il tema della sostenibilità sociale, ambientale e territoriale, sostenendo che:

"1. Il rilascio dell'autorizzazione per le grandi strutture di vendita è subordinato alla corresponsione di un onere aggiuntivo a favore del Comune competente, ai sensi dell'articolo 10 bis della l.r. 10/2014.

2. L'onere aggiuntivo di cui al comma 1, non superiore al venti per cento degli oneri di urbanizzazione primaria di cui all'articolo 131 della l.r. 1/2015, è determinato ai sensi dell'articolo 38, comma 2 del r.r. 2/2015.

3. L'onere aggiuntivo è corrisposto, con le modalità di cui al presente articolo, per tutte le autorizzazioni relative a nuove aperture, trasferimenti di sede, trasformazione di medie strutture superiori di tipologia M3 in grandi strutture di vendita, ampliamento della superficie di vendita di una grande struttura di vendita, presentate successivamente alla data di entrata in vigore del presente regolamento.

4. Nei casi di riduzione della superficie di vendita di una grande struttura di vendita già attivata e per la quale sia stato corrisposto l'onere aggiuntivo di cui al presente articolo, non è previsto alcun rimborso.

5. In alternativa alla corresponsione dell'onere aggiuntivo di cui al comma 1, il Comune può subordinare il rilascio dell'autorizzazione all'assunzione da parte dell'impresa richiedente, di impegno alla realizzazione di interventi ambientali e/o infrastrutturali, di valore non inferiore agli oneri aggiuntivi di cui al comma 2, finalizzati, ad una, o più, delle seguenti azioni:

a) alla valorizzazione dei luoghi del commercio, attraverso la riqualificazione urbanistica-commerciale dei luoghi del commercio urbano, quali sedi naturali di attività commerciali ed economiche;

b) al completamento, al recupero e alla valorizzazione di aree interessate da insediamenti commerciali esistenti;

c) alla edificazione di completamento e di integrazione dei complessi urbanistici esistenti, all'inserimento di elementi di arredo urbano, alla manutenzione, restauro, risanamento e ristrutturazione edilizia degli edifici.

6. L'impegno di cui al comma 5 è contenuto in apposita convenzione stipulata tra l'impresa richiedente ed il Comune interessato contenente, in particolare, le modalità di realizzazione degli interventi e le conseguenze dell'eventuale inadempimento delle parti."

Infine l'art. 6 recita:

Al comma 1 "I Comuni adottano l'atto di programmazione di cui all'art.11 della l.r. 10/2014, entro 180 giorni dall'entrata in vigore del presente regolamento.

Decorsi i termini di 180 giorni e fini all'adozione dello stesso, i Comuni non possono rilasciare autorizzazioni per grandi strutture di vendita e medie strutture di vendita di tipologia M3."

Al comma 2, "Ai fini dell'applicazione del presente regolamento è fatto salvo il rispetto di quanto previsto dal DLGS N.152/2006 (Norma in materia ambientale), ed in particolare Parti I, II e V, dal D.P.R. N.59/2013 [...]. Concretamente il comma 2 prevede che allo strumento di programmazione commerciale debbano applicarsi le disposizioni vigenti in tema di V.A.S. ed in particolare di verifica di assoggettabilità a V.A.S.

1.12 La programmazione comunale vigente

Con deliberazione Consiglio Comunale n.35 dell'8.4.2013 è stata approvato l'atto comunale di programmazione commerciale per medie e grandi strutture di vendita, in attuazione della disciplina al tempo vigente dettata dalla L.R. n.15/2010, secondo cui gli enti erano tenuti a definire criteri generali di localizzazione per l'insediamento delle strutture medesime in coerenza con principi di equilibrato sviluppo della rete distributiva, alla pianificazione urbanistica e alla rete infrastrutturale nonché a definire ulteriori standard qualitativi delle nuove strutture commerciali di grandi dimensioni oltre a quelli previsti in via generale dalla deliberazione della Giunta Regionale n. 738 del 5 luglio 2011.

La normativa regionale sopravvenuta (L.R.n.10/2014, T.U. in materia di commercio, come già ricordato, non ha sostanzialmente innovato i criteri sulla base dei quali era stata impostata la programmazione comunale: ferma restando la tutela dei principi di trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà di impresa e di libera circolazione delle merci, devono essere definite attraverso la programmazione urbanistica "... a) le aree da ritenersi sature rispetto alla possibilità di localizzarvi nuovi insediamenti..." tenendo conto "...del grado di congestione delle infrastrutture... dell'idoneità delle

caratteristiche delle infrastrutture.... delle caratteristiche della qualità della circolazione...dell'ammontare dei costi per le amministrazioni pubbliche interessate ai fini dell'adeguamento delle infrastrutture e della tutela delle risorse essenziali del territorio..." ed inoltre "...degli effetti d'ambito sovracomunale e di fenomeni di addensamento di esercizi che producono impatti equivalenti a quelli delle grandi strutture di vendita...". Anche il regolamento regionale 1/2018 attuativo individua i criteri urbanistici, infrastrutturali ed ambientali da valutare per una corretta programmazione degli insediamenti.

Assumono tuttavia rilevanza almeno due aspetti che impongono un aggiornamento della programmazione attuale:

a) la prescrizione dell'art. 6 co.2 del Regolamento, secondo cui ai fini dell'applicazione dello stesso è fatto salvo il rispetto di quanto previsto dal D.Lgs, 152 del 3 aprile 2006 (Norme in materia ambientale), dal D.P.R. 59/2013 (Disciplina dell'autorizzazione unica ambientale) e dalla normativa vigente in materia di tutela ambientale e rilascio di autorizzazioni ambientali. In altri termini emerge la necessità di sottoporre in primis lo strumento di programmazione commerciale alle procedure di verifica previste dalla normativa ambientale e dunque a verifica di assoggettabilità a Valutazione ambientale strategica di cui all'art.12 del D.Lgs. 152/2006: per completezza, anche se ha un rilievo secondario in questa sede, le singole pratiche autorizzative dei grandi progetti di insediamento dovranno poi essere oggetto delle procedure di VIA;

b) l'eliminazione di ogni vincolo alla dimensione massima degli insediamenti impone di riconsiderare e definire le condizioni urbanistiche, infrastrutturali e ambientali da rispettare in relazione alla natura e alle dimensioni dei più rilevanti progetti di trasformazione, recupero e insediamento proposti all'Amministrazione.

A questo proposito, il Comune di Perugia attualmente dispone di un proprio strumento di programmazione commerciale, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 35 del 8/4/2013.

A tal proposito si ritiene che il predetto strumento debba essere aggiornato al fine di renderlo pienamente conforme alle vigenti disposizioni di cui alla Legge Regionale n. 10/2014 e al Regolamento regionale n.1 del 2018; a titolo esemplificativo si evidenzia che lo sviluppo programmatico dell'atto del Consiglio Comunale n. 35 del 2013 traeva uno dei suoi presupposti in una disposizione normativa regionale (al tempo vigente) la quale prevedeva, relativamente alle grandi strutture commerciali G2, che le stesse non potessero eccedere i 15.000 mq di superficie di vendita nei settori alimentare e non alimentare e di 20.000 mq nel settore extralimentare. I predetti limiti

dimensionali sono stati concretamente rimossi dalla nuova normativa regionale che, con riferimento alle strutture commerciali G2, ha espunto il limite massimo della superficie di vendita.

Capitolo Secondo:
L'ANALISI DEGLI INSEDIAMENTI ATTUALI DELLE MEDIO-GRANDI
STRUTTURE DI VENDITA

2.1 La presenza di medio - grandi strutture di vendita: analisi comparata con altri territori regionali

L'Umbria presenta una densità minore o maggiore dell'Italia in termini di modernizzazione commerciale? Se consideriamo i dati riportati nel Rapporto sul Sistema Distributivo, elaborato dal Ministero per lo Sviluppo Economico e pubblicato di recente (2018), si evidenziano alcuni aspetti importanti.

E' importante precisare tuttavia alcuni aspetti terminologici indicati dallo stesso Ministero.

Per Grande Magazzino si intende un esercizio al dettaglio operante nel campo non alimentare, organizzato prevalentemente a libero servizio, che dispone di una superficie di vendita uguale o superiore a 400 mq e di un assortimento di prodotti in massima parte di largo consumo, appartenenti a differenti merceologie, generalmente suddivisi per reparti.

Per Supermercato si intende un esercizio al dettaglio operante in campo alimentare, organizzato prevalentemente a libero servizio e con pagamento all'uscita, che dispone di una superficie di vendita uguale o superiore a 400 mq e di un vasto assortimento di prodotti di largo consumo, in massima parte confezionati nonché eventualmente di alcuni articoli non alimentari di uso domestico corrente.

Per Ipermercato si intende un esercizio al dettaglio con superficie di vendita superiore a 2500 mq suddiviso in reparti (alimentare e non alimentare) ciascuno dei quali avente rispettivamente le caratteristiche di supermercato e di grande magazzino.

Per Grande Superficie Specializzata si intende un esercizio al dettaglio operante nel settore non alimentare (spesso appartenente ad una catena distributiva a succursali) che tratta in modo esclusivo o prevalente una specifica gamma merceologica di prodotti su una superficie di vendita non inferiore a 1500 mq.

Per l'analisi di nostra pertinenza, è quindi importante considerare le sole M3, G1 e G2 che dispongono, tra l'altro, di una superficie di vendita superiore a 1500 mq. E' comunque utile avere una visione di insieme della presenza di strutture, anche di superficie inferiore, come i supermercati.

Di seguito alcune tabelle tratte da questo rapporto.

TAV. 1

CONSISTENZA DEGLI ESERCIZI COMMERCIALI - CONFRONTO TEMPORALE

Regione	Anno 2015			Anno 2016			Variazione consistenza			Variazione %		
	Sede	U.I.	TOTALE	Sede	U.I.	TOT	Sede	U.I.	TOT	Sede	U.I.	TOT
PIEMONTE	33.736	14.457	48.193	32.901	14.636	47.537	-835	179	-656	-2,5	1,2	-1,4
VALLE D'AOSTA	1.186	540	1.726	1.156	553	1.709	-30	13	-17	-2,5	2,4	-1,0
LOMBARDIA	58.091	29.858	87.949	57.029	30.521	87.550	-1.062	663	-399	-1,8	2,2	-0,5
LIGURIA	16.551	6.899	23.450	16.272	6.943	23.215	-279	44	-235	-1,7	0,6	-1,0
Nord Ovest	109.564	51.754	161.318	107.358	52.653	160.011	-2.206	899	-1.307	-2,0	1,7	-0,8
TRENTINO ALTO ADIGE	6.032	4.420	10.452	5.985	4.483	10.468	-47	63	16	-0,8	1,4	0,2
FRIULI VENEZIA GIULIA	8.271	4.356	12.627	8.086	4.419	12.505	-185	63	-122	-2,2	1,4	-1,0
VENETO	33.110	17.175	50.285	32.528	17.376	49.904	-582	201	-381	-1,8	1,2	-0,8
EMILIA ROMAGNA	33.515	14.708	48.223	32.926	14.933	47.859	-589	225	-364	-1,8	1,5	-0,8
Nord Est	80.928	40.659	121.587	79.525	41.211	120.736	-1.403	552	-851	-1,7	1,4	-0,7
TOSCANA	33.251	15.256	48.507	32.592	15.442	48.034	-659	186	-473	-2,0	1,2	-1,0
UMBRIA	8.432	3.718	12.150	8.256	3.744	12.000	-176	26	-150	-2,1	0,7	-1,2
MARCHE	12.905	6.115	19.020	12.560	6.243	18.803	-345	128	-217	-2,7	2,1	-1,1
LAZIO	53.280	21.564	74.844	52.757	22.357	75.114	-523	793	270	-1,0	3,7	0,4
Centro	107.868	46.653	154.521	106.165	47.786	153.951	-1.703	1.133	-570	-1,6	2,4	-0,4
ABRUZZO	12.931	5.938	18.869	12.726	6.043	18.769	-205	105	-100	-1,6	1,8	-0,5
MOLISE	3.430	1.326	4.756	3.353	1.348	4.701	-77	22	-55	-2,2	1,7	-1,2
CAMPANIA	76.033	22.336	98.369	75.114	23.073	98.187	-919	737	-182	-1,2	3,3	-0,2
PUGLIA	44.057	13.938	57.995	43.464	14.120	57.584	-593	182	-411	-1,3	1,3	-0,7
BASILICATA	6.484	2.323	8.807	6.371	2.389	8.760	-113	66	-47	-1,7	2,8	-0,5
CALABRIA	24.822	7.496	32.318	24.556	7.650	32.206	-266	154	-112	-1,1	2,1	-0,3
SICILIA	51.183	16.670	67.853	50.253	16.931	67.184	-930	261	-669	-1,8	1,6	-1,0
SARDEGNA	16.595	8.597	25.192	16.259	8.694	24.953	-336	97	-239	-2,0	1,1	-0,9
Sud Isole	235.535	78.624	314.159	232.096	80.248	312.344	-3.439	1.624	-1.815	-1,5	2,1	-0,6
TOTALE	533.895	217.690	751.585	525.144	221.898	747.042	-8.751	4.208	-4.543	-1,6	1,9	-0,6

CONSISTENZA DEGLI ESERCIZI COMMERCIALI - RAPPORTI CARATTERISTICI

Regioni	SEDE/UNITA' LOCALE		N° Esercizi (per mille abitanti)
	2015	2016	2016
PIEMONTE	2,33	2,25	10,82
V.D'AOSTA	2,20	2,09	13,47
LOMBARDIA	1,95	1,87	8,74
LIGURIA	2,40	2,34	14,83
Nord Ovest	2,12	2,04	9,94
TRENTINO ALTO ADIGE	1,36	1,34	9,85
VENETO	1,90	1,83	10,27
FRIULI V. G.	1,93	1,87	10,17
EMILIA R.	2,28	2,20	10,76
Nord Est	1,99	1,93	10,38
TOSCANA	2,18	2,11	12,83
UMBRIA	2,27	2,21	13,50
MARCHE	2,11	2,01	12,23
LAZIO	2,47	2,36	12,74
Centro	2,31	2,22	12,76
ABRUZZI	2,18	2,11	14,19
MOLISE	2,59	2,49	15,14
CAMPANIA	3,40	3,26	16,82
PUGLIA	3,16	3,08	14,17
BASILICATA	2,79	2,67	15,36
CALABRIA	3,31	3,21	16,39
SICILIA	3,07	2,97	13,29
SARDEGNA	1,93	1,87	15,09
Sud Isole	3,00	2,89	15,03
TOTALE	2,45	2,37	12,33

DISTRIBUZIONE NUMERO ESERCIZI E MQ VENDITA NELLE REGIONI PER CLASSI DI SUPERFICIE NELL'ANNO 2016

Regioni	Non specificato		1 - 50		51-150		151-250		251-400	
	Esercizi	Mq. vend.	Esercizi	Mq. vend.	Esercizi	Mq. vend.	Esercizi	Mq. vend.	Esercizi	Mq.vend.
PIEMONTE	15.176	0	16.573	511.707	11.267	952.087	1.978	396.408	807	273.776
VALLE D'AOSTA	172	0	794	25.023	573	48.231	61	11.702	47	15.623
LOMBARDIA	26.789	0	28.325	893.802	22.616	1.946.265	4.350	873.438	1.509	499.193
LIGURIA	9.474	0	8.211	242.396	4.112	343.849	735	149.088	241	78.794
TRENTINO ALTO ADIGE	1.173	0	3.399	112.496	3.965	347.968	764	148.024	470	152.149
FRIULI VENEZIA GIULIA	3.013	0	4.037	121.861	3.486	296.126	742	143.023	566	192.572
VENETO	14.968	0	14.647	461.776	14.062	1.215.768	2.597	518.175	1.112	364.140
EMILIA ROMAGNA	11.881	0	19.304	579.195	11.807	988.298	2.278	457.648	780	260.791
TOSCANA	17.668	0	16.485	494.828	9.840	830.571	1.978	395.553	710	230.479
UMBRIA	3.555	0	3.838	116.013	3.162	276.097	723	144.148	265	87.736
MARCHE	5.055	0	6.406	198.626	5.094	441.936	1.047	210.895	395	130.152
LAZIO	27.412	0	24.188	767.579	16.697	1.430.772	3.663	754.037	1.012	341.770
ABRUZZO	7.638	0	4.762	156.233	4.470	395.730	854	170.838	346	115.916
MOLISE	1.486	0	1.570	51.192	1.179	103.782	235	46.831	64	21.161
CAMPANIA	31.666	0	39.467	1.239.013	21.443	1.798.226	3.558	727.806	727	238.376
PUGLIA	15.653	0	19.796	682.094	16.847	1.430.963	3.579	739.106	672	224.627
BASILICATA	2.947	0	2.861	94.789	2.362	202.900	312	65.183	121	38.767
CALABRIA	11.954	0	9.577	320.459	8.212	727.096	1.457	295.959	402	134.422
SICILIA	33.549	0	17.070	548.423	12.854	1.128.045	1.547	295.430	784	256.853
SARDEGNA	10.149	0	6.507	209.309	6.002	528.039	1.072	216.190	440	144.553
ITALIA	251.378	0	247.817	7.826.814	180.050	15.432.749	33.530	6.759.482	11.470	3.801.850

Regioni	401-1500		1501-2500		2501-5000		OLTRE 5000		Totale di tutte le classi	
	Esercizi	Mq. vend.	Esercizi	Mq. vend.	Esercizi	Mq. vend.	Esercizi	Mq. vend.	Esercizi	Mq.vend.
PIEMONTE	1.444	1.196.444	149	308.912	106	385.347	37	319.994	47.537	4.344.675
VALLE D'AOSTA	53	46.422	5	9.139	2	6.467	2	11.557	1.709	174.164
LOMBARDIA	3.190	2.674.096	464	978.020	187	665.114	120	1.033.051	87.550	9.562.979
LIGURIA	359	285.616	46	90.780	25	92.384	12	138.755	23.215	1.421.662
TRENTINO ALTO ADIGE	621	443.809	36	68.919	35	121.077	5	34.373	10.468	1.428.815
FRIULI VENEZIA GIULIA	517	443.876	70	137.542	51	176.193	23	178.552	12.505	1.689.745
VENETO	2.073	1.754.396	275	575.383	101	351.175	69	537.000	49.904	5.777.813
EMILIA ROMAGNA	1.527	1.300.309	158	329.060	72	251.202	52	433.040	47.859	4.599.543
TOSCANA	1.136	952.514	106	215.717	82	290.550	29	222.397	48.034	3.632.609
UMBRIA	394	324.195	50	107.162	10	35.590	3	18.650	12.000	1.109.591
MARCHE	682	543.839	91	185.534	17	60.650	16	138.229	18.803	1.909.861
LAZIO	1.774	1.469.056	223	447.536	99	350.824	46	406.817	75.114	5.968.391
ABRUZZO	597	496.919	62	124.943	22	82.656	18	192.955	18.769	1.736.190
MOLISE	151	126.369	12	21.370	4	15.630	-	-	4.701	386.335
CAMPANIA	1.114	854.854	126	251.873	53	188.592	33	273.426	98.187	5.572.166
PUGLIA	898	708.190	77	165.849	34	127.026	28	243.595	57.584	4.321.450
BASILICATA	141	105.581	8	16.838	7	24.198	1	5.900	8.760	554.156
CALABRIA	513	419.212	59	122.532	20	71.011	12	131.217	32.206	2.221.908
SICILIA	1.161	917.141	87	169.882	72	257.381	60	587.687	67.184	4.160.842
SARDEGNA	652	526.744	89	183.243	25	85.025	17	159.438	24.953	2.052.541
ITALIA	18.997	15.589.582	2.193	4.510.234	1.024	3.638.092	583	5.066.633	747.042	62.625.436

Il focus sulla grande distribuzione organizzata fornisce alcuni dati interessanti.

Grande Distribuzione Organizzata: Rapporto superficie di vendita/1000 abitanti al 31/12/2016

Regione	Settore Alimentare (mq /1000 abitanti)	Non Alimentare (mq/1000 abitanti)	Totale (mq/1000 abitanti)
PIEMONTE	266,5	202,8	469,4
VALLE D'AOSTA	227,9	485,8	713,7
LOMBARDIA	259,3	235,2	494,4
LIGURIA	216,7	153,9	370,6
Nord Ovest	256,9	220,4	477,3
TRENTINO ALTO ADIGE	316,7	226,6	543,3
FRIULI VENEZIA GIULIA	353,1	355,0	708,1
VENETO	300,7	247,8	548,6
EMILIA ROMAGNA	246,2	195,0	441,2
Nord Est	286,8	236,9	523,7
TOSCANA	193,2	147,0	340,2
UMBRIA	311,8	270,8	582,6
MARCHE	271,3	195,1	466,5
LAZIO	146,1	103,1	249,2
Centro	188,9	140,8	329,7
ABRUZZO	258,5	225,9	484,4
MOLISE	173,4	46,7	220,1
CAMPANIA	159,1	118,5	277,6
PUGLIA	189,2	119,6	308,8
BASILICATA	179,4	56,5	235,9
CALABRIA	191,9	141,3	333,2
SICILIA	174,6	109,1	283,7
SARDEGNA	245,4	133,8	379,1
Sud Isole	185,8	123,9	309,7
TOT. ITALIA	224,7	174,6	399,3

SUPERMERCATI - CONFRONTO ANNO PRECEDENTE

Regione	31/12/15			31/12/16			TASSI VARIAZIONE		
	Numero	Superficie di vendita	Addetti	Numero	Superficie di vendita	Addetti	Numero	Superficie di vendita	Addetti
Piemonte	805	746.043	13.315	825	782.965	14.119	2,5	4,9	6,0
Valle d'Aosta	16	14.214	377	16	14.447	368	0,0	1,6	-2,4
Lombardia	1.675	1.833.873	40.305	1.684	1.851.709	40.379	0,5	1,0	0,2
Liguria	249	201.598	5.504	257	214.841	5.684	3,2	6,6	3,3
Tot. Nord Ovest	2.745	2.795.727	59.501	2.782	2.863.962	60.550	1,3	2,4	1,8
Trentino A.A.	337	264.359	5.448	343	270.959	5.550	1,8	2,5	1,9
Friuli V.G.	313	301.388	5.195	325	315.331	5.468	3,8	4,6	5,2
Veneto	1.107	1.101.377	18.524	1.115	1.133.697	19.150	0,7	2,9	3,4
Emilia Romagna	865	800.577	20.023	865	810.345	20.427	0,0	1,2	2,0
Tot. Nord Est	2.622	2.467.700	49.190	2.648	2.530.331	50.595	1,0	2,5	2,9
Toscana	558	559.926	15.007	560	567.917	15.525	0,4	1,4	3,5
Umbria	237	218.768	4.177	243	226.912	4.384	2,5	3,7	5,0
Marche	341	295.875	5.659	331	289.665	5.660	-2,9	-2,1	0,0
Lazio	710	649.282	16.209	736	673.152	14.760	3,7	3,7	-8,9
Tot. Centro	1.846	1.723.851	41.051	1.870	1.757.647	40.329	1,3	2,0	-1,8
Abruzzo	279	243.540	4.062	286	244.649	3.930	2,5	0,5	-3,3
Molise	48	36.095	655	47	35.346	678	-2,1	-2,1	3,5
Campania	708	578.055	10.373	784	622.121	11.363	10,7	7,6	9,5
Puglia	605	455.417	7.186	619	471.143	7.399	2,3	3,5	3,0
Basilicata	86	65.069	975	82	61.512	890	-4,7	-5,5	-8,7
Calabria	276	248.031	3.377	301	263.447	3.540	9,1	6,2	4,8
Sicilia	719	586.057	9.755	746	623.308	10.158	3,8	6,4	4,1
Sardegna	359	299.037	5.326	349	290.779	5.039	-2,8	-2,8	-5,4
Tot. Sud Isole	3.080	2.511.300	41.708	3.214	2.612.306	42.997	4,4	4,0	3,1
Tot. Italia	10.293	9.498.578	191.449	10.514	9.764.245	194.471	2,1	2,8	1,6

IPERMERCATI - CONFRONTO ANNO PRECEDENTE

Regione	31/12/2015*			31/12/2016			TASSI VARIAZIONE		
	Numero	Superficie Vendita	Addetti	Numero	Superficie Vendita	Addetti	Var. % Numero	Var. % Superf. Vendita	Var. % Addetti
PIEMONTE	84	459.670	9.966	84	466.250	9.914	0,0	1,4	-0,5
VALLE D'AOSTA	2	15.230	405	2	15.230	409	0,0	0,0	1,0
LOMBARDIA	165	1.029.262	22.037	170	1.063.376	22.961	3,0	3,3	4,2
LIGURIA	11	68.111	1.575	11	68.154	1.573	0,0	0,1	-0,1
TOT. NORD OVEST	262	1.572.273	33.983	267	1.613.010	34.857	1,9	2,6	2,6
TRENTINO A.A.	10	33.054	619	9	27.969	570	-10,0	-15,4	-7,9
FRIULI V.G.	23	123.062	2.186	23	120.143	2.001	0,0	-2,4	-8,4
VENETO	82	425.021	8.101	83	411.022	8.047	1,2	-3,3	-0,7
EMILIA ROMAGNA	48	331.621	8.702	51	308.204	8.469	6,3	-7,1	-2,7
TOT. NORD EST	163	912.758	19.608	166	867.338	19.088	1,8	-5,0	-2,7
TOSCANA	34	159.980	4.588	32	150.364	4.280	-5,9	-6,0	-6,7
UMBRIA	8	40.590	885	8	37.450	944	0,0	-7,7	6,7
MARCHE	25	117.908	2.623	24	114.983	2.355	-4,0	-2,5	-10,2
LAZIO	33	175.687	3.402	39	202.146	3.368	18,2	15,1	-1,0
TOT. CENTRO	100	494.165	11.498	103	504.943	10.947	3,0	2,2	-4,8
ABRUZZO	12	77.725	1.795	15	93.432	2.035	25,0	20,2	13,4
MOLISE	5	16.360	353	5	16.614	352	0,0	1,6	-0,3
CAMPANIA	28	190.487	4.018	29	219.487	3.988	3,6	15,2	-0,7
PUGLIA	24	196.653	2.886	24	201.137	2.709	0,0	2,3	-6,1
BASILICATA	4	16.755	272	4	16.755	281	0,0	0,0	3,3
CALABRIA	16	88.270	1.553	18	97.110	1.741	12,5	10,0	12,1
SICILIA	39	222.331	3.539	39	222.331	3.799	0,0	0,0	7,3
SARDEGNA	15	77.715	1.713	15	76.275	1.763	0,0	-1,9	2,9
TOT. SUD ISOLE	143	886.296	16.130	149	943.141	16.669	4,2	6,4	3,3
TOT. ITALIA	668	3.865.492	81.219	685	3.928.432	81.561	2,5	1,6	0,4

GRANDI MAGAZZINI - CONFRONTO ANNO PRECEDENTE

Regione	31/12/2015			31/12/2016			TASSI VARIAZIONE		
	Numero	Superficie	Addetti	Numero	Superficie	Addetti	Var % Numero	Var. % Superficie	Var. % Addetti
Piemonte	136	183.457	2.081	158	206.240	2.236	16,2	12,4	7,4
Valle d'Aosta	18	17.188	176	22	20.518	179	22,2	19,4	1,7
Lombardia	485	627.130	6.538	542	670.092	6.663	11,8	6,9	1,9
Liguria	43	74.403	887	49	78.403	873	14,0	5,4	-1,6
Tot. Nord Ovest	682	902.178	9.683	771	975.253	9.951	13,0	8,1	2,8
Trentino A.A.	71	72.420	880	71	76.526	844	0,0	5,7	-4,1
Friuli V.G.	72	84.895	941	74	81.403	811	2,8	-4,1	-13,8
Veneto	224	289.215	2.581	191	255.592	2.443	-14,7	-11,6	-5,4
Emilia Romagna	141	218.938	2.174	193	271.306	2.817	36,9	23,9	29,6
Tot. Nord Est	508	665.468	6.576	529	684.827	6.914	4,1	2,9	5,1
Toscana	171	209.600	2.842	222	256.075	3.811	29,8	22,2	34,1
Umbria	109	145.511	1.135	119	156.627	1.196	9,2	7,6	5,4
Marche	101	92.640	916	105	95.494	914	4,0	3,1	-0,3
Lazio	128	158.280	1.886	130	156.195	1.889	1,6	-1,3	0,2
Tot. Centro	509	606.030	6.778	576	664.392	7.810	13,2	9,6	15,2
Abruzzo	82	67.761	687	98	83.945	840	19,5	23,9	22,2
Molise	5	5.823	58	4	5.833	49	-20,0	0,2	-15,5
Campania	211	217.775	2.890	244	239.451	3.151	15,6	10,0	9,0
Puglia	141	150.803	1.642	151	161.871	1.731	7,1	7,3	5,4
Basilicata	24	23.281	218	23	22.850	223	-4,2	-1,9	2,3
Calabria	129	116.006	1.151	162	145.142	1.505	25,6	25,1	30,8
Sicilia	222	217.722	2.824	227	223.598	2.905	2,3	2,7	2,9
Sardegna	60	59.970	797	58	58.156	723	-3,3	-3,0	-9,2
Tot. Sud Isole	874	859.140	10.267	967	940.846	11.127	10,6	9,5	8,4
Tot. Italia	2.573	3.032.816	33.303	2.843	3.265.318	35.801	10,5	7,7	7,5

GRANDI SUPERFICI SPECIALIZZATE - CONFRONTO ANNO PRECEDENTE

Regione	31/12/2015			31/12/2016			TASSI VARIAZIONE		
	Numero	Superficie	Addetti	Numero	Superficie	Addetti	Var. % Numero	Var % Superf.	Var % Ad- detti
Piemonte	164	463.613	4.452	165	478.850	4.330	0,6	3,3	-2,7
Valle d'Aosta	8	33.077	104	10	35.430	130	25,0	7,1	25,0
Lombardia	404	1.187.447	14.097	404	1.200.796	14.307	0,0	1,1	1,5
Liguria	43	122.145	1.501	46	130.655	1.392	7,0	7,0	-7,3
Tot. Nord Ovest	619	1.806.282	20.154	625	1.845.731	20.158	1,0	2,2	0,0
Trentino A.A.	45	148.586	1.395	47	153.158	1.429	4,4	3,1	2,4
Friuli V.G.	84	296.972	2.344	86	297.826	2.420	2,4	0,3	3,2
Veneto	229	724.933	6.069	258	784.785	6.601	12,7	8,3	8,8
Emilia Romagna	151	461.514	4.642	152	475.386	4.906	0,7	3,0	5,7
Tot. Nord Est	509	1.632.005	14.450	543	1.711.156	15.356	6,7	4,8	6,3
Toscana	74	233.431	2.649	76	239.341	2.655	2,7	2,5	0,2
Umbria	33	70.447	407	31	67.047	429	-6,1	-4,8	5,6
Marche	63	172.471	1.220	55	157.483	1.129	-12,7	-8,7	-7,5
Lazio	78	224.917	3.438	76	354.262	3.290	-2,6	57,5	-4,3
Tot. Centro	248	701.266	7.713	238	818.133	7.503	-4,0	16,7	-2,7
Abruzzo	55	169.468	1.538	59	176.877	1.728	7,3	4,4	12,4
Molise	1	4.000	11	1	4.000	12	0,0	0,0	9,1
Campania	110	326.737	2.939	117	343.318	3.302	6,4	5,1	12,3
Puglia	70	241.142	2.514	69	235.725	2.514	-1,4	-2,2	0,0
Basilicata	2	3.912	22	2	3.912	22	0,0	0,0	0,0
Calabria	30	79.370	695	36	90.278	452	20,0	13,7	-35,0
Sicilia	60	186.458	1.803	63	225.176	1.969	5,0	20,8	9,2
Sardegna	45	125.255	954	44	128.765	1.066	-2,2	2,8	11,8
Tot. Sud Isole	373	1.136.342	10.475	391	1.208.051	11.064	4,8	6,3	5,6
Tot. Italia	1.749	5.275.895	52.792	1.797	5.583.071	54.081	2,7	5,8	2,4

Abbiamo poi provveduto ad elaborare alcuni dati specifici in rapporto alla popolazione residente.

I dati sono riferiti al 2016 e si tratta delle strutture di vendita effettivamente realizzate e aperte al pubblico e non quelle eventualmente autorizzate ma che devono ancora aprire. Abbiamo elaborato i dati in funzione delle diverse tipologie di vendita, ovvero grandi superfici specializzate, grandi magazzini e ipermercati, ovvero quelle che si riferiscono più propriamente alle medie e grandi superfici di vendita, in relazione alla popolazione residente (anziché agli addetti, come indicato nel rapporto del Ministero).

La tab.1 riporta i valori relativi alle grandi superfici specializzate.

Regione	Numero	Superficie Vendita	Popolazione residente	Residenti per mq superficie
PIEMONTE	165	478.850	4.375.865	9
VALLE	10	35.430	126.202	4
LOMBARDIA	404	1.200.796	10.036.258	8
LIGURIA	46	130.655	1.556.981	12
TRENTINO	47	153.158	1.067.648	7
FRIULI	86	297.826	1.215.538	4
VENETO	258	784.785	4.905.037	6
EMILIA	152	475.386	4.452.629	9
TOSCANA	76	239.341	3.736.968	16
UMBRIA	31	67.047	884.640	13
MARCHE	55	157.483	1.531.753	10
LAZIO	76	354.262	5.896.693	17
ABRUZZO	59	176.877	1.315.196	7
MOLISE	1	4.000	308.493	77
CAMPANIA	117	343.318	5.826.860	17
PUGLIA	69	235.725	4.048.242	17
BASILICATA	2	3.912	567.118	145
CALABRIA	36	90.278	1.956.687	22
SICILIA	63	225.176	5.026.989	22
SARDEGNA	44	128.765	1.648.176	13
ITALIA	1.797	5.583.071	60.483.973	11

La tab. 2 riporta i valori relativi ai grandi magazzini.

Regione	Numero	Superficie Vendita in mq	Popolazione residente	Residenti per mq superficie
PIEMONTE	158	206.240	4.375.865	21
VALLE D'AOSTA	22	20.518	126.202	6
LOMBARDIA	542	670.092	10.036.258	15
LIGURIA	49	78.403	1.556.981	20
TRENTINO ALTO ADIGE	71	76.526	1.067.648	14
FRIULI VENEZIA GIULIA	74	81.403	1.215.538	15
VENETO	191	255.592	4.905.037	19
EMILIA ROMAGNA	193	271.306	4.452.629	16
TOSCANA	222	256.075	3.736.968	15
UMBRIA	119	156.627	884.640	6
MARCHE	105	95.494	1.531.753	16
LAZIO	130	156.195	5.896.693	38
ABRUZZO	98	83.945	1.315.196	16
MOLISE	4	5.833	308.493	53
CAMPANIA	244	239.451	5.826.860	24
PUGLIA	151	161.871	4.048.242	25
BASILICATA	23	22.850	567.118	25
CALABRIA	162	145.142	1.956.687	13
SICILIA	227	223.598	5.026.989	22
SARDEGNA	58	58.156	1.648.176	28
ITALIA	2.843	3.265.318	60.483.973	19

La tab. 3 riporta i valori relativi agli ipermercati.

Regione	Numero	Superficie Totale	Popolazione residente	Residenti per mq superficie
PIEMONTE	84	466.250,00	4.375.865	9
VALLE	2	15.230,00	126.202	8
LOMBARDIA	170	1.063.376,00	10.036.258	9
LIGURIA	11	68.154,00	1.556.981	23
TRENTINO	9	27.969,00	1.067.648	38
FRIULI	23	120.143,00	1.215.538	10
VENETO	83	411.022,00	4.905.037	12
EMILIA	51	308.204,00	4.452.629	14
TOSCANA	32	150.364,00	3.736.968	25
UMBRIA	8	37.450,00	884.640	24
MARCHE	24	114.983,00	1.531.753	13
LAZIO	39	202.146,00	5.896.693	29
ABRUZZO	15	93.432,00	1.315.196	14
MOLISE	5	16.614,00	308.493	19
CAMPANIA	29	219.487,00	5.826.860	27
PUGLIA	24	201.137,00	4.048.242	20
BASILICATA	4	16.755,00	567.118	34
CALABRIA	18	97.110,00	1.956.687	20
SICILIA	39	222.331,00	5.026.989	23
SARDEGNA	15	76.275,00	1.648.176	22
ITALIA	685	3.928.432,00	60.483.973	15

Nel complesso, l'Umbria è una regione dove la presenza di queste tre tipologie di vendita mostra indicatori particolarmente differenti. In particolare, le grandi superfici specializzate - con una densità di 13 residenti per ogni metro quadrato - è in linea con la media nazionale (11 residenti) e intermedio a regioni contigue come la Toscana (16) e le Marche (10).

I grandi magazzini invece sono particolarmente densi in Umbria, con un valore di 6 rispetto ad una media nazionale di 19. Gli ipermercati sono presenti nella nostra regione in linea con la Toscana anche se in misura inferiore rispetto alla media nazionale.

2.2 La presenza di medio - grandi strutture di vendita: analisi comparata con altri capoluoghi di provincia benchmarking

Il Comune di Perugia ha, sulla base dei dati resi noti dall'Istat nel 2018, una consistenza demografica complessiva di 165683 residenti. Abbiamo elaborato i dati di altri comuni benchmarking, concentrandoci sulla fascia dimensionale simile (tra 130.000 e 200.000 abitanti) e la localizzazione nel centro Italia (Umbria, Toscana, Emilia Romagna, Marche, Lazio e Abruzzo).

Queste sono le città selezionate benchmarking (tra parentesi la popolazione residente):

Ferrara: 132278

Modena: 185273

Parma: 195687

Ravenna: 159255

Reggio Emilia: 171944

Rimini: 149116

Livorno: 158371

Prato: 193242

In relazione ai supermercati, la densità di questa tipologia di vendita nell'ambito delle città benchmarking è la seguente:

	Popolazione	Superficie di vendita	Residenti per mq
Perugia	165683	45713	3.6
Ferrara	132278	22449	5.9
Modena	185273	21155	8.8
Parma	195687	26535	7.4
Ravenna	159255	28989	5.5
Reggio Emilia	171944	26753	6.4
Rimini	149116	14898	10.0

Livorno	158371	12583	12.6
Prato	193242	24193	8.0

La densità di supermercati a Perugia è particolarmente rilevante, visto che si tratta del valore più basso rispetto a tutte le città benchmarking considerate.

In relazione agli ipermercati, la densità di questa tipologia di vendita risulta essere:

	Popolazione	Superficie di vendita	Residenti per mq
Perugia	165683	27390	6.0
Ferrara	132278	40858	3.2
Modena	185273	69616	2.7
Parma	195687	34036	5.7
Ravenna	159255	19454	8.2
Reggio Emilia	171944	15628	11.0
Rimini	149116	14667	10.2
Livorno	158371	24900	6.4
Prato	193242	13600	14.2

In relazione agli ipermercati, Perugia - comparativamente alle città considerate - occupa una posizione la quarta posizione, visto che vi sono realtà urbane con maggiore densità (come Ferrara, Modena e Parma), mentre tutte le altre hanno una minore intensità di presenza.

In relazione alla tipologia dei grandi magazzini, i risultati empirici sono i seguenti:

	Popolazione	Superficie di vendita	di Residenti per mq
Perugia	165683	20621	8.0
Ferrara	132278	32715	4.0
Modena	185273	10850	17.1
Parma	195687	7734	25.3
Ravenna	159255	8071	19.7
Reggio Emilia	171944	5224	32.9
Rimini	149116	10782	13.8
Livorno	158371	30636	5.2
Prato	193242	1968	98.1

In relazione ai grandi magazzini, Perugia occupa la terza posizione come intensità di presenza.

In relazione alle grandi superfici specializzate, si evidenzia quanto segue:

	Popolazione	Superficie di vendita	di Residenti per mq
Perugia	165683	25631	6.5
Ferrara	132278	32933	4.0
Modena	185273	25258	7.3
Parma	195687	61644	3.2
Ravenna	159255	19130	8.3

Reggio Emilia	171944	18379	9.4
Rimini	149116	31697	4.7
Livorno	158371	35586	4.5
Prato	193242	17417	11.1

In relazione alle grandi superfici specializzate, Perugia occupa la quinta posizione (rispetto alle città benchmarking considerate).

2.3 La composizione numerica delle medie (M1, M2 E M3) e grandi strutture di vendita (G1 e G2) localizzate nel comune di Perugia

Nel territorio comunale di Perugia sono localizzate diverse strutture M1, M2, M3, G1 e G2. I dati sotto riportati sono stati forniti dagli uffici competenti dell'Amministrazione Comunale e, rispetto alla banca dati del Ministero, sono aggiornati alla realtà odierna.

L'art. 18, comma 1 della vigente legge regionale n. 10/2014 elenca le diverse tipologie di Strutture commerciali definite sulla base della dimensione della relativa superficie di vendita (S.U.V.); per superficie di vendita di un esercizio commerciale si intende la misura dell'area o delle aree destinate alla vendita, comprese quelle occupate da banche, scaffalature, vetrine e quelle dei locali frequentabili dai clienti, adibiti all'esposizione delle merci e collegati direttamente all'esercizio di vendita (non costituisce superficie di vendita e quella dei locali destinati a magazzini, depositi, lavorazioni, uffici, servizi igienici, impianti tecnici e altri servizi per i quali non è previsto l'ingresso dei clienti)

Di seguito le diverse tipologie di strutture commerciali:

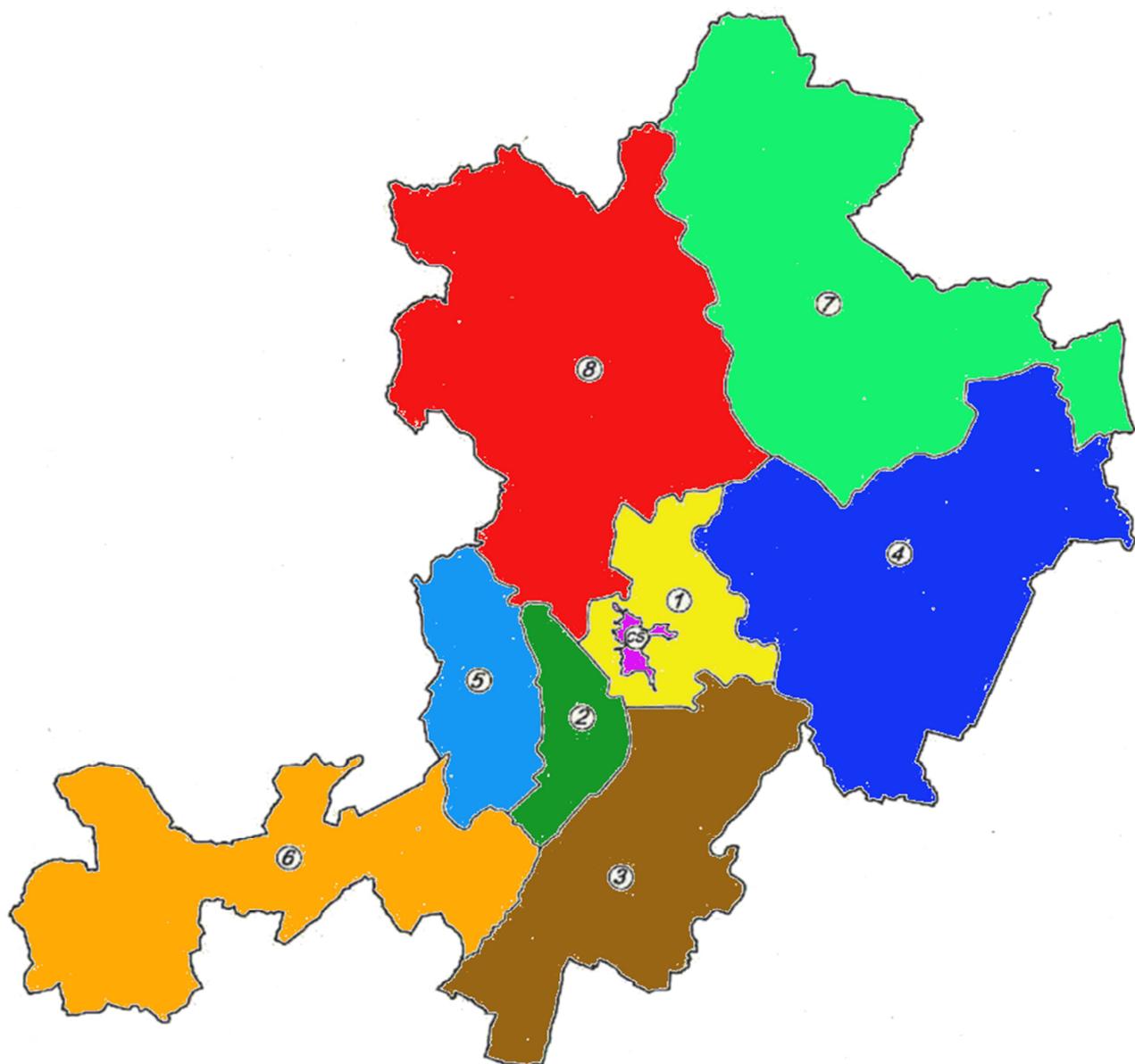
- negozi di vicinato (fino a 250 mq di S.U.V.);
- medie strutture M1 (maggiore di 250 mq e non superiore a 900 mq di S.U.V.);
- medie strutture M2 (maggiore di 900 mq e non superiore a 1500 mq di S.U.V.);
- medie strutture M3 (maggiore di 1500 mq e non superiore a 2500 mq di S.U.V.);
- grandi strutture G1 (maggiore di 2500 mq e non superiore a 5500 mq di S.U.V.);
- grandi strutture G2 (maggiore di 5500 mq di S.U.V.).

Le attività commerciali, ai sensi dell'art.20 della l.r. 10/2014, possono essere esercitate nei seguenti settori merceologici: settore alimentare; settore non alimentare.

Di seguito verrà illustrato, anche mediante specifiche rappresentazioni grafiche, l'attuale assetto della rete commerciale del territorio del Comune di Perugia (dati del 30 giugno 2018), con riferimento alle medie e grandi strutture di vendita che operano nei due settori merceologici dell'alimentare e del non alimentare.

Le diverse tipologie commerciali sono state attribuite, sulla base della rispettiva localizzazione, tra le nove aree identificate nel contesto della programmazione commerciale approvata nell'anno 2013 (vedi grafico); ciò consentirà di fornire una rappresentazione della rete commerciale correlata al contesto territoriale di riferimento.

I dati sull'offerta commerciale esistente in Comune sono stati reperiti tramite i registri di autorizzazione tenuti presso i competenti uffici comunali.



Legenda:

cs Centro Storico Zona "A" PRG - Area "PUC2"

- ① AREA 1 Filosofi - Pallotta - Monteluca - Fontivegge - Elce - V. R. D'Andreotto - Ponte Rio - Montelaguardia - Casaglia
- ② AREA 2 Via Cortonese - Bellocchio - Madonna Alta - Pian di Massiano -Stazione ferroviaria Fontivegge - Centova San Faustino - Settevalli
- ③ AREA 3 Montebello - San Fortunato della Collina - S.Martino in Colle - S.Enea - San Martino in Campo - S.Maria Rossa - Ponte San Giovanni - Balanzano - Piscille
- ④ AREA 4 Villa Pitignano - Ponte Felcino - Pretola - Pontevalleceppi - Collestrada - S.Egidio - Ripa - Bosco - Colombella - Piccione
- ⑤ AREA 5 San Sisto - Ferro Di Cavallo - Lacugnano - Olmo - S. Sabina - S.Andrea delle Fratte
- ⑥ AREA 6 Pila - Castel del Piano - Mugnano - Fontignano - Monte Petriolo - S. Martino dei Colli - Bagnaia
- ⑦ AREA 7 Parlesca - Solfagnano - Resina - Casa del Diavolo - Ponte Pattoli - La Cinelle - S.Orfeto - Tavernacce - Rancofio - Civitella Benazzone - Le Pulci - Ramazzano - Monte Labate -
- ⑧ AREA 8 Cenerente - Migiana - Colle Umberto - Compresso - Pantano - Antognolla - La Bruna - Cordigliano - Monte Bagnolo - Santa Lucia - Montegrillo - San Marco

La tab. 1 riporta la localizzazione delle strutture di vendita M1, M2, M3, G1, e G2 nel territorio comunale, suddiviso per le diverse aree territoriali. I centri commerciali sono oggetto di analisi a sé stante, nel paragrafo successivo, coerentemente con la normativa in essere, dato essi sono considerati strutture unitarie la cui superficie di vendita risulta pari alla sommatoria di tutti gli esercizi commerciali (vicinato, medie e grandi strutture) ivi inseriti.

La tab. 1 mostra che, complessivamente, nel territorio comunale esistono ben 233 strutture di vendita di queste tipologie considerate. Il centro storico, anche per la sua configurazione urbanistica, è quello dove sono presenti solo 4 strutture di vendita. Altre aree con minore presenza numerica di queste strutture sono la 6 (con otto strutture), la 7 (con cinque strutture) e la 8 (con sette strutture). Nelle altre aree in cui è suddiviso il territorio comunale, invece, è presente un numero significativo di strutture di vendita, addirittura ben 56 nell'area 5.

La normativa vigente (per esempio, di recente, il regolamento regionale 8 gennaio 2018 n.1) è particolarmente attenta a garantire un equilibrato sviluppo e articolazione territoriale della rete distributiva, in particolare con le strutture M e G, al fine di soddisfare le esigenze di servizio dei cittadini. In questa logica, qualora si ipotizzi una separatezza tra queste nove partizioni territoriali, possiamo presumere che questa equilibrata distribuzione delle strutture di vendita presenti carenze di servizio in queste aree:

- Area centro storico: Sono presenti solo 4 M1 non alimentari. La presenza di un M1 o M2 alimentare - ovviamente con attività caapci di attrarre da bacini spaziali ben più estesi di quest'area e con formule commerciali differenziate rispetto a quelle presenti nel resto del territorio comunale - è auspicabile e quindi le iniziative di policy potrebbero essere indirizzate a attrarre e favorire, specie negli spazi disponibili e oggetto di decisione pubblica (ad esempio, edifici e spazi immobiliari coerenti con la proprietà pubblica), tale localizzazione. Si ricorda che, nel centro storico così delimitato, sono presenti circa 11.000 residenti, nonché soggetti che, pur risiedendo in altre aree (anche extra-

- comunali), gravitano, per ragioni di pendolarismo di studio o lavoro, in questa area. Si ricorda che il Quadro Strategico di Valorizzazione, attualmente vigente, prevede, tra le diverse previsioni normative, la possibilità di rilasciare nuove autorizzazioni di medie M3 e grandi strutture di vendita G1 e G2, limitatamente al settore non alimentare;
- Area 7: in questa partizione territoriale sono presenti cinque strutture, di cui 4 M1 non alimentari e 1 M2 alimentare. Questa apparente rarefazione dell'offerta di strutture di vendita deve però essere analizzata e contestualizzata con la presenza frammentata di centri minori a bassa densità demografica e la presenza di assi viari particolarmente importanti per raggiungere altre strutture di vendita localizzate in altre aree territoriali contigue (per esempio, la 4 dove sono presenti ben 40 strutture di vendita M e G);
 - Area 8: Sono presenti sette strutture di vendita, di cui 6 M1 (di cui 5 alimentari) e 1 M2 (alimentare). E' un'area caratterizzata da piccole frazioni caratterizzate da una bassa densità demografica. Fondamentalmente, quindi, c'è un equilibrio tra offerta e domanda, considerando altresì che da questa area è possibile raggiungere, in modo agevole e tempi di percorrenza limitati, le aree 5 e 2 dove sono localizzate più di 50 strutture di vendita;
 - Area 6: ci sono solo otto strutture, di cui 6 M1 e 1 M2. Complessivamente, ben tre sono alimentari e il resto non alimentari. La struttura parcellizzata dei piccoli centri a bassa densità demografica non giustifica economicamente la localizzazione di strutture di vendita di superficie superiore. Il servizio offerto appare quindi equilibrato, tenendo conto altresì che da questa partizione territoriale si possono agevolmente e con tempi di percorrenza limitati le altre aree 5,2 e 3.

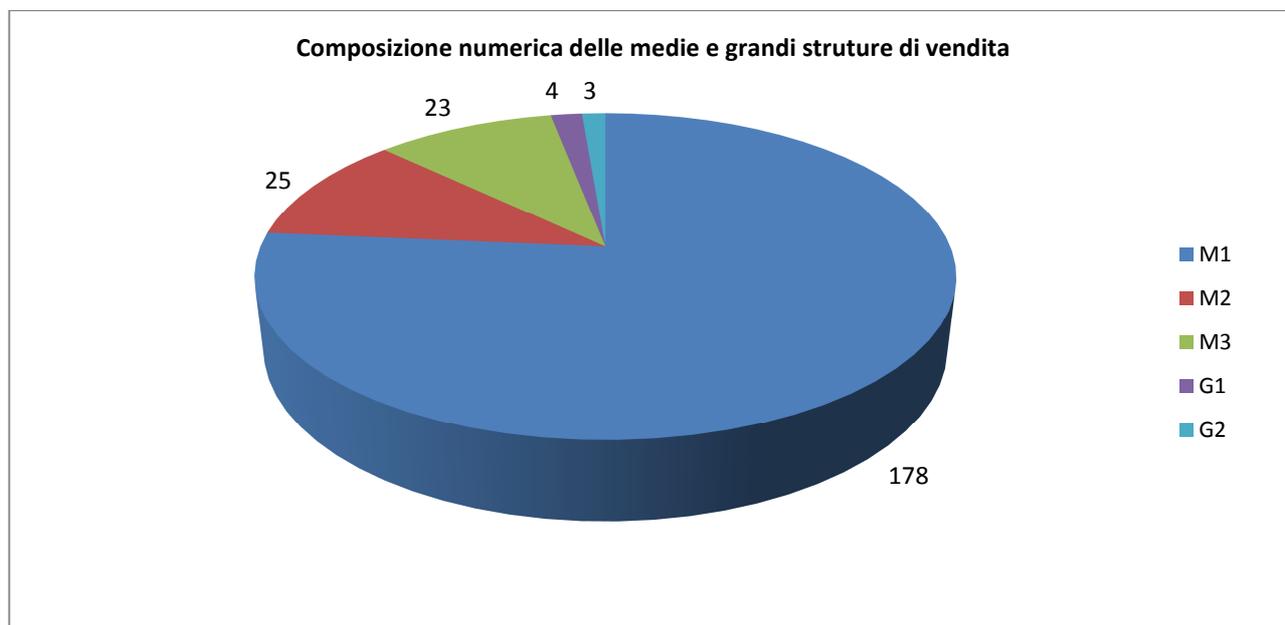
In sintesi, pertanto, si può ragionevolmente assumere che nel territorio comunale non si rilevano particolari condizioni di squilibrio nell'offerta e nell'accessibilità alle diverse strutture di vendita da parte della comunità cittadina, con l'eccezione del centro storico.

Tabella 1 – La localizzazione delle strutture di vendita M1, M2, M3, G1 e G2

Composizione numerica delle medie e grandi strutture di vendita insediate nel territorio comunale												
AREE TERRITORIALI	DEFINIZIONI	M1		M2		M3		G1		G2		TOTALI
		Alimentare	NON alimentare									
CENTRO STORICO	Zona "A" PRG - Area "PUC2"	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	4
AREA 1	Filosofi - Pallotta - Monteluce - Fontivegge - Elce - V. R. D'Andreotto - Ponte Rio - Montelaguardia - Casaglia	9	6	2	0	2	1	0	0	0	0	20
AREA 2	Via Cortonese - Bellocchio - Madonna Alta - Pian di Massiano - Stazione ferroviaria Fontivegge - Centova San Faustino - Settevalli	6	30	3	5	2	5	0	0	1	0	52
AREA 3	Montebello - San Fortunato della Collina - S.Martino in Colle - S.Enea - San Martino in Campo - S.Maria Rossa - Ponte San Giovanni - Balanzano - Piscille	8	26	2	0	1	1	1	2	0	0	41
AREA 4	Villa Pitignano - Ponte Felcino - Pretola - Pontevallceppi - Collestrada - S.Egidio - Ripa - Bosco - Colombella - Piccione	6	22	3	3	1	4	0	0	1	0	40
AREA 5	San Sisto - Ferro Di Cavallo - Lacugnano - Olmo - S. Sabina - S.Andrea delle Fratte	8	37	1	3	1	4	1	0	0	1	56
AREA 6	Pila - Castel del Piano - Mugnano - Fontignano - Monte Petriolo - S. Martino dei Colli - Bagnaia	2	4	1	0	0	1	0	0	0	0	8
AREA 7	Parlesca - Solfagnano - Resina - Casa del Diavolo - Ponte Pattoli - La Cinelle - S.Orfeto - Tavernacce - Rancolfo - Civitella Benazzone - Le Pulci - Ramazzano - Monte Labate - Fratticiola Selvatica	0	4	1	0	0	0	0	0	0	0	5
AREA 8	Cenerente - Migiana - Colle Umberto - Compresso - Pantano - Antognolla - La Bruna - Cordigliano - Monte Bagnolo - Santa Lucia - Montegrillo - San Marco	5	1	1	0	0	0	0	0	0	0	7
TOTALI		44	134	14	11	7	16	2	2	2	1	233

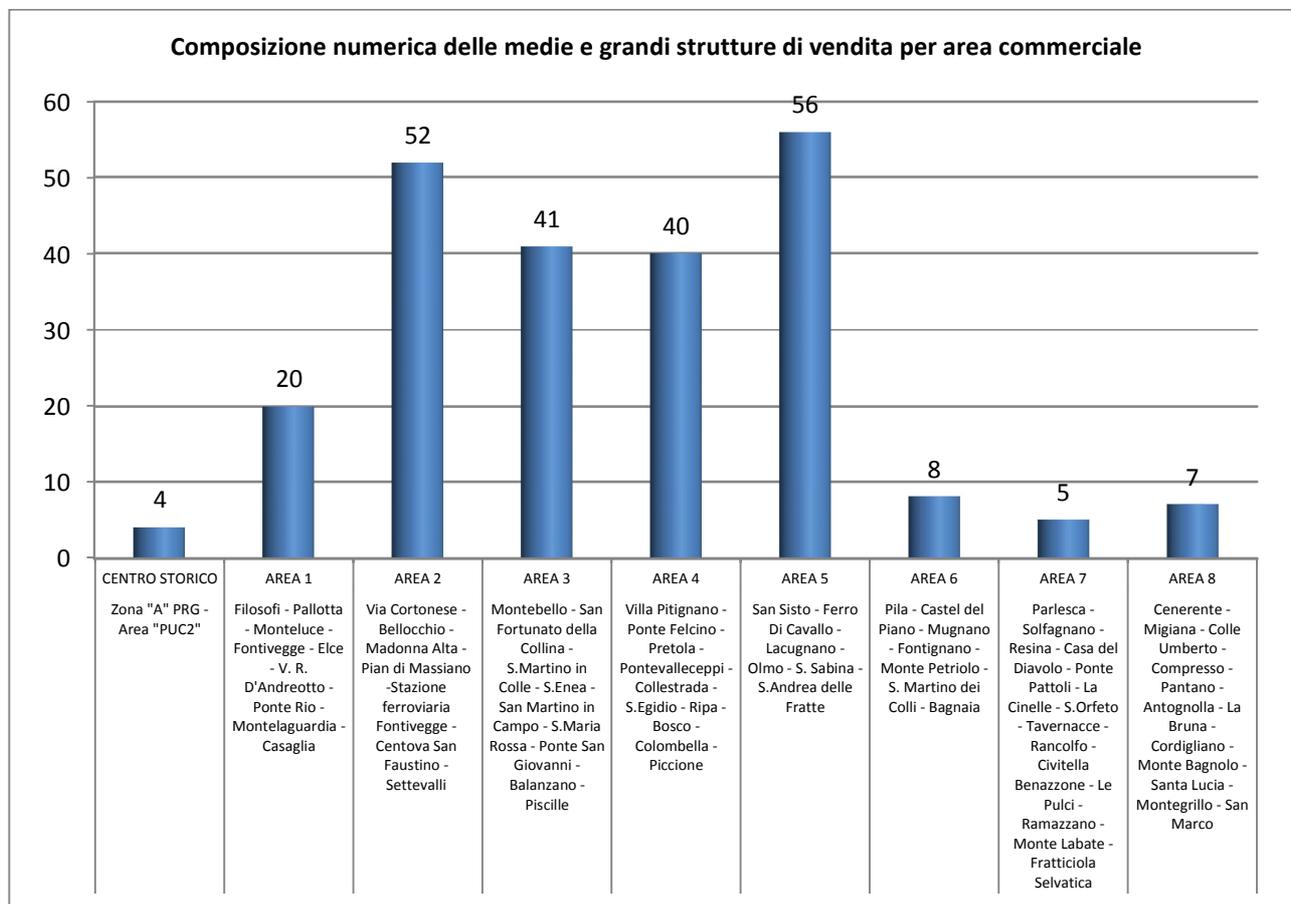
Il graf. 1 evidenzia la presenza, in termini di composizione, delle strutture M1 e M2 quali quelle numericamente più numerose. In effetti, la loro minore superficie di vendita le rende idonee ad offrire servizi commerciali nelle partizioni territoriali più piccole o aventi minore densità demografica.

Grafico 1 - La composizione delle strutture di vendita M-G



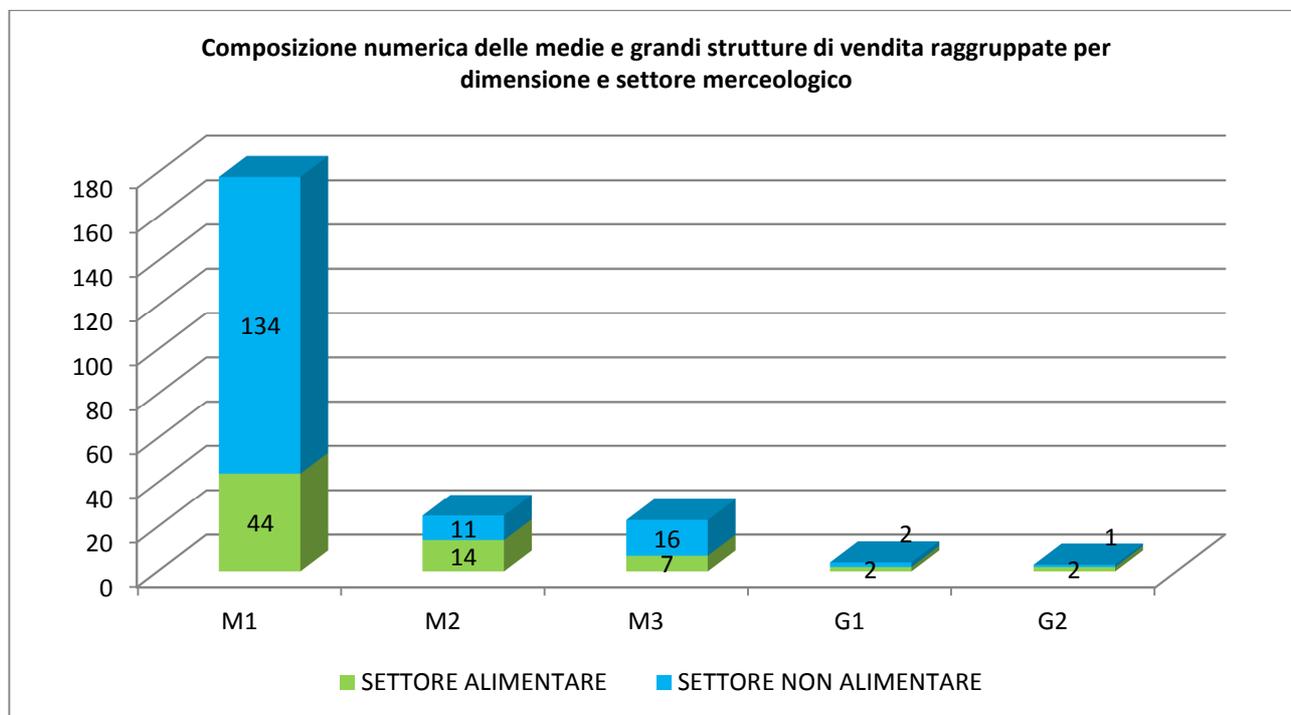
Il graf. 2 riporta la distribuzione numerica delle medie e grandi strutture di vendita per area territoriale. Come si vede, dall'area 1 all'area 5 vi è la massima concentrazione numerica di queste strutture. Quasi il 90% della numerosità complessiva è localizzata in queste aree. In effetti, si tratta anche delle aree a maggiore densità demografica del territorio comunale, nonché la "cintura" urbanistico-infrastrutturale più importante (e quindi maggiormente agevole per la raggiungibilità).

Grafico 2 - La distribuzione numerica delle medie e grandi strutture di vendita per area territoriale



Il grafico 3 riporta, per ciascuna tipologia di vendita, la composizione tra settore alimentare e non alimentare. E' evidente che il non alimentare è numericamente maggiore di quello alimentare, anche per l'eterogeneità dei servizi commerciali che lo caratterizza, dalla vendita di calzature a quella degli elettrodomestici passando per ferramenta e così via. E' anche ragionevole osservare la drastica contrazione numerica della numerosità delle strutture di vendita, passando da quelle aventi una minore superficie di vendita (M1) a quelle più grandi (G2).

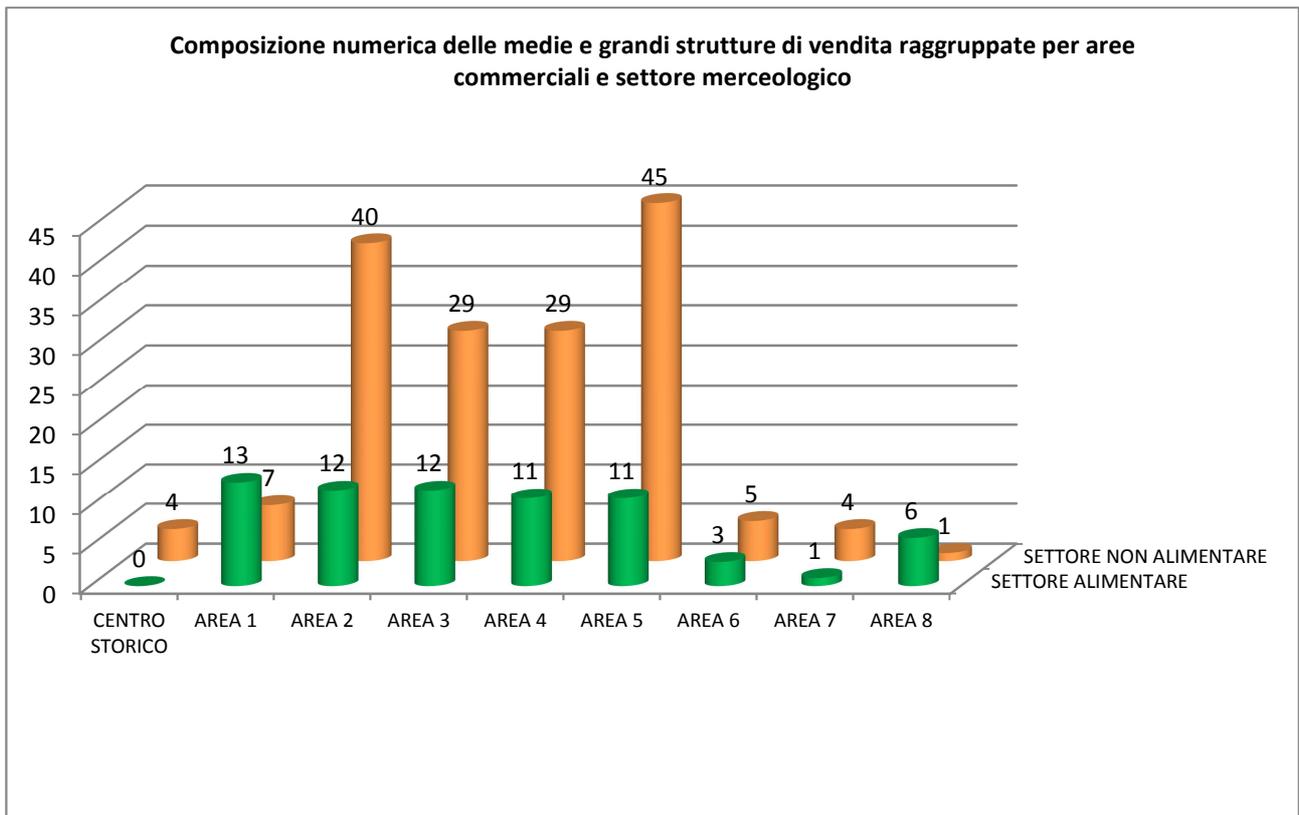
Grafico 3 – La composizione numerica per settore merceologico



Per una visione sintetica d'insieme, il grafico 4 riporta la composizione numerica delle strutture di vendita per tipologia, area e specializzazione merceologica (alimentare e non).

E' di un certo interesse notare, in tutte le aree considerate, la numerosità delle strutture alimentari è inferiore a quello non alimentare: l'unica eccezione riguarda l'area 8 dove il settore alimentare (6 strutture) è numericamente superiore a quello non alimentare (1 struttura). Il rapporto tra strutture alimentari e non alimentari raggiunge il coefficiente di circa 4 nell'area cinque (ovvero vi sono circa 4 strutture di vendita non alimentari per una struttura alimentare). E' ovviamente normale riscontrare che il non alimentare prevale numericamente sull'alimentare, come è facile intuire anche dalla composizione strutturale della spesa per consumi delle famiglie italiane.

Grafico 4 – La composizione numerica delle strutture di vendita per tipologia, area e specializzazione merceologica (alimentare e non).



I centri commerciali meritano un'analisi a sé stante. Per la normativa vigente, i centri commerciali, classificati come unica grande o media struttura di vendita, sono costituiti da più esercizi inseriti in una struttura a destinazione specifica che usufruiscono di infrastrutture comuni e spazi di servizio gestiti unitariamente. Tali esercizi non sono però trasferibili al di fuori del centro commerciale.

La rappresentazione dell'articolazione interna dei centri commerciali fornisce un ulteriore elemento conoscitivo con riferimento al numero delle attività operanti nella media e grande distribuzione, che non viene invece rilevato, qualora le strutture commerciali unitarie vengano computate come entità unica.

Di seguito i centri commerciali insediati nel territorio del Comune di Perugia con caratterizzazione dimensionale, merceologica e territoriale. La tab. 2 riporta la presenza di 14 centri commerciali. Essi sono presenti in tutte le partizioni territoriali del comune, con l'eccezione del centro storico e dell'area 6 (vedi anche grafico 5). C'è quindi una distribuzione relativamente equilibrata di queste strutture di vendita nel territorio comunale, con

l'eccezione ragionevole del centro storico e dell'area sei (dove vi è bassa densità demografica e alta frammentazione di piccoli centri). L'area 5 è quella dove è presente il maggior numero di centri commerciali (ossia 4 per una superficie complessiva di 20.451). Quest'area, tra l'altro, essendo contigua ad un altro territorio comunale influenza ed è influenzata, in termini di bacini di attrazione spaziale della clientela, da un'area ad alta densità commerciale presente su questo altro comune.

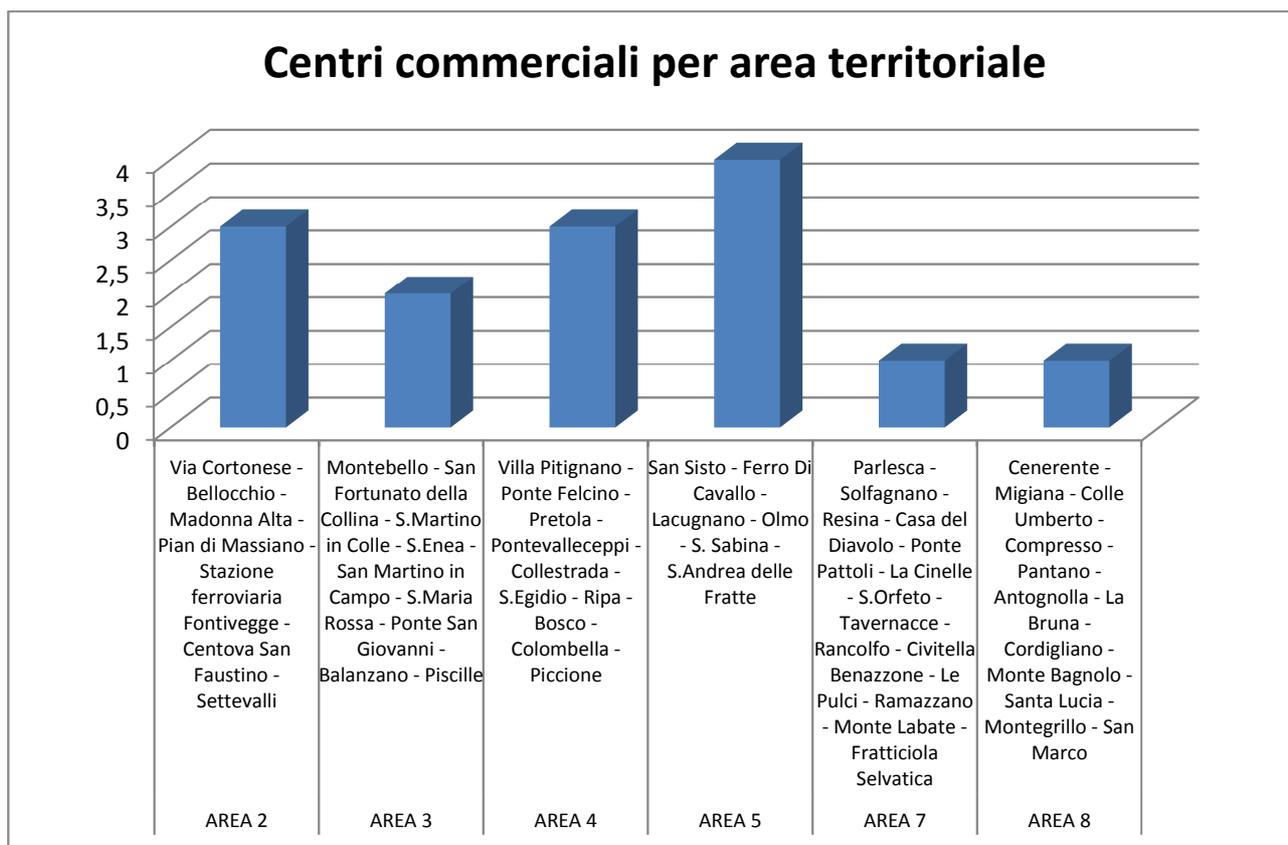
In termini di superfici di vendita, solo due centri commerciali superano i 10.000 mq: Collestrada con 14.999 mq e Decathlon con 11.618 mq. La differenza tra i due riguarda il fatto che il primo include esercizi sia alimentari che non, mentre il secondo vanta una specializzazione nel non alimentare. Le aree dove sono localizzate sono differenti ossia la 4 per Collestrada e la 5 per Decathlon. In altri termini, l'area 5 è da considerarsi, per taluni aspetti, all'interno di una macro-area commerciale inter-comunale.

L'area 4 e l'area 2 hanno un'altra discreta densità di centri commerciali con ben tre strutture ciascuna. Il loro posizionamento è in congiunzione con l'area 5, grazie anche alla presenza di un asse viario di particolare importanza, oltre a caratterizzarsi per una relativa elevata densità demografica. Pertanto, la presenza di questi centri commerciali trova giustificazione in relazione a due fattori strategici, ossia la presenza di infrastrutture viarie di particolare rilevanza e la densità demografica dei residenti.

Tabella 2 – I centri commerciali presenti nel territorio comunale

CENTRI COMMERCIALI					
NOME	TIPOLOGIA	AREA COMM.LE	ALIM.	NON ALIM.	SUPERFICE DI VENDITA AUTORIZZATA in m ²
EMISFERO	G2	2	X	X	7.550
ROMEO	M1	2		X	358
METROPOLIS	M2	2	X	X	976
APOGEO	G1	3	X	X	2.953
DESPAR P.S.GIOVANNI	M3	3	X	X	2.250
C.C. COLLESTRADA-IPERCOOP	G2	4	X	X	14.999
EDILSIRIO	M3	4		X	1.620
LE FELCI	M3	4	X	X	2.320
RICCIANELLO	M3	5		X	2.500
CITY	M3	5	X	X	1.850
IL PERUGINO	G1	5	X	X	4.483
DECATHLON	G2	5		X	11.618
ANTONINI	M2	7	X	X	1.366
SAN MARCO	M2	8	X		1.405

Graf. 5 – I centri commerciali per area territoriale



La tabella 3 illustra l'articolazione delle diverse categorie di esercizi commerciali inseriti in ciascun centro commerciale (vicinato, M1, M2, M3, G1, G2), con la relativa caratterizzazione merceologica. Complessivamente, ci sono 112 esercizi commerciali. Ben 81 sono catalogati quali esercizi di vicinato vista la loro ridotta superficie di vendita. Si nota che in nessun centro commerciale sono presenti strutture di vendita G2, ossia con superfici maggiori di 5500 mq. Le strutture M1 sono 11 e le M2 sono 7. Le strutture M3 sono 6 presenti in tre centri commerciali, mentre le strutture G1 sono presenti solo in tre centri commerciali: due di queste sono alimentari e riguardano Collestrada e Emisfero.

Il centro commerciale Collestrada è composto da ben 42 esercizi commerciali, di cui 8 tra M1 e G1. Per numerosità di esercizi, Emisfero è il secondo con 21 esercizi, seguito da Edilsirio con 10 esercizi. Tutti gli altri centri commerciali sono numericamente inferiori a dieci esercizi. Addirittura ci sono centri

commerciali che si identificano con un solo esercizio (per esempio, San Marco e Decathlon).

Vi sono centri commerciali privi di strutture alimentari, come Romeo, Edilsirio, Riccianello e Decathlon. Di norma, tuttavia, i centri commerciali hanno al loro interno almeno una struttura alimentare.

Tabella 3 - I centri commerciali in termini di composizione di esercizi commerciali

ESERCIZI ALL'INTERNO DEI CENTRI/POLI COMMERCIALI

NOME	VICINATO		M1		M2		M3		G1		G2		Totali
	ALIM.	NON ALIM.	ALIM.	NON ALIM.	ALIM.	NON ALIM.	ALIM.	NON ALIM.	ALIM.	NON ALIM.	ALIM.	NON ALIM.	
EMISFERO	1	16		3					1				21
ROMEO		2											2
METROPOLIS	2	4											6
APOGEO		5			1								6
DESPAR P.S.GIOVANNI	1	1			1								3
COLLESTRADA-IPERCOOP		34		3		2		2	1				42
EDILSIRIO		9		1									10
LE FELCI		2		1	1								4
RICCIANELLO				1				2					3
CITY		8	1										9
IL PERUGINO							1	1					2
DECATHLON										1			1
ANTONINI				1	1								2
SAN MARCO					1								1
Totale												112	

2.4 La dinamica degli insediamenti delle medie e grandi strutture di vendita nel territorio comunale

Il presente paragrafo illustra alcuni elementi identificativi dell'andamento temporale degli insediamenti delle medie e grandi strutture di vendita nel territorio comunale tra il 2012 (dati presi a fondamento dello strumento di programmazione commerciale, approvato dal Consiglio Comunale con deliberazione n.35 del 2013) e il 2018 (tab. 4 e graff. 6-7-8).

Le M1 sono numericamente quelle più numerose. Il tasso di variazione nell'intervallo di tempo considerato è stato positivo e pari quasi al 20%. C'è stata una variazione numerica di ben 29 strutture di vendita. Le aree in cui risulta invece una contrazione numerica della presenza di queste strutture sono: il centro storico, dove tale tipologia di vendita è passata da 7 a 4; l'area 2 dove sono passate da 43 a 36; l'area 7 dove sono passate da 5 a 4. Mentre nell'area 2, comunque, si rileva un aumento numerico di altre tipologie di vendita (le M3 da 5 a 7), per il centro storico e l'area 7 vi è una regressione numerica confermata anche dalle M2 per quest'ultima area. E' dunque importante, anche al fine di garantire un equilibrato sviluppo della rete distributiva nell'intero territorio comunale, che la policy municipale per il centro storico e per l'area 7 tenti di assecondare nuovi investimenti, al fine di garantire l'accessibilità dei residenti a questi servizi commerciali.

Le M2 sono rimaste complessivamente invariate in questo periodo di tempo, pari a 25 strutture. L'unica area in cui non sono presenti è il centro storico. Tuttavia, mentre in alcune aree, esse si sono incrementate (specificatamente, l'area 1 con +2 strutture; l'area 5 con +1), altre hanno registrato una contrazione (specificatamente, l'area 2-3-7 con -1). Le altre aree hanno conservato la stessa consistenza numerica.

Le M3 sono passate da 19 a 23 strutture. La variazione aumentativa maggiore si registra nell'area 1, dove sono sorte tre nuove strutture di vendita; l'area 2 con un saldo positivo di due strutture aggiuntive; l'area 4 con due strutture aggiuntive in più. La contrazione numerica invece si registra nell'area 5, passata da 8 a 5 strutture di vendita.

Le G1 restano numericamente invariate a 4 unità, sebbene con alcune variazioni in termini di aree. Mentre nell'area 3 aumentano di una unità, nell'area 5 si riducono della medesima entità.

Le G2 passano da due a tre strutture, grazie al nuovo insediamento nell'area 5. Di fatto, nel 2018 esse sono presenti rispettivamente nell'area 2, 4 e 5.

Tabella 4 – Le medio-grandi strutture di vendita nel 2012 e nel 2018

Composizione numerica delle medie e grandi strutture di vendita insediate nel territorio comunale negli anni 2012 e 2018											
AREE TERRITORIALI	DEFINIZIONI	M1		M2		M3		G1		G2	
		2012	2018	2012	2018	2012	2018	2012	2018	2012	2018
CENTRO STORICO	Zona "A" PRG - Area "PUC2"	7	4	0	0	0	0	0	0	0	0
AREA 1	Filosofi - Pallotta - Monteluca - Fontivegge - Elce - V. R. D'Andreotto - Ponte Rio - Montelaguardia - Casaglia	9	15	0	2	0	3	0	0	0	0
AREA 2	Via Cortonese - Bellocchio - Madonna Alta - Pian di Massiano - Stazione ferroviaria Fontivegge - Centova San Faustino - Settevalli	43	36	9	8	5	7	0	0	1	1
AREA 3	Montebello - San Fortunato della Collina - S.Martino in Colle - S.Enea - San Martino in Campo - S.Maria Rossa - Ponte San Giovanni - Balanzano - Piscille	8	34	3	2	2	2	2	3	0	0
AREA 4	Villa Pitignano - Ponte Felcino - Pretola - Pontealleceppi - Collestrada - S.Egidio - Ripa - Bosco - Colombella - Piccione	24	28	6	6	3	5	0	0	1	1
AREA 5	San Sisto - Ferro Di Cavallo - Lacugnano - Olmo - S. Sabina - S.Andrea delle Fratte	43	45	3	4	8	5	2	1	0	1
AREA 6	Pila - Castel del Piano - Mugnano - Fontignano - Monte Petriolo - S. Martino dei Colli - Bagnaia	6	6	1	1	1	1	0	0	0	0
AREA 7	Parlesca - Solfignano - Resina - Casa del Diavolo - Ponte Pattoli - La Cinelle - S.Orfeto - Tavernacce - Rancofio - Civitella Benazzone - Le Pulci - Ramazzano - Monte Labate - Fratticiola Selvatica	5	4	2	1	0	0	0	0	0	0
AREA 8	Cenerente - Migiana - Colle Umberto - Compresso - Pantano - Antognolla - La Bruna - Cordigliano - Monte Bagnolo - Santa Lucia - Montegrillo - San Marco	4	6	1	1	0	0	0	0	0	0
TOTALI		149	178	25	25	19	23	4	4	2	3

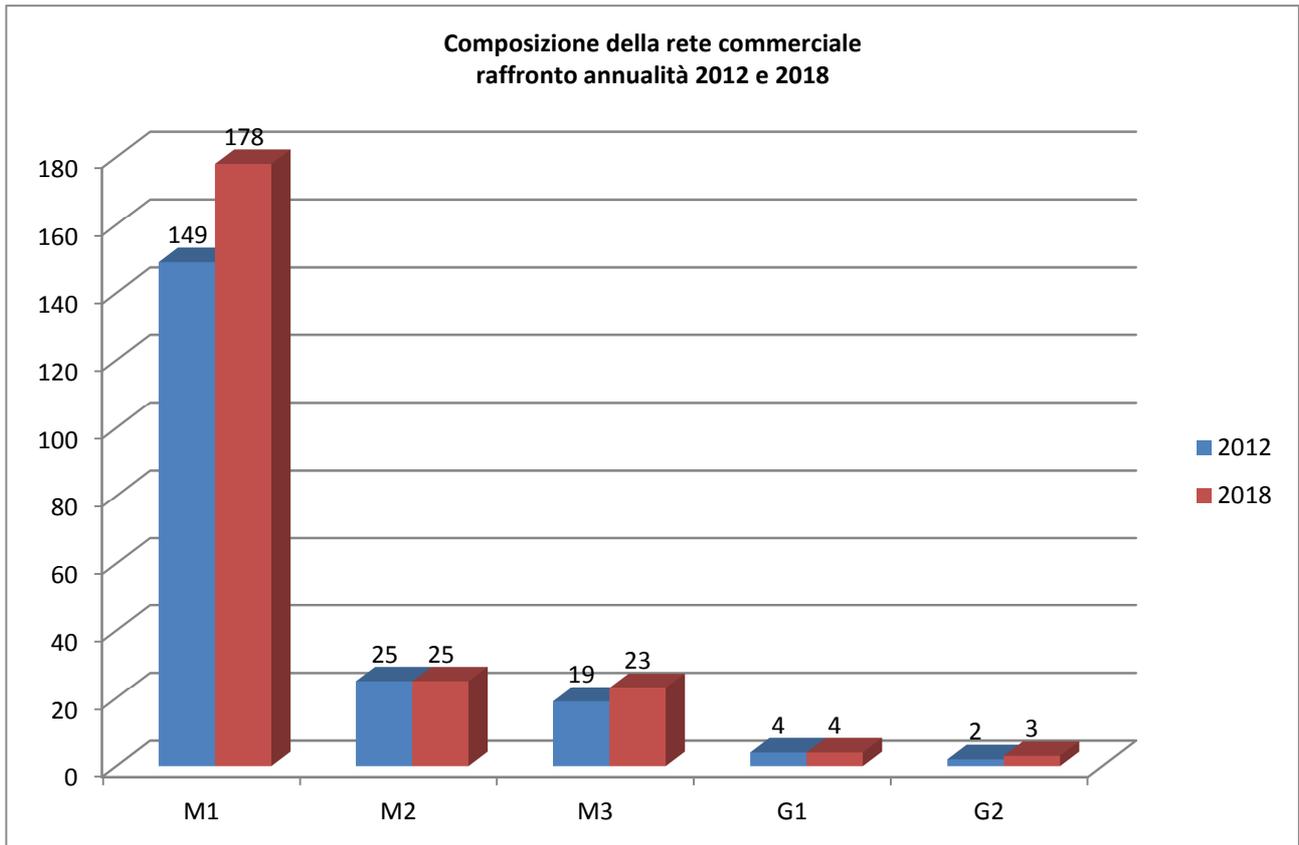


Grafico 6

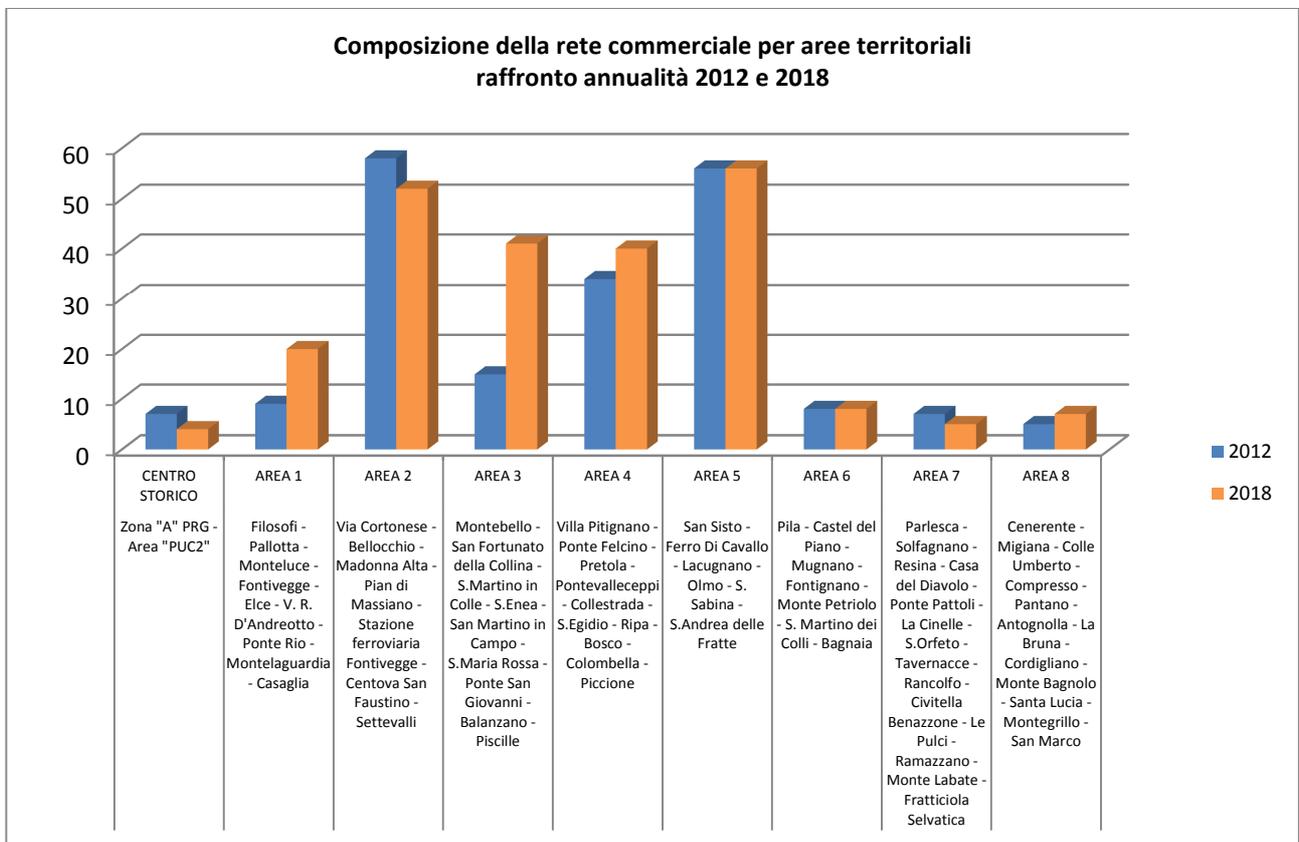


Grafico 7

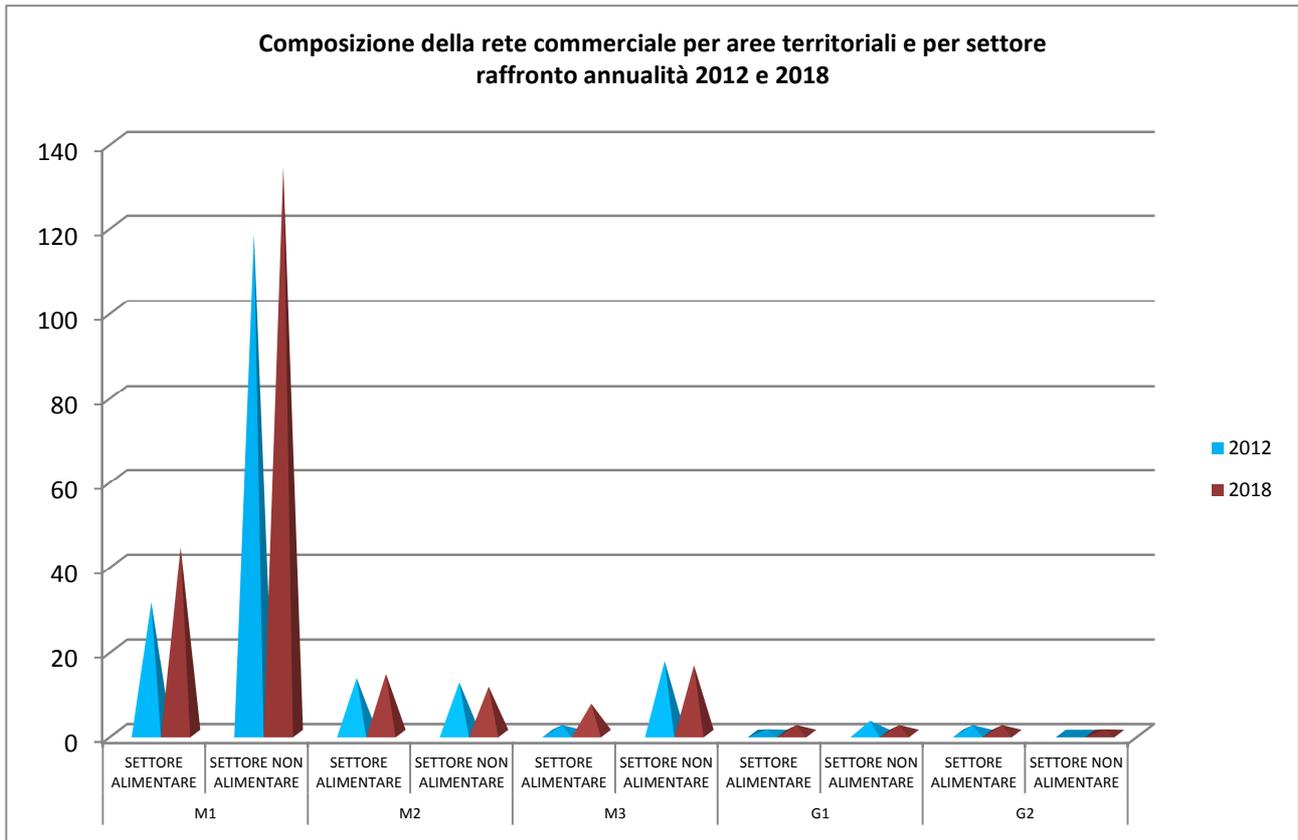


Grafico 8

2.5 La localizzazione delle strutture di vendita M3

Le M3 risultano composte complessivamente da 23 strutture e specificatamente da 17 esercizi commerciali “isolati” (di cui otto dotate anche di superficie destinata ad alimentare) e da sei ubicati invece all’interno di centri commerciali artificiali, con una superficie complessiva di 49003 mq. Ciò significa che, in media, un esercizio ha una superficie media di quasi 2900 mq.

Ditta	Indirizzo	AREA TERRITORIALE	Mq.
A.D. Motor S.p.A.	Via Soriano, 1	5	1600
Abati Mobili Srl	Via Gerardo Dottori, 64	5	2000
ABICONF SRL	Str. Settevalli 925	6	2100
Brico Center Italia S.r.l.	Str. Settevalli, 347	2	2500
BRICOMAX ITALIA Srl	VIA DELLA PALLOTTA 49	1	2060
COSTRUTTORI DAL 14	Via Donizetti	5	1850
o casa di Alessandrelli F	Via G.Dottori, 1/3	2	2450
zio Agrario Provinciale di	Str.dei Loggi, 52	3	2000
Centro Italia Società coop	Via Fontivegge, 3/5	1	1510
DUEGI S.r.l.	Via Adriatica 33 35 37 39 43	3	2250
EDILSIRIO SRL	Via dell'Ala , 132-15-15/A-15/D e via Mastrodicasa 89/T-91/B-91/C-91/D-93-99(int. 1-2-3-4-5)	4	1620
Magazzini Gabrielli SpA	Strada Centova 12	2	2100
Maxir s.r.l.	Str. Tiberina Nord 28/B	4	2120
Maxir s.r.l.	Str. Tiberina Nord 28/B	4	2320
Megacolor Srl	Via Soriano, 82/80	5	2350
NUOVA PARATI SRL	STRADA SETTEVALLI 326/C	2	2450
OVS SPA	Via L. Rizzo, 1-3-7-9-11-1315,17,19,21,25,27,29,31,33,35,37,39,41,43,45,	2	2156
RICCIANELLO S.r.l.	Str. Torretta, 2/A	4	2500
RIMEP S.p.A.	Str. Settevalli n. 333/F	2	1900
SA.GU S.r.l.	Via Palermo (area Spr 28)	1	2500
Toy Motor Srl	Str. Corcianese, 30	5	1767
o casa Snc di Bocchini E	Via Val di Rocco, 38	4	2400
UNIEURO SPA	Str. Settevalli, 326	2	2500

Come è noto, il territorio comunale di Perugia, negli strumenti urbanistici e sulla base dell'assetto morfologico e viario, è suddiviso in 8 differenti zone, oltre all'area ristretta del centro storico.

La localizzazione delle strutture M3 - per la loro dimensione media - possono essere considerate sicuramente al servizio di una zona.

Da questo punto di vista, la distribuzione localizzativa risulta la seguente:

Area 1: n. 3 strutture di vendita;

Area 2: n. 7 strutture di vendita;

Area 3: n. 2 strutture di vendita;

Area 4: n. 5 strutture di vendita;

Area 5: n. 5 strutture di vendita;

Area 6: n. 1 struttura di vendita.

In termini di zone, quindi, M3 risulta presente in quasi tutte le zone considerate, con l'eccezione del centro storico che, viste le sue caratteristiche, non si rende idoneo a tali localizzazioni, e le zone 7 e 8.

L'esistenza di una pluralità di strutture M3 all'interno di singole aree consente di teorizzare una distribuzione priva di particolari squilibri su tutto il territorio comunale.

Il servizio di offerta di generi alimentari - che riguarda otto strutture rispetto alle 17 complessive - risultano localizzate rispettivamente due nella zona 1; due nella zona 2; e poi una struttura ciascuna nelle zone 3-4-5. In altri termini solo nella zona 6 non è presente una struttura M3 con superficie alimentare.

Tuttavia, è possibile ipotizzare per queste 17 strutture M3 un bacino di attrazione spaziale anche più esteso rispetto all'area in cui la singola struttura è localizzata.

Ad esempio, l'Area 6 presenta una sola struttura, e potrebbe essere auspicabile un insediamento M3 alimentare. E' comunque utile considerare la prossimità con l'Area 5 (dove sono presenti addirittura cinque strutture di vendita). E' sufficiente verificare il limitato tempo di percorrenza tra una località urbana, presente nell'area 6, come Castel del Piano per la raggiungibilità della zona dove sono localizzate queste strutture (presenti nell'area 5): consultando il sito ww.viamichelin.it, emergono meno di dieci minuti di percorrenza. Similmente, se le persone residenti nell'area 3 (dove vi sono solo due strutture di vendita) volessero raggiungere strutture presenti, ad esempio, nell'area 4, i tempi di percorrenza sarebbero limitati a circa 20 minuti. E' ragionevole assumere che, per M3, vi possa essere un tempo stimato di percorrenza, in termini di bacino di attrazione spaziale, non superiore a 20 minuti.

Le zone del nord Perugia – ossia la 7 e la 8 – presentano ragioni di prossimità rispetto ad altre zone. In modo particolare, la 7 è contigua alla 4 dove sono presenti cinque strutture di vendita. Invece, la 8 è prossima all'area 5 e all'area 2, dove complessivamente sono presenti 12 strutture di vendita. In termini di percorrenza con auto, ad esempio, il tempo richiesto dalla località di Migiana (area 8) a struttura M3 di Via Doninzetti (area 5) è di 21 minuti. Soprattutto, però, la prossimità di altro territorio comunale contiguo rende possibile accedere a strutture di vendita simili (ad esempio, in 14 minuti si percorre la distanza Migiana-Mantignana e in 20 minuti quella con Corciano, dove è presente un parco commerciale esteso e vario). Altre località presenti nell'area 8, come San Marco e Cenerente, presentano invece tempi di percorrenza inferiori – comparativamente a Migiana – per la raggiungibilità delle strutture presenti nell'area 5.

In linea di massima, pertanto, è possibile teorizzare che, sebbene il territorio comunale sia suddiviso in 8 differenti zone (più il centro storico con le sue specificità), l'aggregazione spaziale per M3 potrebbe risultare la seguente:

- Strutture di vendita localizzate nell'area 1: Bacino inclusivo di area 1 e 4, ossia complessivamente 8 strutture di vendita;
- Strutture di vendita localizzate nell'area 2: Bacino inclusivo di area 2 e 5, ossia complessivamente 12 strutture di vendita;
- Strutture di vendita localizzate nell'area 3: Bacino inclusivo di area 3 e 4, ossia complessivamente 7 strutture di vendita;
- Strutture di vendita localizzate nell'area 4: Bacino inclusivo di area 4 e 3, ossia complessivamente 7 strutture di vendita;
- Strutture di vendita localizzate nell'area 5: Bacino inclusivo di area 5 e area 2, ossia complessivamente 12 strutture di vendita;
- Strutture di vendita localizzate nell'area 6: Bacino inclusivo di area 6 e di area 5, ossia complessivamente 6 strutture di vendita;
- Strutture di vendita localizzate nell'area 7: Bacino inclusivo di area 4, ossia con una dotazione di 5 strutture di vendita;
- Strutture di vendita localizzate nell'area 8: Bacino inclusivo delle aree 5 e 2, dove sono presenti complessivamente 12 strutture di vendita.

2.6 La localizzazione delle strutture di vendita G1

Le tipologie G1 presenti nel territorio comunale sono le seguenti:

Ditta	Indirizzo	AREA TERRITORIALE	Mq.
E 7 Caravan Srl	Str. Tiberina Sud	3	2817
EDILGRIFO	Str. Pievaiola 207/B-1 207/B2	5	4483
ESSECI SRL	Via Cestellini, 3	3	2953
Longetti Spa	Via dei Loggi, 1/C	3	4200

Complessivamente, esse coprono 14453 mq ossia una superficie media di 3613 mq.

Esse sono localizzate in due aree del territorio comunale, in particolare l'asse Sud e l'asse Ovest della città storica.

Essendo strutture di vendita particolarmente rilevanti in termini di superfici di vendita, è possibile ipotizzare un bacino di attrazione spaziale più esteso rispetto alle strutture di vendita M3.

La distribuzione territoriale di G1 è particolarmente concentrata nell'area 3 (ben tre strutture di vendita) e da una di esse presente nell'area 5. Quali sono i tempi medi di percorrenza per raggiungere, dalle varie parti del territorio comunale, queste strutture di vendita, in particolare quelle localizzate nell'area 3 (polarità sud)?

- Dalla località di Bosco (polarità nord est), il tempo medio di percorrenza previsto è pari a 12 minuti;
- Dalla località di San Mariano (polarità ovest) peraltro nel Comune contiguo di Corciano), il tempo medio di percorrenza previsto è pari a 15 minuti;

- Dalla località di Colle Umberto, il tempo medio di percorrenza è di 22 minuti;
- Dalla località Piccione (polarità nord), il tempo medio di percorrenza è di 24 minuti;
- Dal centro storico (corso Vannucci), il tempo medio di percorrenza è di 12 minuti.

E' ragionevole pertanto assumere che le strutture G1 coprano, come bacino di attrazione spaziale, l'intero territorio comunale, delineando l'assenza di particolari squilibri nella copertura spaziale. Se per M3 avevamo assunto un tempo massimo di percorrenza di 20 minuti, per G1 questa isocrona potrebbe estendersi a 40 minuti e, in questa logica, coprire tutto il territorio municipale.

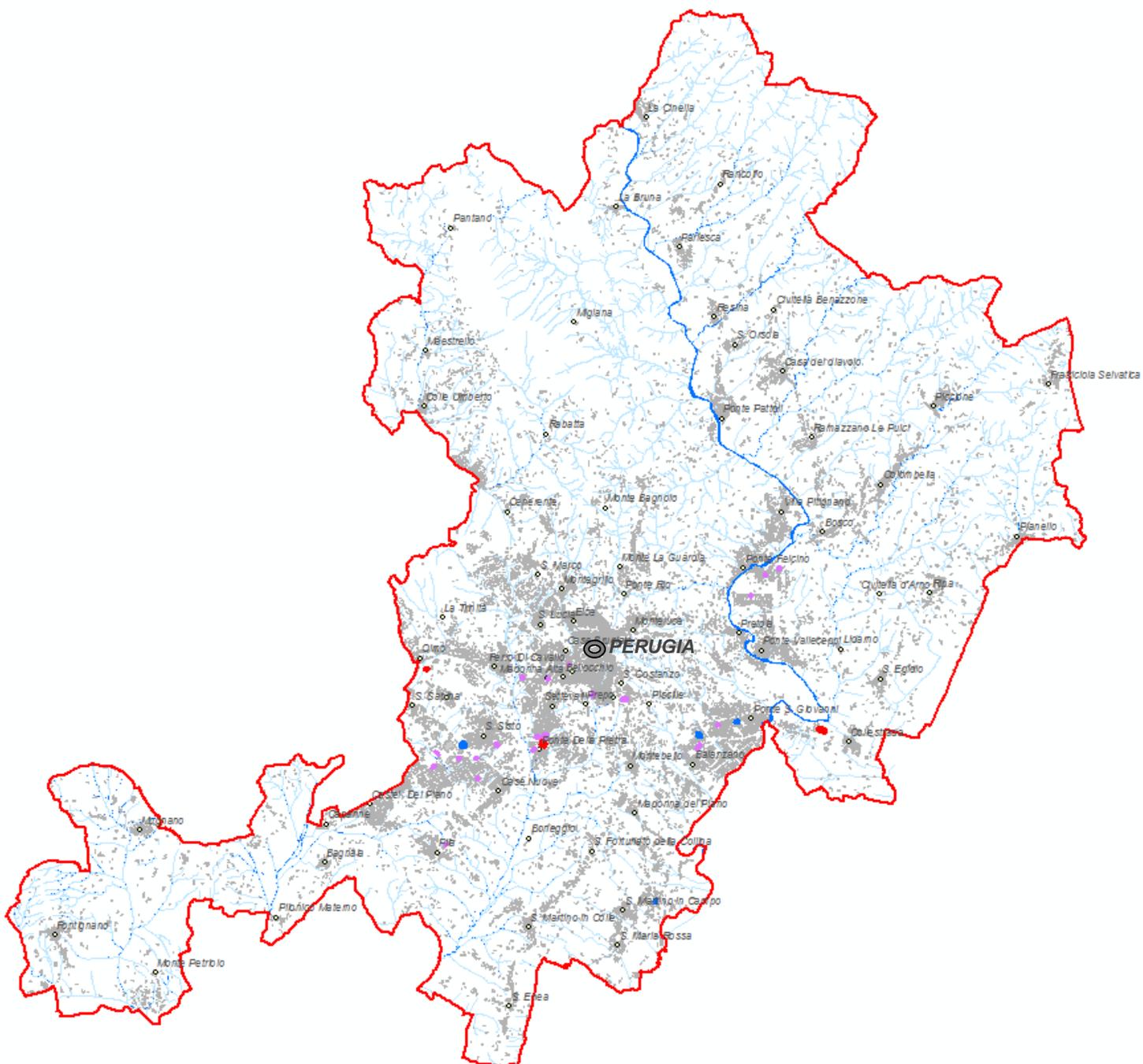
2.7 La localizzazione delle strutture di vendita G2

Le tipologie G2 presenti nel comune di Perugia sono le seguenti:

Ditta	Indirizzo	AREA TERRITO RIALE	Mq.
DECATHLON ITALIA SRL	LOCALITA' OLMO	5	11618
EUROCOMMERCIAL GALLERIE COMMERCIALI S.R.L.	Via della Valtiera 181	4	14999
UNICOMM SRL	Via Fiesole 1 - C.C. EMISFERO	2	7550

Esse presentano una superficie complessiva di 34167 mq, corrispondenti a 11389 mq per struttura. La loro localizzazione è distribuita in differenti zone del territorio comunale, dall'asse est a quello sud-ovest.

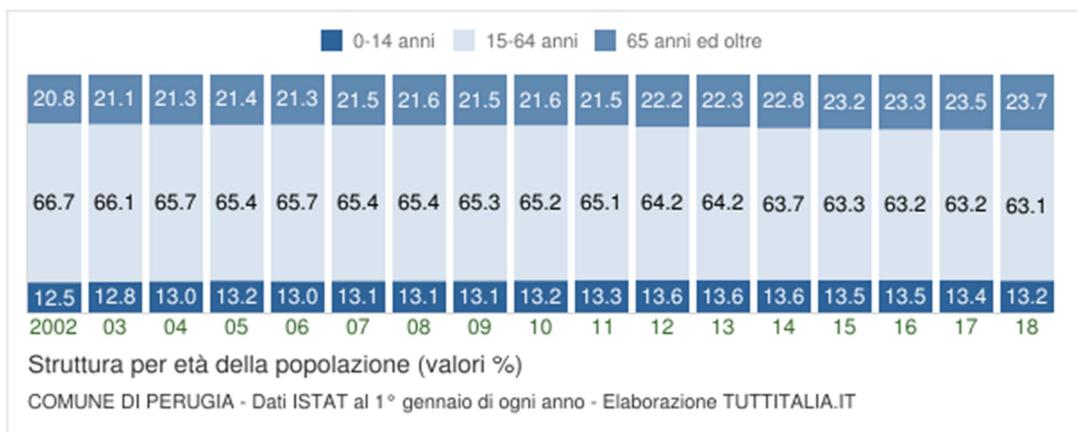
E' di tutta evidenza che il bacino di attrazione spaziale di queste strutture di vendita è inter-comunale (ossia si estende a più municipalità contigue).



2.8 Gli andamenti demografici nel comune di Perugia

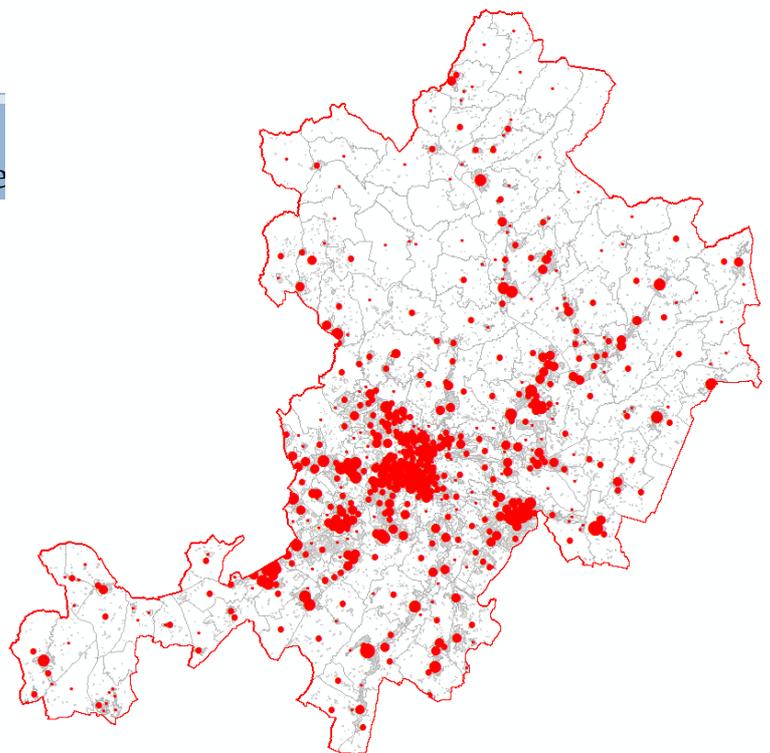
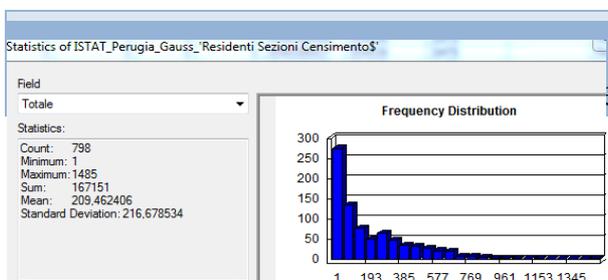
Dalla consultazione dei dati elaborati dall'ISTAT sulla popolazione nel comune di Perugia distinta per fasce di età (struttura popolazione e indicatori demografici negli ultimi anni 2002/2018), si possono rilevare alcuni indici che caratterizzano i trend evolutivi.

Anno 1° gennaio	0-14 anni	15-64 anni	65+ anni	Totale residenti	Età media
2002	18.646	99.654	31.050	149.350	43,2
2003	19.354	99.644	31.825	150.823	43,3
2004	19.994	101.103	32.760	153.857	43,3
2005	20.857	103.217	33.768	157.842	43,3
2006	21.002	106.052	34.336	161.390	43,2
2007	21.231	105.873	34.840	161.944	43,4
2008	21.357	106.740	35.190	163.287	43,5
2009	21.707	107.932	35.568	165.207	43,5
2010	22.062	108.576	36.029	166.667	43,6
2011	22.393	109.536	36.240	168.169	43,7
2012	21.994	104.037	36.066	162.097	44,1
2013	22.086	104.561	36.339	162.986	44,0
2014	22.500	105.748	37.782	166.030	44,3
2015	22.379	104.851	38.438	165.668	44,7
2016	22.413	105.014	38.707	166.134	44,8
2017	22.284	105.265	39.127	166.676	45,0
2018	21.898	104.570	39.215	165.683	45,2



Nel 2012, l'ufficio tecnico-grafico e informatico dell'U.O Urbanistica ha condotto un'analisi puntuale per ciascuna area territoriale (8) del Comune di Perugia, valutando gli tra il 2004 e il 2012 il numero e la ripartizione degli insediamenti di Media e Grande distribuzione, in relazione alla popolazione residente (per nuclei famigliari).

Al 2018, la popolazione risultante residente al comune di Perugia, conteggiata per maschi e femmine sono, come riportato nel seguente schema. Questi ultimi dati sono aggiornati a ottobre 2018.

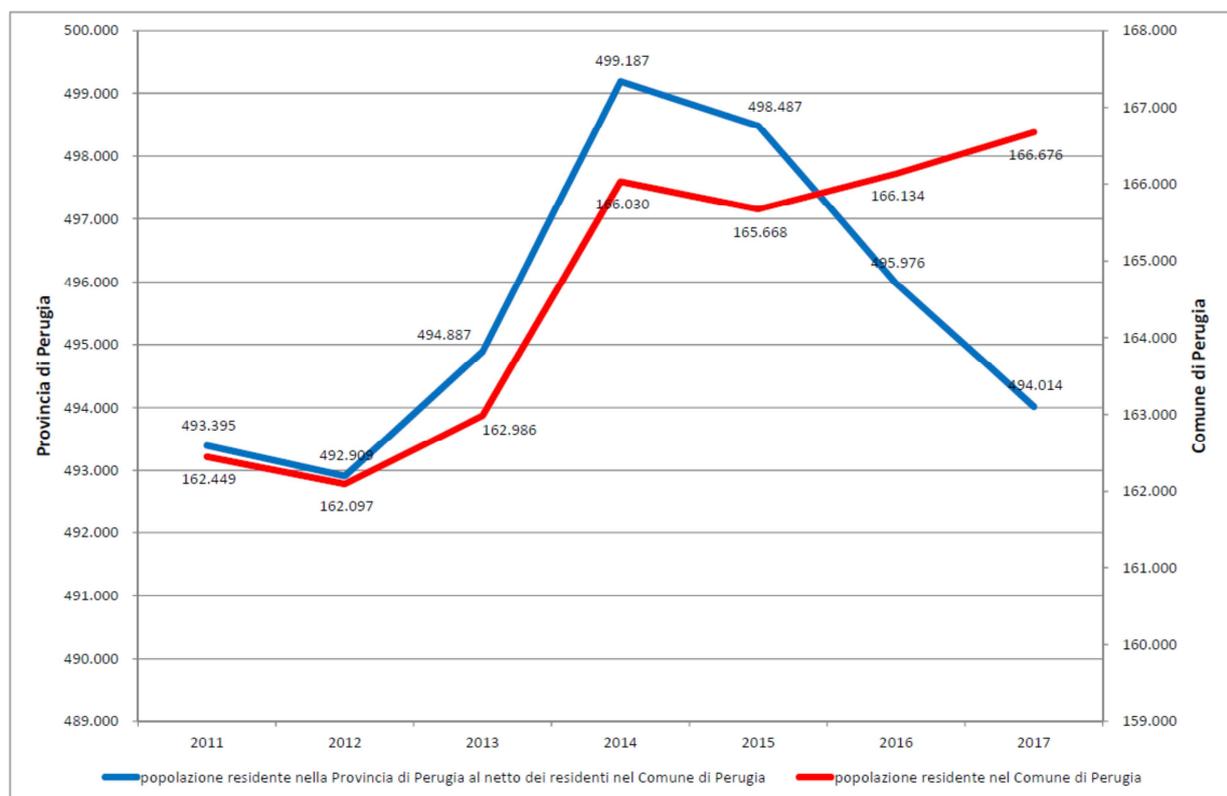


Come visibile dalla cartografia allegata, la popolazione residente nel Comune di Perugia è di 167.151 persone; queste si localizzano soprattutto nella zona del centro storico, nell'area verso ovest-sud ovest della città storica, fino a S. Sisto e Castel del Piano. Molto evidente è anche l'elevata densità abitativa che si riscontra nella Valle del Tevere, in corrispondenza dei centri minori. Tra questi, Ponte San Giovanni e Ponte Felcino sono le località che presentano un'elevata concentrazione.

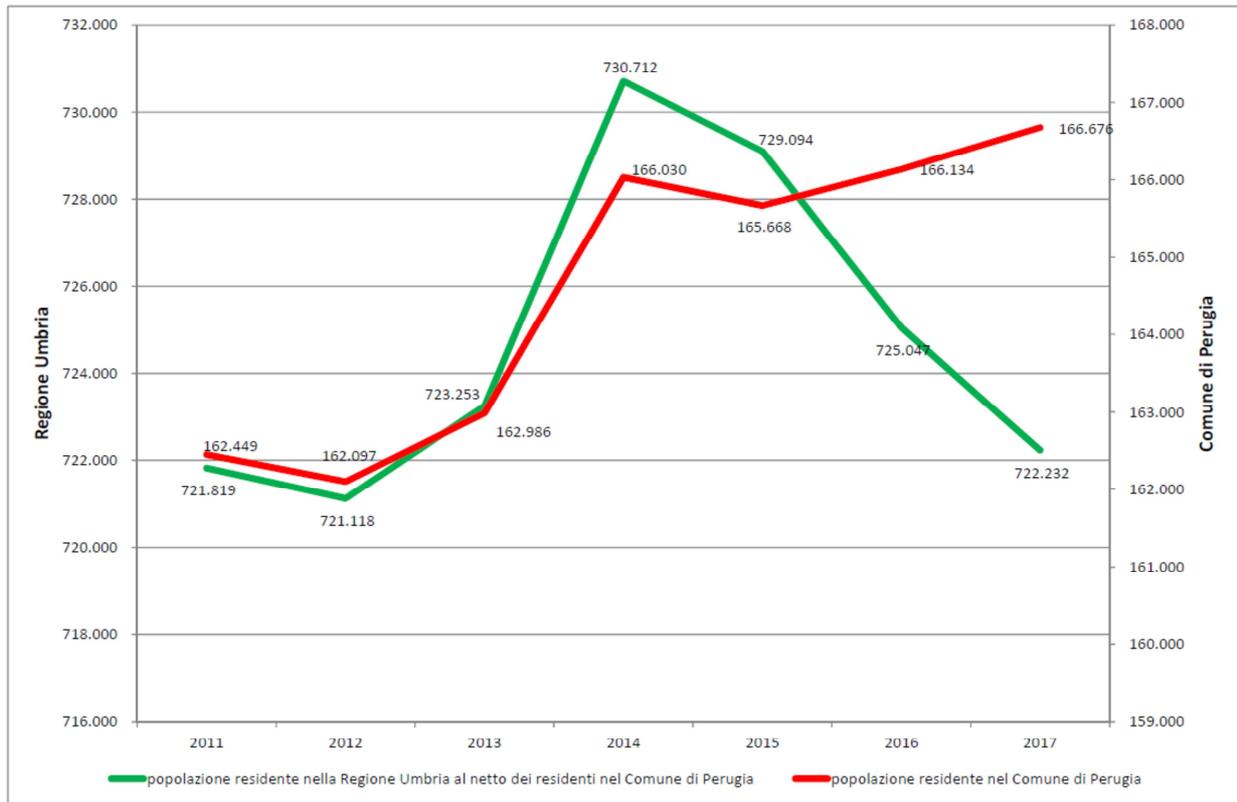
Il comune di Perugia registra un andamento demografico complessivo in crescita negli ultimi anni.

La popolazione complessiva – comparativamente al dato provinciale (al netto ovviamente del comune di Perugia) mostra un andamento particolare.

Il territorio di Perugia è un attrattore di popolazione: a partire dal 2012, tale dato risulta crescente, salvo la lieve contrazione del 2015. Non solo, mentre sino al 2014 l'andamento comunale e quello provinciale sono risultati correlati, a decorrere da tale dato mentre il secondo perde abitanti, così non accade per Perugia. Quindi, il peso relativo di Perugia, sul territorio provinciale, tende a crescere, raggiungendo quasi il 25% (nel 2011 questo valore era quasi un punto percentuale in meno).



Considerazioni simili emergono anche se si compara il dato del comune di Perugia con quello regionale (al netto del dato perugino). Il 19% degli abitanti umbri risiedono nel comune di Perugia, rispetto al 18% del 2011.



Queste considerazioni demografiche “spiegano” anche la presenza di strutture commerciali medio-grandi. Il comune di Perugia ha la densità demografica più consistente rispetto al resto della regione e, non solo, denota una crescita quantitativa negli ultimi anni, contrariamente al trend del resto del territorio. Quindi, è evidente il magnetismo commerciale di questo territorio.

Capitolo Terzo
L'ANALISI TERRITORIALE E AMBIENTALE

3.1. L'Urbanistica

3.1.1 I contenuti essenziali del PRG

La normativa di riferimento in materia di governo del territorio è costituita dalla L.R. n. 1/2015 (Testo unico governo del territorio e materie correlate) e dal R.R. n. 2/2015 (Norme regolamentari attuative della legge regionale n. 1/2015); in tale normativa non sono contenute disposizioni specifiche riferite al commercio.

La pianificazione sovraordinata è costituita dal PUT (LR 27/2000), e dal PTCP che sostanzialmente resta in vigore per le sole tematiche paesaggistiche.

Il PPR (Piano Paesaggistico Regionale) non è ancora vigente; la Giunta regionale con DGR n. 43/2012 (successivamente integrata con DGR n. 540/2012) ha preadottato la Relazione Illustrativa con il relativo Volume 1, mentre i lavori del Comitato Tecnico Paritetico proseguono per l'elaborazione dei contenuti del Volume 2.

La normativa di riferimento in materia di commercio, anche per le tematiche di natura urbanistica è la L.R. 10/2014 (Testo unico del commercio) e il R.R. 1/2018 (Norme regolamentari attuative dell'articolo 10, commi 5 e 6 e dell'articolo 10 bis, comma 3 della legge regionale n. 10/2014).

Il PRG vigente (approvato con atto C.C. n. 83 del 24.06.2002) riconosce la città di Perugia ed il suo territorio come espressione di un sistema insediativo caratterizzato da una parte 'centrale urbana' a maggiore densità e da parti 'periurbane' caratterizzate dalla frammentazione e dalla dispersione. I due sistemi insediativi assumono entrambi lo stesso valore per chi vi abita e vengono pertanto ad essere trattati con analoga considerazione.

La tendenza nell'organizzazione degli usi urbani è definitivamente indirizzata verso la complessità piuttosto che verso la specializzazione, che va legata strettamente al sistema della mobilità.

Il tema dominante del PRG è la riqualificazione tanto degli agglomerati più recenti, quanto degli insediamenti minori e centri esterni, ove il paesaggio rurale e naturale, nonché le stesse pre-esistenze storiche sono assunti come struttura sovraordinata ed ordinatrice.

Contemporaneamente viene perseguito il rafforzamento della trama verde territoriale, come matrice formale ed ecologica del paesaggio urbano.

L'articolazione territoriale che il PRG propone per leggere e per pianificare gli insediamenti presenti nel territorio, deriva:

- dalla necessità di dover ricercare un corretto rapporto tra i sistemi insediativi e quelli paesaggistico-ambientali;

- dalla difficoltà di interpretare la realtà insediativa in modo unitario;
- dal valore riconosciuto al multi-localismo connaturato alla storia del territorio, secondo il quale tanto le antiche frazioni, quanto i nuovi quartieri esterni oggi posseggono forti connotazioni di centralità.

L'insieme di questi fattori ha permesso di dare la connotazione di quartiere a tutte le componenti del sistema insediativo. Un sistema fortemente territorializzato che ha dettato un'articolazione dell'intero territorio comunale in 64 Unità Urbanistico Territoriali (UUT). L'insieme delle UUT è altresì rappresentato in 15 Aree territoriali (AT) ove i caratteri insediativi delle stesse appaiono omogenei.

La necessità di differenziare le scelte strutturali del Piano relativamente agli insediamenti ha suggerito di individuare un modello organizzativo che prendesse in considerazione la loro distinzione in base all'appartenenza a grandi Sistemi rappresentativi di differenti fenomenologie e potenzialità di sviluppo urbane. In base ad esso, ognuna delle 64 UUT (già raggruppate in 15 Aree Territoriali) è stata attribuita ad uno dei tre Sistemi Insediativi (SI) seguenti:

1. urbano a configurazione metropolitana;
2. centri esterni;
3. insediamenti minori.

1. In base ad esso, una significativa parte del territorio di Perugia è letta come sistema urbano a configurazione metropolitana in cui le differenze tendono a ridursi, la mobilità diventa centrale, le distanze appaiono ravvicinate; un ambito ove è richiesta una maggiore interazione sociale e una particolare attenzione alla qualità dei luoghi per marcare una più forte identità urbana.

2. Il secondo sistema contiene centri abitati che esprimono un ruolo di polarità nei confronti di ambiti identificabili (il centro vallivo nord tiberino, la direttrice marchigiana, la direttrice romana, Pievaiola-Trasimeno), e contemporaneamente una dimensione stanziale del vivere dovuta ad un discreto grado di autosufficienza rispetto al sistema urbano.

3. Il Sistema degli insediamenti minori, infine, è caratterizzato da Ambiti (Pievaiolo Sud, Tezio, Colli Eugubini) in cui i centri ed i nuclei abitati in essi presenti sono caratterizzati da bassa densità abitativa, presenza di servizi a livello elementare, forte subordinazione alle regole ed alla dimensione ambientale, e nel contempo una significativa mobilità e qualità abitativa.

L'elemento guida posto alla base del modello generale è il singolo insediamento locale da valorizzare in modo autonomo, all'interno di una visione unitaria e di un organigramma territoriale basato sul policentrismo. Secondo quest'ottica le scelte del Piano tendono a rafforzare le centralità,

esistenti e potenziali, che esprimono senso e valore anche sotto l'aspetto socio-culturale.

L'unico criterio generalizzabile è la ricerca di una qualità diffusa degli insediamenti, la ricomposizione degli ambienti periferici in modo da fornirli adeguatamente di servizi e migliori standard urbani, il recupero e la valorizzazione delle forme insediative storiche, e più in generale, la riaffermazione di tutte le forme di centralità che sono in grado di dare risposta alla domanda sociale di identità.

Si ricorda che con DCC n. 38 del 07/04/2014 è stato approvato l'adeguamento del PRG ai contenuti paesaggistici del PTCP ed ai contenuti degli artt. 9 e 10 del PUT, pertanto il PRG vigente risulta completamente adeguato sia al PUT che al PTCP.

3.1.2 La materia commerciale nel PRG

In materia di commercio il PRG tende a regolare la rete della distribuzione con l'obiettivo più generale di riqualificare il sistema insediativo in cui s'inserisce, proponendo le seguenti azioni:

- riqualificazione del tessuto urbano, in particolare per quanto riguarda i quartieri urbani più degradati, al fine di ricostituire un ambiente idoneo anche allo sviluppo del commercio;
- riqualificazione degli insediamenti storici minori diffusi nel territorio comunale.

Ciò implica un'attenta valutazione delle condizioni di compatibilità degli insediamenti commerciali con fattori quali la mobilità, il traffico, l'inquinamento, la salvaguardia dei beni ambientali, ecc., ovvero, più semplicemente, l'assunzione di un modello di sviluppo sostenibile, basato sul ridimensionamento del processo di espansione urbana a favore di un processo di trasformazione interna, dove il commercio assume un ruolo centrale per la riqualificazione della città e la vita dei quartieri, con la creazione di spazi attrattivi e vissuti

Gli aspetti strategici della programmazione commerciale che il PRG indica sono:

- l'adeguamento del mix commerciale in tutte le componenti del sistema urbano a configurazione metropolitana e nel sistema dei centri esterni;
- l'adeguamento dei servizi commerciali di base in tutti gli insediamenti minori, specie in quelli che sono portatori di valori storico-ambientali e nei quali possono essere perseguite politiche di sviluppo economico integrato con il settore turistico.

Alcune varianti normative al PRG sono state finalizzate tra l'altro a facilitare l'insediamento di attività commerciali nell'ambito della città costruita.

Le modifiche hanno riguardato:

- Il centro storico;
- Le zone B di completamento;
- Le zone D a carattere produttivo;
- Gli interventi di sostituzione edilizia.

Per quanto concerne il centro storico la LR 12/2008 (oggi Titolo III, Capo II, della LR 1/2015) ha stabilito una sostanziale liberalizzazione delle attività, finalizzata a far fronte al crescente stato di abbandono dei centri antichi. La successiva D.G.R. 738/2011 ha rimandato al Quadro strategico per la valorizzazione del centro storico il compito di definire le scelte in materia di insediamenti commerciali negli stessi centri storici.

Su tali basi, con uno stralcio del QSV, relativo allo sviluppo economico, il Consiglio Comunale ha stabilito di consentire l'insediamento di medie e grandi strutture di vendita nel centro antico, tentando di ribaltare una tendenza che tende ad insediare tali attività nelle aree periferiche.

Nelle zone B di completamento, in cui il PRG prevedeva la sola possibilità di insediare attività commerciali di vicinato, con una variante al PRG approvata nell'ottobre del 2012 si è sancita la facoltà di insediare anche medie superfici di vendita M1, a condizione che siano reperite le aree a parcheggio previste dalla legge.

Nelle zone D, per effetto dell'art. 40 della LR 12/2013, poi assorbito nell'ambito del testo unico regionale in materia edilizia e urbanistica (LR 1/2015), è stata sancita una sostanziale liberalizzazione delle funzioni ivi incluse quelle commerciali, a condizione che siano rispettati gli standards pubblici e garantita una adeguata accessibilità alle funzioni insediate.

Con la Delibera n. 15 del 2011 "zone Ac.fi e Ae.r di cui agli articoli 60 e 61 del Tuna, indirizzi per la valutazione di proposte concertate tramite Piani attuativi in variante al PRG", il Consiglio comunale ha dettato un sistema di regole finalizzate a favorire la sostituzione del patrimonio edilizio esistente degradato, assegnando incrementi volumetrici e cambi di destinazioni d'uso, a condizione che vengano realizzati edifici di elevata qualità sia da un punto di vista architettonico, che del contenimento energetico, e che venga corrisposto un contributo straordinario destinato alla realizzazione di opere di pubblico interesse nell'ambito dell'intervento in variante al PRG.

3.1.3 I recenti aggiornamenti del PRG e della disciplina urbanistica in materia commerciale

L'adeguamento del PRG, parte Strutturale e Operativa, in attuazione di quanto previsto dall'art. 263, c. 3, L.R. 1/15. La Variante al PRG redatta ai

sensi dell'art. 263, c.3, della LR 1/2015 è stata approvata con DCC n. 2 del 08/01/2018, ed ha riguardato la netta distinzione dei contenuti fra la parte strutturale e la parte operativa del P.R.G., con i conseguenti adeguamenti delle Norme tecniche di attuazione (TUNA) e delle tavole di PRG.

Si è proceduto alla completa revisione delle cartografie di PRG e del Testo Unico delle Norme di Attuazione (TUNA) sulla base dei principi di non duplicazione delle norme di carattere nazionale regionale e comunale, di semplificazione e razionalizzazione coerentemente alle recenti innovazioni legislative. La suddetta "revisione" non ha riguardato l'introduzione di nuove e diverse previsioni urbanistiche, ma una "riorganizzazione del PRG" precisando e separando i contenuti strutturali, da quelli operativi di stretta competenza comunale.

La nuova cartografia del PRG, che disciplina l'uso dei suoli, è stata ridotta a 15 tavole per la Parte Strutturale e 15 tavole per la Parte Operativa. La separazione netta tra contenuti della parte strutturale e della parte operativa ha comportato prevalentemente una rivisitazione della legenda della componente strutturale, in particolare per le parti del territorio che definiscono gli "insediamenti urbani e periurbani, centri esterni e insediamenti minori e sparsi", e che sono ricompresi in un tratto puntinato che indica il limite di competenza tra parte strutturale e parte operativa. Il tratto puntinato indica infatti il limite tra "insediamenti" (in sostanza l'ambito urbano di competenza della parte operativa) e territorio extraurbano (di competenza della parte strutturale).

L'art. 9 del TUNA "Gestione del PRG" (introdotto con la Variante suddetta) stabilisce quali sono gli ambiti di competenza della parte strutturale e della parte operativa e così recita:

Costituiscono Variante al PRG parte strutturale:

- le modifiche cartografiche e normative di tutte le componenti sistemiche ricadenti nel territorio extraurbano di cui all'art.8;
- le modifiche cartografiche e normative all'interno del perimetro degli insediamenti di cui all'art. 7, consistenti in:
 - incrementi delle SUC, che superino la soglia stabilita nella tabella "Potenzialità insediative a fini residenziali del nuovo PRG" (inserita nel cap. 29 della Relazione del PRG, parte strutturale), nella tabella "Zone D - Riepilogo stato di attuazione del vigente PRG e previsioni del nuovo PRG" (inserita nel cap. 30), e che non riguardino il recupero e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente ai sensi dell'art. 72 commi 6 e 7 della LR 1/2015 e della DCC 15/2011;
 - incrementi delle SUC che superino la soglia stabilita nelle tabelle citate nel precedente comma, e che non riguardino nuove previsioni legate a forme

compensative e/o premiali ai sensi delle DCC 18/2014 e DCC 41/2017. Nel caso in cui vengano interessate aree vincolate ai sensi dell'art. 136 del D.lgs 42/2004, dovranno essere rispettate le condizioni dell'art. 38 comma 6, lett.c) delle NTA del PTCP della Provincia di Perugia;

Costituiscono varianti al PRG parte operativa:

- le modifiche cartografiche e normative di tutte le componenti sistemiche ricadenti nel territorio urbano di cui all'art.7 ad esclusione di quelle previste nel precedente comma;
- Le modifiche al PRG parte operativa previste nell'art.36 (Ambiti di Margine-AM).

I principi che regolano la gestione del PRG introdotti con la presente variante e che hanno una ricaduta anche per eventuali varianti riguardanti le attività commerciali sono i seguenti:

- In sede di modifiche della parte operativa del PRG non è ammessa l'introduzione di nuove volumetrie (suc) ad eccezione di quelle provenienti da forme compensative o da incentivi per il recupero edilizio. In sostanza le modifiche alla parte operativa del PRG possono avvenire solo negli ambiti urbani ed a condizione che avvengono a volumetria "0": i pochi incrementi volumetrici consentiti sono ammessi in cambio della realizzazione di opere di interesse pubblico e di compensazione a fronte di procedure espropriative, o a fronte della corresponsione di contribuzioni straordinarie (incentivi per il recupero edilizio);
- Le modifiche al Piano devono essere accompagnate da impegni "misurabili" che giustifichino l'interesse pubblico delle stesse modifiche;
- Sono incentivate forme di trasformazione del territorio a fronte di obblighi in materia di riqualificazione e risanamento ambientale anche nel territorio agricolo.

Le Delibere di Consiglio Comunale finalizzate ad applicare i principi perequativi con la premialità e la compensazione. La LR 12/2013 (artt. 5, 6, 7, 10, 11, 12 e 14) (oggi artt. da 34 a 46 della LR 1/2015) ha introdotto importanti novità in ordine alla gestione del territorio, che comportano la definizione dei parametri in base ai quali attivare procedure premiali o compensative.

Con Delibera n. 18 del 10/03/2014 "Criteri per l'applicazione della premialità e della compensazione" il Consiglio comunale perugino ha approvato i criteri ed i parametri con cui applicare procedure premiali o compensative in attuazione dei principi generali fissati dalla L.R. 12/2013, in base ai quali i proprietari delle aree valorizzate da una scelta pubblica, sono tenuti ad incrementare il livello di infrastrutture e servizi del territorio.

In tal sede è stata, tra l'altro, indicata la possibilità di attribuzione da parte del Comune ed a favore sia di soggetti attuatori di trasformazioni edilizie e urbanistiche, che di proprietari di immobili, di quantità edificatorie di incremento rispetto a quelle di base, a fronte di impegni aggiuntivi per migliorare la qualità edilizia, urbanistica ed ambientale dell'ambito oggetto di intervento.

In particolare sono stati definiti i criteri applicativi per l'attivazione delle compensazioni volumetriche attivabili in relazione alla realizzazione di opere pubbliche di interesse generale, anche esterne all'area oggetto di intervento, ma comunque funzionali all'ambito territoriale interessato dalla trasformazione urbanistica in applicazione del criterio di proporzionalità tra i costi sostenuti ed i benefici conseguiti dall'operatore edilizio dettato dall'art. 40, c.2, lett. d) e dagli artt. 38,c.1 e 39 della L.R. 1/2015.

Con DCC n. 41 del 10/04/2017 "Criteri per incentivare la realizzazione di opere pubbliche, la riqualificazione ambientale e l'eliminazione dei detrattori ambientali", sono stati approvati, per l'appunto, i criteri applicativi delle norme compensative e premiali con specifico riferimento alle operazioni relative all'eliminazione di detrattori ambientali e di riqualificazione ambientale di cui all'art.38, c. 2, lett. d) della L.R. 1/2015.

Partendo dal presupposto che l'Amministrazione comunale intende incentivare la riqualificazione ambientale e paesaggistica del territorio, anche attivando forme di compensazione e di premialità edilizia, con la suddetta deliberazione si è inteso promuovere nuove possibilità d'intervento, stabilendo le regole intorno a cui applicare alcuni principi della perequazione previsti dalla normativa regionale vigente e non ancora approfonditi dalla DCC n.18/2014.

In particolare, per quanto concerne l'eliminazione dei detrattori ambientali la relativa disciplina è finalizzata a favorire operazioni di riqualificazione paesaggistica e ambientale, anche in contesti distanti dai comparti in cui ricadono i benefici della premialità, valutando incrementi volumetrici e/o modifica della destinazione d'uso, di natura premiale, da utilizzarsi esclusivamente nell'ambito del PRG parte operativa e secondo i criteri valutativi stabiliti nella DCC n.18/2014, in cambio della demolizione e ricomposizione ambientale di beni localizzati nel territorio comunale (ivi inclusa la zona agricola). Pertanto nell'ambito di Piani attuativi e di programmi urbanistici in variante alla parte operativa del PRG o di semplici varianti al PRG parte operativa e quindi in contesti soggetti a trasformazione dal PRG vigente, potranno essere valutati incrementi volumetrici e/o cambi di destinazione d'uso di natura premiale in cambio della demolizione e ricomposizione ambientale di beni localizzati nel territorio comunale.

Per quanto concerne gli interventi di riqualificazione ambientale l'amministrazione intende favorire, in particolare, la riqualificazione degli spazi e dei beni pubblici localizzati nei centri storici con riferimento, tra l'altro, alle strade, ai vicoli, alle piazze ed alle aree verdi. Pertanto, nell'ambito di Piani attuativi o di programmi urbanistici in variante al PRG parte operativa o di semplici varianti al PRG parte operativa e quindi in contesti soggetti a trasformazione dal PRG vigente, potranno essere valutate forme di premialità volte ad incrementare la capacità edificatoria e/o cambi di destinazione d'uso a fronte della realizzazione di interventi di riqualificazione ambientale (non rientranti nella casistica delle DCC n.15/2011 e DCC n.18/2014) aventi ad oggetto beni pubblici, a prescindere dalla vicinanza o meno dell'area che beneficia della premialità.

Rimane comunque salvo quanto previsto dalla DCC n.15/2011 per la specifica casistica di riferimento (zone Ac.fi e Ae.r).

3.1.4 Sintesi dell'offerta per attività commerciali nel PRG vigente

Sulla base di quanto esposto nei precedenti paragrafi, l'offerta di aree e spazi per attività commerciale per medie e grandi strutture di vendita è così articolata:

- ZONE A (M1 - M2) (M3/E, G1/E e G2/E solo in centro storico di Perugia);
- ZONE B (M1);
- ZONE C (M1 - M2 - M3);
- ZONE D (con l'entrata in vigore della L.R. n. 12 del 21/06/2013 - che ha introdotto il comma 2-bis all'art. 6 della L.R. 11/2005 - oggi art. 95, c. 6, LR 1/2015 - in tutte le zone D - ad eccezione delle zone D7, D8, D9 e D10 - sono consentite tutte le destinazioni d'uso per servizi di cui all'art. 7, comma 1 della L.R. 1/2015, quali attività commerciali, direzionali, a carattere socio-sanitarie, somministrazione di cibi e bevande, ecc., senza restrizioni per le dimensioni delle strutture commerciali e per le categorie di vendita.
- ZONE Spr (M3; G1 solo in INSEDIAMENTI URBANI E PERIURBANI, CENTRI ESTERNI, INSEDIAMENTI MINORI E INSEDIAMENTI SPARSI di cui all'art. 7 del TUNA);
- ZONE Ic - IC (M1, M2 ed M3; G1 e G2 solo in IC);
- ZONE Acfi - Aer (M1 - M2 - M3 - G1 - G2);
- ZONE R (M1 - M2 - M3);
- ZONE Sa (M1);
- ZONE Fe - Sg* (M1 e M2; M3 solo in Fe Curi e Sg* V. Pitignano);
- ZONE Aic - Atcs (M1 - M2 - M3) (G1 solo a Monteluce - G2 solo a Monteluce e Pincetto);

- ZONE DIREZIONALI Fontivegge - Bellocchio - Via Palermo (M1 - M2 - M3).

In sintesi, si può affermare che lo strumento urbanistico garantisce una adeguata offerta di spazi per l'insediamento di attività commerciali. Si ricorda, inoltre, che il consiglio comunale, con la delibera n.15/2011, ha individuato le modalità con cui incentivare il recupero del patrimonio edilizio esistente e delle aree produttive dismesse, che può riguardare anche la possibilità di previsioni di attività di tipo commerciali (purché compatibili con il contesto paesaggistico e ambientale).

3.2 I beni culturali e paesaggistici nel PRG

I beni culturali, sono individuati ai sensi dell'art.10 del Dlgs 42/2004 e sono sottoposti ad un regime vincolistico direttamente gestito dalle soprintendenze. In altri termini qualsiasi intervento previsto su un bene culturale vincolato ai sensi del citato art. 10 del D.Lgs 42/2004, è sottoposto ad un progetto preventivamente ed obbligatoriamente sottoposto al parere della Soprintendenza. Vi è quindi un controllo importante sulle possibili trasformazioni dell'edificio, che devono essere necessariamente proposte nel rispetto del vincolo imposto.

Il PRG ha svolto un'attenta catalogazione dei beni architettonici ritenuti di valore, articolandoli in "edifici di pregio architettonico", "edifici di interesse tipologico", "edifici di interesse testimoniale". Gran parte degli edifici ritenuti "beni culturali" ai sensi dell'art. 10 del Dlgs 42/2004 rientrano tra i beni cartografati nel PRG come "edificio di pregio architettonico", segnalati con un triangolo ed accompagnati da una scheda identificativa; le destinazioni d'uso sono quelle ammesse nelle zone del PRG in cui ricadono.

Per quanto concerne le zone "A" (centri storici) l'art. 66, comma 2, della LR 1/2015, stabilisce che "all'interno dei centri storici sono consentite destinazioni d'uso residenziali, nonché quelle di servizio e produttive, compatibili con la residenza stessa, senza limiti nei rapporti dimensionali tra le diverse destinazioni o per i piani di edifici. Il comune può comunque escludere specifiche destinazioni d'uso per singoli edifici di particolare pregio". La norma, quindi, al fine di favorire il recupero del patrimonio edilizio promuove una liberalizzazione delle funzioni nei centri storici. L'Amministrazione comunale non ha ritenuto di escludere preventivamente specifiche destinazioni d'uso per alcuni edifici di pregio, nella consapevolezza che il vincolo esistente consente ampiamente di "controllare" le eventuali trasformazioni proposte, che devono essere compatibili con il

bene oggetto di tutela. Si ricorda, tuttavia, che le attività commerciali nel centro storico sono regolate nell'ambito del Quadro strategico di Valorizzazione, che l'Amministrazione ha approvato specificatamente per regolare le attività di tipo commerciale.

Qualora il bene culturale rientri in altre zone di PRG, come detto, le funzioni ammesse sono quelle previste dalla relativa zona dello strumento urbanistico, fermo restando che permane il regime di tutela ed il diretto controllo della Sovrintendenza sulle trasformazioni del manufatto.

Per i beni culturali vincolati ricedenti in zona agricola è espressamente vietata dalla legge regionale la destinazione ad attività commerciali.

I Beni paesaggistici e archeologici, sono definiti dall'art. 134 del Dlgs 42/2004 e sono riportati nella tavola 0/7 del PRG dal titolo "Ricognizione dei vincoli paesaggistici riferiti al Dlgs 42/04", di seguito riportata.

Secondo l'art. 134, che rimanda ad altri articoli di legge che saranno descritti successivamente, sono beni paesaggistici:

- a) gli immobili e le aree di cui all'articolo 136, individuati ai sensi degli articoli da 138 a 141;
- b) le aree di cui all'articolo 142;
- c) gli ulteriori immobili ed aree specificamente individuati a termini dell'articolo 136 e sottoposti a tutela dai piani paesaggistici previsti dagli articoli 143 e 156.

L'art. 136 stabilisce che "sono soggetti alle disposizioni di questo Titolo per il loro notevole interesse pubblico:

- a) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale, singolarità geologica o memoria storica, ivi compresi gli alberi monumentali;
- b) le ville, i giardini e i parchi, non tutelati dalle disposizioni della Parte seconda del presente codice, che si distinguono per la loro non comune bellezza;
- c) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici;
- d) le bellezze panoramiche e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze".

Si tratta in sostanza di ampie porzioni di territorio giudicate di particolare valore paesaggistico ed individuate sulla base di un decreto di vincolo espressamente emesso dalla sovrintendenza.

L'articolo 142, individua i cosiddetti vincoli ex lege, vale a dire quelle parti del territorio nazionale che non hanno uno specifico decreto di vincolo, ma

che sono tutelate direttamente dalla legge per le particolari caratteristiche ambientali. Essi sono:

- a) i territori costieri...;
- b) i territori contermini ai laghi...;
- c) i fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua iscritti negli elenchi previsti dal testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piedi degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna;
- d) le montagne...;
- e) i ghiacciai...;
- f) i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi;
- g) i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall'articolo 2, commi 2 e 6, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227;
- h) le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici;
- i) le zone umide...;
- l) i vulcani;
- m) le zone di interesse archeologico.

Nel PRG il tema della tutela del paesaggio, non è limitato al semplice recepimento dei vincoli paesaggistici, ma caratterizza l'intera impostazione dello stesso strumento urbanistico, che successivamente alla sua approvazione avvenuta nel 2002 è stato adeguato al Piano territoriale di coordinamento provinciale che per la normativa umbra ha valore di piano paesistico.

Il territorio è articolato in 16 "Unità di Paesaggio" UdP con la relativa disciplina riportata nell'art. 4 del TUNA; tale disciplina è stata integrata (con DCC n. 38 del 07/04/2014) con quella contenuta nel PTCP. Oltre alla tutela del territorio agricolo e delle aree boscate il Piano riconosce un valore particolare ad ampi contesti rurali che si insinuano nel tessuto urbano e che sono potenzialmente soggetti a forme di compromissione. Sono le aree zonizzate come Parco Campagna urbano (PCU), come aree agricole di pregio in ambito urbano (Epau) a cui il Piano riconosce una valenza di tipo strutturale e che intende tutelare da potenziali inopportuni consumi di suolo.

L'adeguamento al PTCP comporta il recepimento di una norma contenuta nell'art. 38 comma 6 delle Norme tecniche di attuazione che dà degli indirizzi significativi dal punto di vista delle tutele.

Detto articolo, recepito per altro nell'art. 9 del Tuna del PRG del Comune di Perugia, stabilisce che:

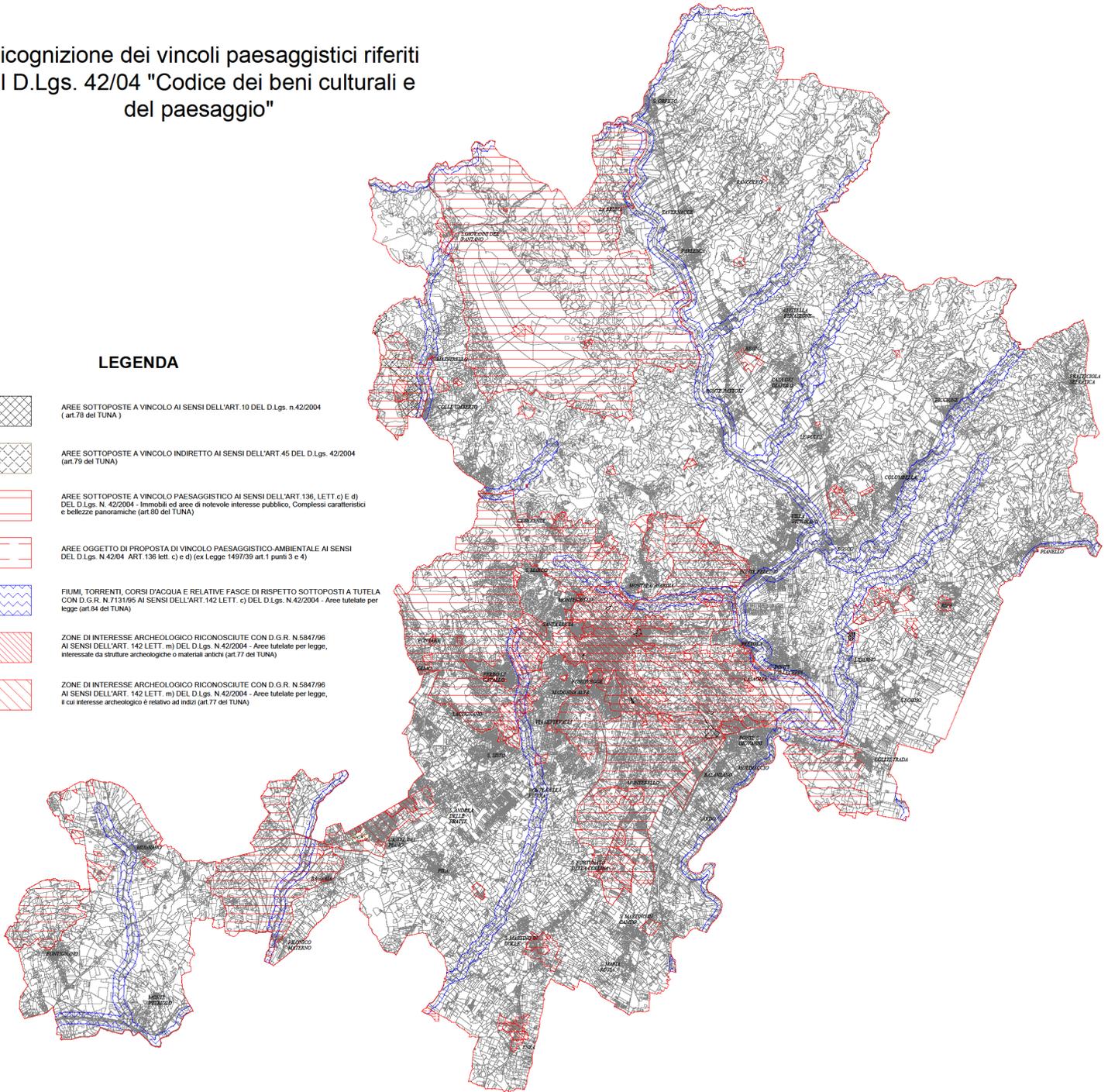
“il PRG in sede di adeguamento, revisione o varianti non deve prevedere di norma nuovi complessi insediativi (zone omogenee C), D) di cui al D.I. 1444/68 e, per le zone F) sono consentite solo le attrezzature e gli impianti di interesse generale). L'eventuale individuazione di nuovi complessi insediativi nonché la riconferma o la modifica di quelli previsti e non dotati di strumenti attuativi adottati alla data di entrata in vigore del presente PTCP è subordinata alla motivata e dimostrata impossibilità di una diversa soluzione ed alla verifica della compatibilità paesaggistico-ambientale rispetto ai relativi provvedimenti di tutela”.

Tale norma ha ricadute dirette sulle previsioni per attività commerciali in zone vincolate che in sede di revisione del PRG dovranno essere tenute in debita considerazione. La norma pone, infatti, limiti alle trasformazioni urbanistiche in zona vincolata, che possono essere particolarmente significative nella fattispecie di trasformazioni per grandi contenitori di tipo commerciale. Soprattutto in tali contesti si dovrà pertanto seguire in maniera più stringente il tema del contenimento del consumo di suolo e l'indirizzo riportato nella stessa normativa regionale in materia commerciale di “favorire il recupero del patrimonio edilizio esistente.”

Ricognizione dei vincoli paesaggistici riferiti al D.Lgs. 42/04 "Codice dei beni culturali e del paesaggio"

LEGENDA

-  AREE SOTTOPOSTE A VINCOLO AI SENSI DELL'ART.10 DEL D.Lgs. n.42/2004 (art.78 del TUNA)
-  AREE SOTTOPOSTE A VINCOLO INDIRECTO AI SENSI DELL'ART.45 DEL D.Lgs. 42/2004 (art.79 del TUNA)
-  AREE SOTTOPOSTE A VINCOLO PAESAGGISTICO AI SENSI DELL'ART.136, LETT c) E d) DEL D.Lgs. N. 42/2004 - Immobili ed aree di notevole interesse pubblico, Complessi caratteristici e bellezze panoramiche (art.80 del TUNA)
-  AREE OGGETTO DI PROPOSTA DI VINCOLO PAESAGGISTICO-AMBIENTALE AI SENSI DEL D.Lgs. N.42/04 ART. 136 lett. c) e d) (ex Legge 149/79 art.1 punti 3 e 4)
-  FIUMI, TORRENTI, CORSI D'ACQUA E RELATIVE FASCE DI RISPETTO SOTTOPOSTI A TUTELA CON D.G.R. N.7131/95 AI SENSI DELL'ART.142 LETT. c) DEL D.Lgs. N.42/2004 - Aree tutelate per legge (art.84 del TUNA)
-  ZONE DI INTERESSE ARCHEOLOGICO RICONOSCIUTE CON D.G.R. N.5847/96 AI SENSI DELL'ART. 142 LETT. m) DEL D.Lgs. N.42/2004 - Aree tutelate per legge, interessate da strutture archeologiche o materiali antichi (art.77 del TUNA)
-  ZONE DI INTERESSE ARCHEOLOGICO RICONOSCIUTE CON D.G.R. N.5847/96 AI SENSI DELL'ART. 142 LETT. m) DEL D.Lgs. N.42/2004 - Aree tutelate per legge, il cui interesse archeologico è relativo ad indizi (art.77 del TUNA)



3.3 L'Ambiente

3.3.1 Le componenti ambientali

Al fine di valutare gli elementi che potenzialmente possono rappresentare un condizionamento alle scelte di programmazione comunale, sono state analizzate le diverse componenti degli elementi ambientali, utilizzando la rilevante banca dati a disposizione degli uffici tecnici del Comune di Perugia; ciò ha consentito, quindi, di assicurare un adeguato supporto alle valutazioni ed alla definizione della proposta di programma oggetto della presente relazione. La disponibilità di cartografie tematiche e già adeguate alla pianificazione sovraordinata, ha infine consentito di rappresentare, anche graficamente, il quadro di riferimento all'interno del quale si determineranno le scelte operative del nuovo programma commerciale.

Tutti gli elementi analizzati sono poi confluiti nella redazione del Rapporto Preliminare Ambientale, che ha permesso di valutare la coerenza degli obiettivi fissati dal programma con quelli di sostenibilità ambientale e con i principali indirizzi strategici definiti dalle Direttive comunitarie e dagli strumenti di pianificazione regionali, utilizzando una matrice degli impatti/effetti sulle principali componenti ambientali.

In particolare, sono stati ampiamente analizzati gli aspetti fisici del territorio comunale (caratteristiche geologiche, geomorfologiche, idrauliche e sismiche, individuandone i limiti alle possibilità di trasformazione, con specifica attenzione alle aree di pericolosità da frana ed alle aree soggette a inondazione da parte dei corsi d'acqua, e sono stati definiti i fattori ostativi in termini assoluti e relativi.

Di seguito si riportano, in maniera semplificata alcune delle componenti ambientali trattate ampiamente nel R.P.

Per gli aspetti idraulici si è fatto riferimento al Piano di Assetto Idrogeologico dell'Autorità di Bacino del fiume Tevere (PAI), che con le proprie norme di attuazione vincola gli ambiti a elevata pericolosità idraulica (fasce A e B), come visibile nella sottostante cartografia.

Legenda

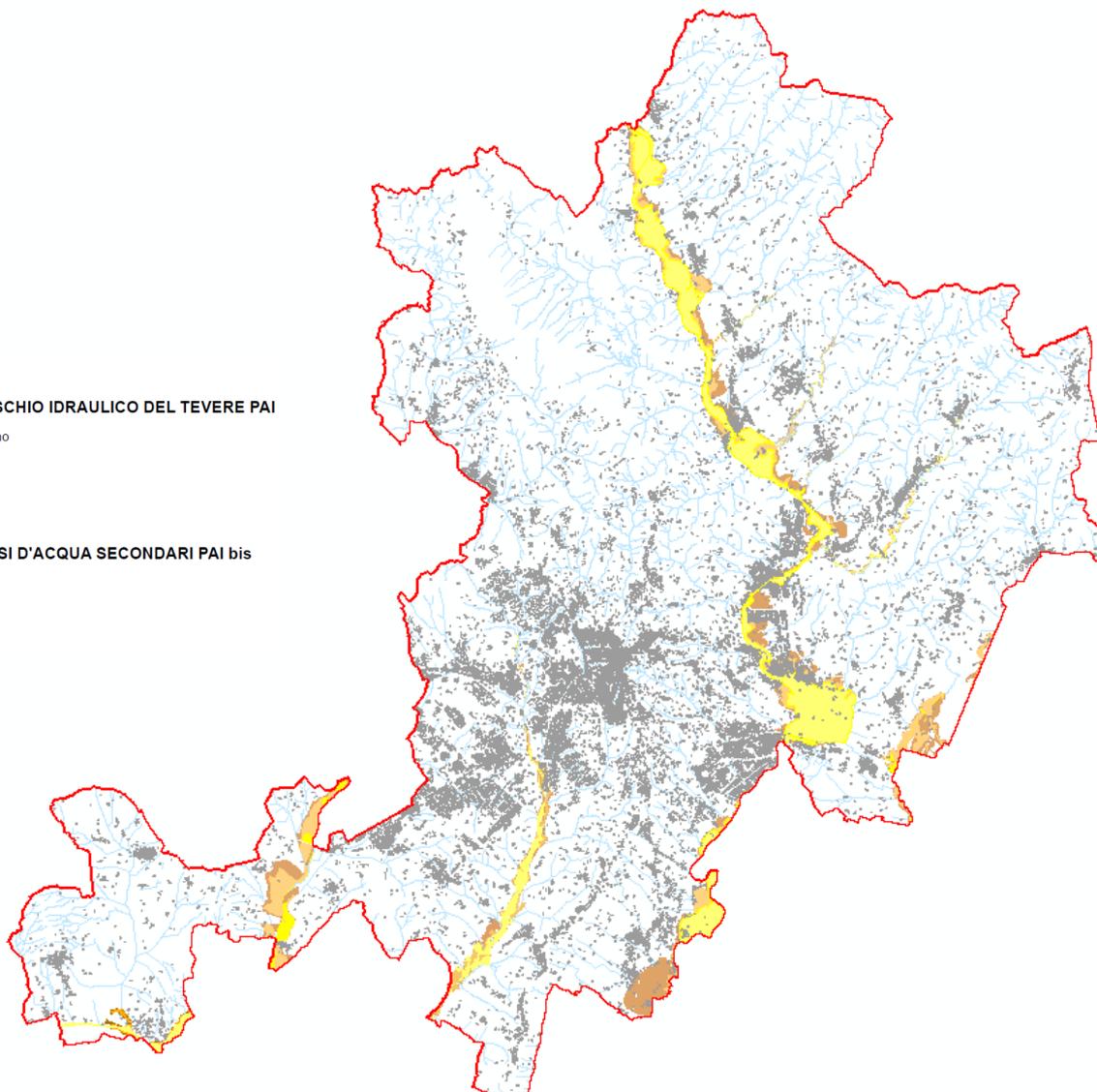
PERICOLOSITA' E RISCHIO IDRAULICO DEL TEVERE PAI

Fasce Tempi di ritorno

- A 50 anni
- B 200 anni
- C 500 anni

PERICOLOSITA' CORSI D'ACQUA SECONDARI PAI bis

- A 50 anni
- B 200 anni
- C 500 anni



In prossimità di tutti i corsi d'acqua, anche quelli non studiati dal PAI, sono in vigore specifiche norme di tutela dal rischio idraulico, definite nei documenti del PRG.

Anche la carta inventario dei movimenti franosi del PAI, approvato con D.P.C.M. 10/11/06 e successivamente aggiornato con D.P.C.M 10/04/2013, riporta le aree a rischio di frana sulle quali sono limitate le destinazioni d'uso del territorio. La carta inventario dei movimenti franosi recepita dal PRG individua le frane attive, quiescenti, relitte ecc... sulle quali sono vigenti disposizioni regionali per l'attuazione del PAI. Per aree a rischio elevato di frana, è stato definito un vincolo ostativo- assoluto, peraltro definito dalla normativa del PAI.

Legenda

INVENTARIO FRANE PAI

- Movimenti franosi attivi
- Movimenti franosi evento neve 1997
- Movimenti franosi quiescenti
- Movimenti franosi incerti
- Movimenti franosi relitti

INVENTARIO FRANE IFFI

- Frane IFFI

Abitati ammessi a consolidamento

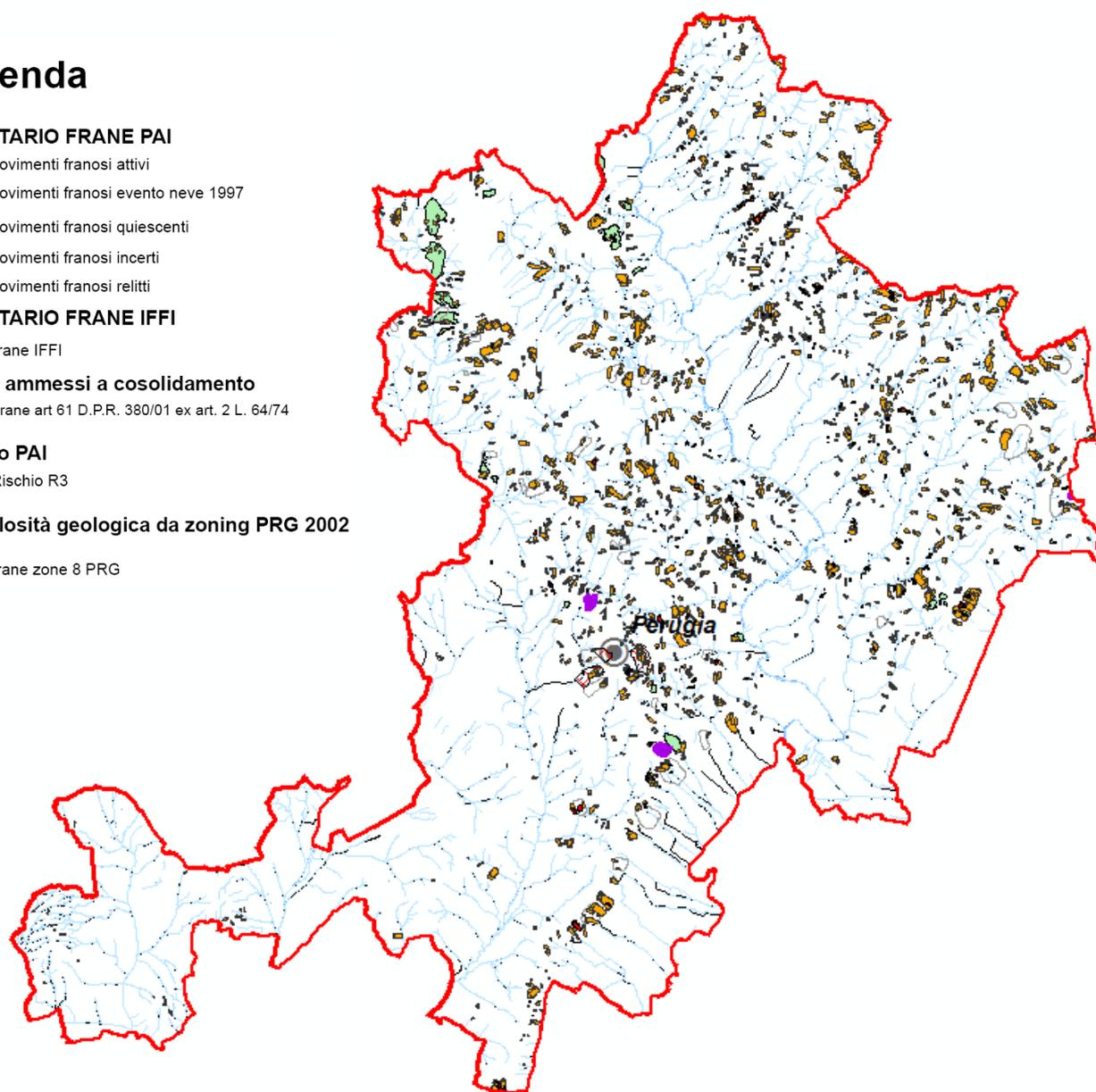
- Frane art 61 D.P.R. 380/01 ex art. 2 L. 64/74

Rischio PAI

- Rischio R3

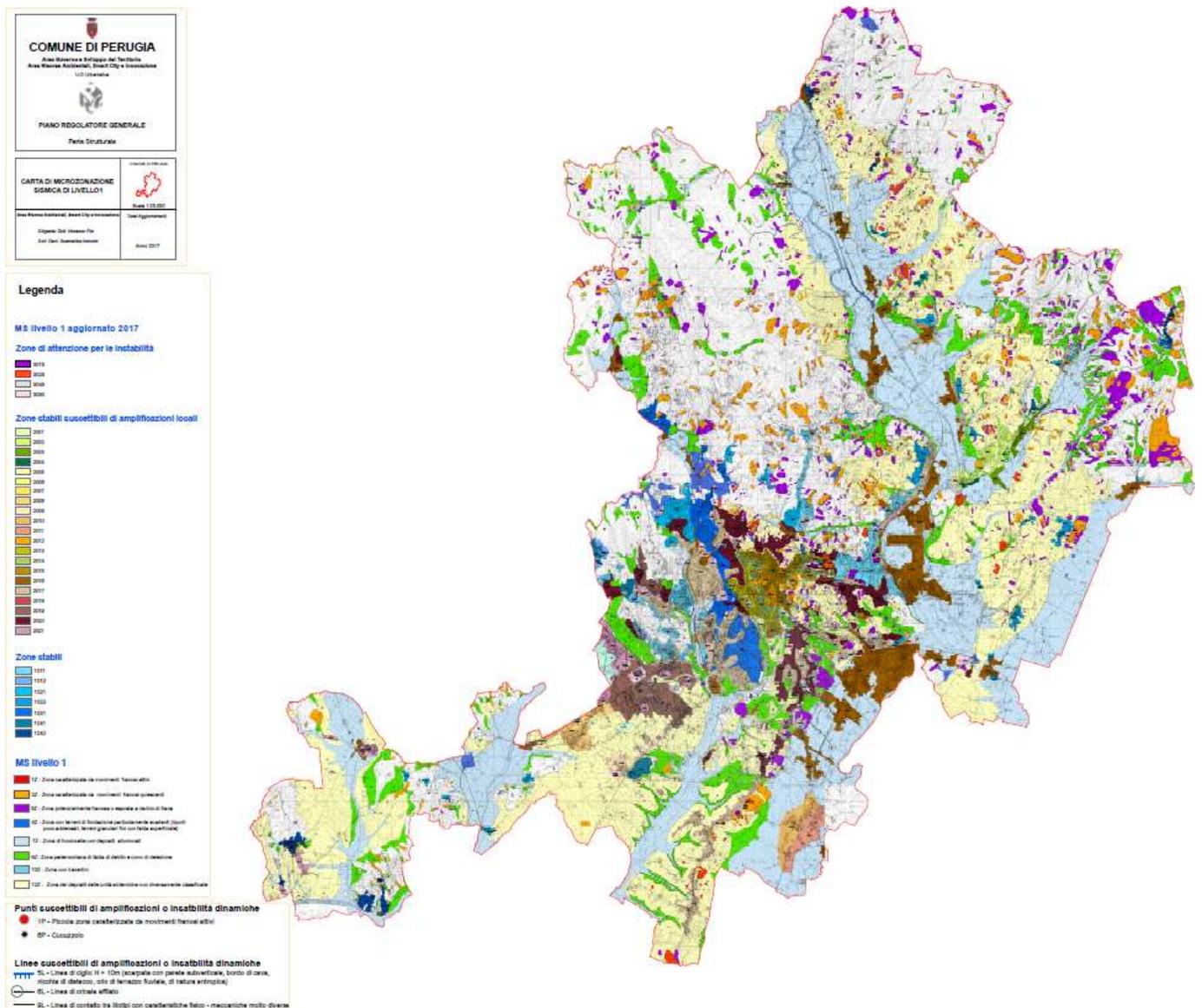
Pericolosità geologica da zoning PRG 2002

- Frane zone 8 PRG



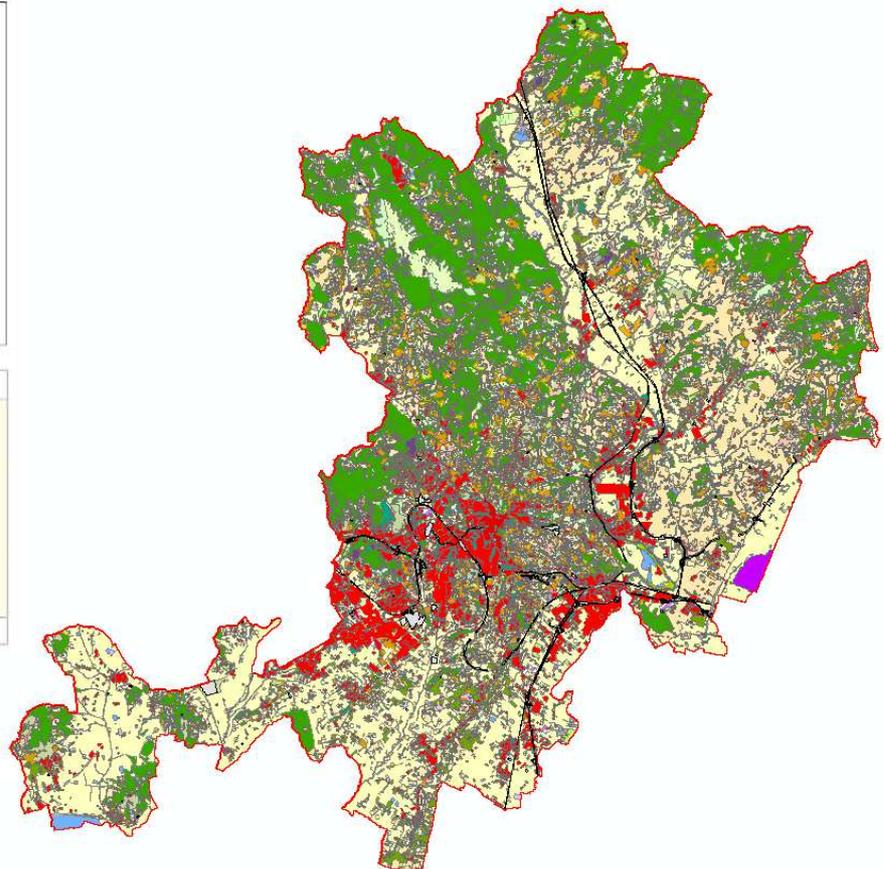
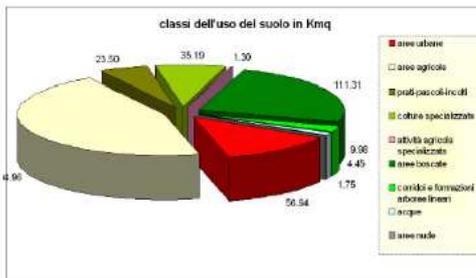
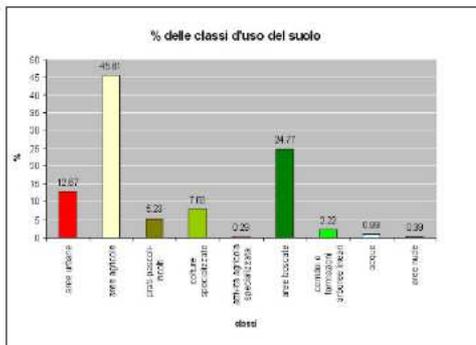
Ulteriori elementi di analisi sono derivati dalla cartografia di microzonazione sismica, che individua le zone instabili suscettibili di amplificazione e deformazione in fase sismica, quelle stabili e soggette solo a probabile amplificazione sismica e le zone stabili, dove affiora il substrato roccioso, caratterizzato da elevati valori di propagazione delle onde sismiche.

Le aree ritenute instabili sono stare considerate ostative assolute.



In particolare, lo studio ha valutato anche gli aspetti fisici, idrogeologici, idraulici e sismici, del territorio comunale e i probabili effetti ambientali sulle componenti principali quali, l'acqua, l'aria, il suolo e sottosuolo, la natura e la biodiversità, sistema degli insediamenti, paesaggio e patrimonio culturale e sistema infrastrutturale.

Per quanto riguarda l'uso del suolo, si è fatto riferimento a uno studio di dettaglio realizzato in Geographic Information System, dal quale sono state estrapolate le aree boscate, i corridoi ripariali e le grandi formazioni a filari, che rappresentano fattori ostativi assoluti.



Per la qualità dell'aria, in linea con la Direttiva Europea 2008/50/CE ed il D.Lgs 155/2010, la Regione Umbria ha definito, con Deliberazione dell'assemblea Legislativa 17 dicembre 2013, n. 296, il quadro normativo per la gestione della qualità dell'aria.

Il comune di Perugia ha, su proprio territorio 3 centraline di monitoraggio e da queste, si rilevano le concentrazioni nell'aria dei centri urbani che risentono sensibilmente delle emissioni da traffico. Per le emissioni di tipo

industriale, i valori misurati al suolo sono limitati nelle aree di massima ricaduta limiti stabiliti dalla normativa vigente.

Di seguito si riporta lo schema degli esiti del monitoraggio ARPA Umbria e dei limiti di concentrazione dei principali inquinanti.

Limiti di concentrazione per il Biossido di Azoto fissati dal D.M.60

Elaborazione	Valori limite (µg/m³)	Valori limite + margine di tolleranza (µg/m³)	Soglia valutazione inferiore (µg/m³)	Soglia valutazione superiore (µg/m³)
Media annuale	40	42	26	32
Max media 1 h	200	210	100	140
Superamenti concessi	18			

Fonte: ARPA Umbria

Limiti di concentrazione per il Biossido di Azoto fissati dal DL 155/2010

Elaborazione	Valori limite (µg/m³)	Soglia valutazione inferiore (µg/m³)	Soglia valutazione superiore (µg/m³)
Media annuale	40	26	32
Max media 1 h	200	100	140
Superamenti concessi	18		

Fonte: ARPA Umbria

Per gli aspetti legati all'inquinamento acustico, il Comune di Perugia, in collaborazione con il Dipartimento di Ingegneria Industriale-Sezione di Fisica Tecnica dell'Università di Perugia, ha redatto uno specifico Piano di Zonizzazione acustica.

Il Piano, che tiene conto delle modifiche alle normative in materia e delle trasformazioni indotte dal nuovo Piano Regolatore Generale, ha suddiviso il territorio comunale nelle sei classi acustiche così come previste dal DPCM 14/11/1997.

In particolare, per quanto riguarda le prime due classi, a tutela dell'inquinamento acustico si può affermare che:

CLASSE I

- aree particolarmente protette: rientrano in questa classe le aree nelle quali la quiete rappresenta un elemento di base per la loro utilizzazione (aree ospedaliere, scolastiche, aree destinate al riposo e allo svago, aree residenziali rurali, aree di particolare interesse urbanistico, parchi pubblici, ecc.). Questa classe è stata considerata fattore ostativo-assoluto.

CLASSE II

- aree destinate a uso prevalentemente residenziale: rientrano in questa classe le aree urbane interessate prevalentemente da traffico veicolare locale, con

bassa densità di popolazione, con limitata presenza di attività commerciali e assenza di attività industriali e artigianali; fattore ostativo-relativo.

3.3.2 La Valutazione Ambientale Strategica

La programmazione comunale commerciale, è soggetta alle disposizioni di cui alla Direttiva comunitaria 42/2001/CE sulla VAS, al Testo Unico in materia ambientale (DLgs. n.152/2006 art. 6) e alla Legge Regionale 12/2010.

Coerentemente con tali disposizioni, è stato redatto il Rapporto Preliminare ambientale per la verifica di assoggettabilità a VAS, di cui all'art. 12 del citato Decreto Legislativo.

Il Rapporto Preliminare (R.P.) che rappresenta il documento di valutazione ambientale nella fase di verifica all'assoggettabilità a VAS, prende a riferimento la proposta di programmazione comunale commerciale per valutare i possibili impatti significativi sull'ambiente, derivanti dall'attuazione dello stesso programma.

Il R.P. è stato elaborato secondo le indicazioni dell'Allegato I della Parte II al D.Lgs 152/06 e, oltre ad aver tenuto conto dell'attuale distribuzione delle strutture di vendita (M3, G1 e G2) attuali, ha definito il quadro di riferimento ambientale, che risulta completo per tutte le componenti e coerente con quanto stabilito dal vigente quadro normativo ed è correlabile con gli indirizzi della pianificazione di settore sovraordinata (PUT, Piano Paesaggistico Regionale, PTCP, Piani di tutela) e del Piano Regolatore Generale.

La proposta di aggiornamento del Documento del Programma commerciale e il relativo Rapporto preliminare ambientale sono stati sottoposti a verifica di assoggettabilità a VAS; la Regione Umbria, Autorità Competente, con determinazione dirigenziale n. 2211 del 07.03.2019 ha stabilito la non necessità di prosecuzione della procedura di VAS, richiedendo l'inserimento, nel Documento, di alcune prescrizioni. Queste sono state riportate all'interno dei singoli capitoli.

3.4 La Viabilità

La legge (10/2014) impone ai Comuni di adeguare il proprio PRG, o con una variante tematica relativa alla previsione di nuovi insediamenti commerciali, ovvero - più verosimilmente - tramite specifiche varianti relative ad ambiti territoriali interessati da ipotesi concrete e manifeste di insediamenti commerciali, tenendo conto anche degli effetti d'ambito sovracomunale e di fenomeni di addensamento di esercizi che producono impatti equivalenti a quelli delle grandi strutture di vendita.

Detto adeguamento del PRG deve essere accompagnato dall'individuazione delle aree potenzialmente sature rispetto alla possibilità di localizzare i suddetti insediamenti commerciali in ragione delle condizioni di sostenibilità ambientale, infrastrutturale, logistica e di mobilità presenti negli specifici ambiti territoriali. Tale individuazione dovrà basarsi su:

1) il grado di congestione delle infrastrutture stradali da valutare in base al numero di mezzi, al numero di innesti e di accessi diretti e al numero delle funzioni svolte (collegamento interprovinciale, mobilità in area metropolitana, collegamento ad area industriale, collegamento esercizi commerciali);

2) l'idoneità delle caratteristiche delle infrastrutture rispetto alle funzioni svolte;

3) le caratteristiche della qualità della circolazione, anche dal punto di vista degli utenti, in considerazione delle funzioni assegnate alla strada nell'ambito della propria rete e del proprio ambito territoriale di riferimento, secondo i livelli di servizio di cui al decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 5 novembre 2001 (Norme funzionali e geometriche per la costruzione delle strade) e alle norme regionali di settore;

4) l'ammontare dei costi per le amministrazioni pubbliche interessate ai fini dell'adeguamento delle infrastrutture e della tutela delle risorse essenziali del territorio;

Il Comune di Perugia ha recentemente adottato il Piano Urbano della Mobilità Sostenibile, piano di settore della mobilità urbana che declina le strategie dell'Amministrazione in un orizzonte decennale.

Tale piano ricomprende, quale parte integrante e propedeutica alle specifiche valutazioni, la ricostruzione del quadro conoscitivo della mobilità attuale, determinato attraverso una molteplicità di indagini, questionari e conteggi dei flussi.

L'Amministrazione ha quindi a disposizione, per effetto della redazione del PUMS, un'importante mole di dati già analizzati ed elaborati, che individuano con precisione le caratteristiche della circolazione veicolare nel territorio, comprendendo i temi della sinistrosità, delle emissioni ambientali, della congestione, della gerarchia funzionale della rete viaria ed il suo effettivo utilizzo.

E' stato pertanto possibile utilizzare i dati disponibili per effetto del PUMS per condensare i parametri di cui ai punti 1), 2) e 3) di cui sopra nel concetto di "livello di servizio" dell'infrastruttura viaria, che riassume adeguatamente sia i risvolti dell'adeguatezza geometrica che quelli della qualità della circolazione percepita da parte degli utenti.

Il PUMS ha, inoltre, prodotto grafici riassuntivi del livello di servizio della rete viaria per tutta la rete del territorio comunale indagato, per cui è oggi possibile estrapolare tutti i tratti viari in cui il livello di servizio è pari ad "E" ed "F", ovvero corrispondenti a rapporti flusso/capacità superiore all'85%.

Per le finalità connesse all'elaborazione del presente documento di aggiornamento della programmazione commerciale, si può ritenere che tali tratti determinino aree di influenza attorno ad essi per una distanza di m. 500, che possono considerarsi potenzialmente sature per effetto delle attuali condizioni di deflusso veicolare.

La tavola di tali aree è allegata al presente documento.



Stato Attuale

Codice



Capitolo Quarto

INDIRIZZI PROGRAMMATORI E PRESCRIZIONI

Il quadro conoscitivo e analitico del territorio del comune di Perugia ha evidenziato l'esistenza di aree o zone con caratteristiche commerciali, demografiche, ambientali, urbanistiche e infrastrutturali assai particolari.

Come è noto, la programmazione commerciale (vedi capitolo primo sulla regolamentazione del settore) non può più basarsi, nella disciplina normativa vigente, su fattori di diniego amministrativo all'investimento sulla base di condizioni economiche di tipo ostativo. Ciò implica che la "vecchia" idea dei piani di adeguamento della rete commerciale (ex Legge n. 426 del 1971) sono stati totalmente superati dalle nuove normative europee, nazionali e regionali. Di conseguenza, la "vecchia" idea che, in un territorio municipale, vi possano essere "troppi" o "pochi" investimenti in termini di medie e grandi strutture e, sulla base di tali giudizi, far discendere regimi autorizzatori o meno rispetto a nuovi insediamenti commerciali è totalmente fuori dalle logiche regolamentatorie vigenti.

Con tali premesse, ampiamente analizzate e discusse nel capitolo primo dedicato all'evoluzione della regolamentazione giuridica del settore, l'analisi economica (riportata nel capitolo due) cerca di rispondere unicamente a quanto prescritto nella normativa regionale vigente, così come riportato nella Legge regionale n. 10 del 13 giugno 2014 laddove all'art. 9 specifica che la programmazione commerciale ed urbanistica deve:

"a) favorire la realizzazione di una rete distributiva che assicuri la qualità dei servizi da rendere ai consumatori e la qualità della vita della popolazione, nonché la migliore produttività del sistema;

b) assicurare il rispetto del principio della libera concorrenza, favorendo l'equilibrato sviluppo delle diverse tipologie distributive con particolare attenzione alla tutela e alla valorizzazione delle piccole e medie imprese commerciali".

Da questo punto di vista, in sintesi, l'analisi economica (vedi capitolo secondo) ha evidenziato che:

- Il territorio municipale complessivo presenta in linea di massima una densità di medio-grandi strutture piuttosto rilevante, comparativamente alle città benchmarking del centro Italia;
 - o La suddivisione in otto zone del territorio comunale (oltre all'area del centro storico) ha evidenziato l'assenza di particolari squilibri nell'offerta commerciale di strutture M e G, vista la loro presenza in quasi tutte le zone considerate;
- In relazione alle strutture di vendita di dimensioni medio-piccole M1 e M2, ossia quelle di norma coerenti con modesti centri urbani a bassa densità demografica e territorialmente molto frammentati si è evidenziato:
 - o Nelle nove aree considerate, vi sono complessivamente n. 178 M1 e n. 25 M2. In media, cioè, quasi 20 M1 per area e 2,8 M2 per area;
 - o Pertanto, la prescrizione normativa regionale di un equilibrato sviluppo della rete distributiva sull'intero territorio comunale sembra rispettata adeguatamente, in particolare se interpretiamo tale disposizione, tra l'altro, quale l'esistenza di una pluralità di strutture ai fini dell'accessibilità da parte dei residenti;
 - o Più specificatamente, in relazione alle tipologie M1 e M2, solo la zona del centro storico presenta un valore nullo in relazione alla categoria merceologica alimentare. In tutte le altre zone, esistono valori positivi di alcune di queste tipologie, sia nell'alimentare che nel non alimentare;
 - o E' quindi auspicabile che, nel centro storico, possano insediarsi strutture M1 e M2 alimentari;
- Complessivamente, in relazione alla tipologia M3, nelle otto zone sono insediate 23 strutture di vendita, di cui 7 alimentari e 16 non alimentari:
 - o Di fatto, in media, vi sono 2,9 strutture per zona considerata, mostrando così una discreta pluralità di offerta commerciale M3. Ciò significa che l'offerta di M3 è priva di evidenti squilibri. I residenti nelle varie zone hanno a disposizione, generalmente, una pluralità di strutture di vendita M3;
 - o La tipologia M3 è presente nell'alimentare con due strutture nelle zone 1 (Monteluce, Fontivegge, Casaglia, etc..), 2 (Bellocchio, Madonna Alta, Pian di Massiano, Settevalli, etc...) mentre con una sola struttura nelle zone 3 (Montebello, S.Ena, Ponte San Giovanni, etc..), 4 (Villa Pitignano, Ponte Felcino,

- Colombella, etc..) e 5 (San Sisto, Ferro di Cavallo, S.Andrea delle Fratte, etc..).
- La stessa tipologia M3 è presente nel non alimentare con 5 strutture nella zona 2; con 4 strutture nella zona 4 e 5; con una sola struttura nella zona 1, 3 e 6 (Pila, Castel del Piano, Bagnaia, etc..).
 - La tipologia M3 è però assente nelle zone centro storico, area 7 (Parlesca, Casa del Diavolo, Ponte Pattoli, Ramazzano, etc..) e area 8 (Cenerente, Migiana, Monte Bagnolo, San Marco, etc..), sia nell'alimentare che nel non alimentare. Nella zona 6, M3 non è presente nell'alimentare, mentre esiste una struttura nel non alimentare;
 - Alla luce di queste considerazioni, e vista la frammentazione e la bassa densità demografica di molti piccoli centri localizzati nel territorio comunale, si ritiene auspicabile la presenza di una struttura M3 alimentare nella zona 6;
 - Si ricorda che lo stralcio del Quadro Strategico di Valorizzazione, attualmente vigente per il centro storico prevede, tra le diverse previsioni normative, la possibilità di rilasciare nuove autorizzazioni per gli insediamenti di medie M3 e grandi strutture di vendita G1 e G2, limitatamente al settore non alimentare;
 - Le zone del nord Perugia - ossia la 7 e la 8 - presentano ragioni di prossimità rispetto ad altre zone. In modo particolare, la 7 è contigua alla 4 dove sono presenti cinque strutture di vendita M3. Invece, la 8 è prossima all'area 5 e all'area 2, dove complessivamente sono presenti 12 strutture di vendita M3. In termini di isocrone commerciali, il tempo di percorrenza medio necessario a raggiungere quella 4 ad esempio dalla zona 7 è molto modesto e, di conseguenza, possiamo ipotizzare un bacino spaziale di attrazione dell'utenza al servizio esteso anche all'area 7;
- Le strutture G1 sono quattro localizzate in due aree del territorio comunale, in particolare l'asse Sud (area 3) e l'asse Ovest (area 5) della città storica.
- Essendo strutture di vendita particolarmente rilevanti in termini di superfici di vendita, è possibile ipotizzare un bacino di attrazione spaziale più esteso rispetto alle strutture di vendita M3. E' ragionevole assumere che le strutture G1

- coprano, come bacino di attrazione spaziale, l'intero territorio comunale;
- La distribuzione territoriale di G1 è particolarmente concentrata nell'area 3 (ben tre strutture di vendita, di cui una anche alimentare) e da una di esse presente nell'area 5 (con una vocazione nell'alimentare). Date le isocrone commerciali sopra ipotizzate, è possibile e ragionevole assumere l'assenza di particolari squilibri territoriali nell'offerta commerciale G1, anche tenendo conto dell'analisi comparata sulle città benchmarking del centro Italia;
 - Le strutture G2 sono tre e il loro bacino di attrazione spaziale è inter-comunale (ossia si estende a più municipalità contigue).
 - Due di esse hanno vocazioni significative nell'alimentare e non solo nel non alimentare. L'assetto appare ragionevole, anche alla luce dell'analisi svolta sulle città benchmarking del centro Italia;
 - Si ricorda che il Quadro Strategico di Valorizzazione, attualmente vigente del centro storico prevede, tra le diverse previsioni normative, la possibilità di rilasciare nuove autorizzazioni di medie M3 e grandi strutture di vendita G1 e G2, limitatamente al settore non alimentare.

Ciò che invece diviene rilevante, ai fini della programmazione commerciale, è l'esistenza di fattori ostativi assoluti o relativi, derivanti da motivi di interesse pubblico non riconducibili però a fattori economici. Nei fatti, questi fattori sono da ricondurre a tematiche di tipo ambientale, urbanistico, infrastrutturale o della viabilità. Al fine di esplicitare questa impostazione, ci limitiamo ad evidenziare alcune indicazioni regolamentatorie previste nell'ordinamento giuridico della nostra regione (per una discussione più ampia e approfondita vedi capitolo primo).

In particolare in base al Testo Unico del Commercio della Regione Umbria (Legge n.10 del 13 giugno 2014) l'art. 11 stabilisce che la programmazione urbanistica deve rilevare:

- "a) le **aree da ritenersi sature** rispetto alla possibilità di localizzarvi nuovi insediamenti tenuto conto delle condizioni di sostenibilità ambientale, infrastrutturale, logistica e di mobilità relative a specifici ambiti territoriali, ed in particolare:

- o 1) del grado di congestione delle infrastrutture stradali da valutare in base al numero di mezzi, al numero di innesti e di accessi diretti e al numero delle funzioni svolte (collegamento interprovinciale, mobilità in area metropolitana, collegamento ad area industriale, collegamento esercizi commerciali);
 - o 2) dell'idoneità delle caratteristiche delle infrastrutture rispetto alle funzioni svolte;
 - o 3) delle caratteristiche della qualità della circolazione, anche dal punto di vista degli utenti, in considerazione delle funzioni assegnate alla strada nell'ambito della propria rete e del proprio ambito territoriale di riferimento, secondo i livelli di servizio di cui al decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 5 novembre 2001 (Norme funzionali e geometriche per la costruzione delle strade) e alle norme regionali di settore;
 - o 4) dell'ammontare dei costi per le amministrazioni pubbliche interessate ai fini dell'adeguamento delle infrastrutture e della tutela delle risorse essenziali del territorio;
- b) le **aree di localizzazione delle medie e delle grandi strutture di vendita**, tenendo anche conto, nel rispetto di quanto disposto dal regolamento di cui all' articolo 10, comma 5 degli effetti d'ambito sovracomunale e di fenomeni di addensamento di esercizi che producono impatti equivalenti a quelli delle grandi strutture di vendita.
3. Le determinazioni dei comuni di cui ai commi 1 e 2 possono essere differenziate in relazione a singole parti del territorio comunale o zone di cui all' articolo 19 ed alla tipologia degli esercizi di cui all' articolo 18. In particolare la strumentazione urbanistica per l'insediamento in aree non esclusivamente commerciali può disporre limitazioni all'insediamento di attività commerciali in relazione alle classificazioni di cui all' articolo 19”;

La successiva Legge regionale n.12 del 3.11.2016 (Modificazioni ed integrazioni della legge regionale 13 giugno 2014, n. 10) comporta diverse modifiche al Testo Unico del Commercio. In particolare, l'art. 4 stabilisce che la dimensione massima degli insediamenti G2 è abrogata, con possibilità pertanto di realizzare nuove strutture commerciali ed ampliamenti anche superiori alle superfici massime di 15000 o 20000 mq. in passato previste (rispettivamente per alimentare e per non alimentare). Questa disposizione normativa pone nuove sfide alla programmazione degli insediamenti delle strutture G2, ossia che si debba valutare la compatibilità ambientale, infrastrutturale e della viabilità con specifica focalizzazione sulle diverse fasce dimensionali che una struttura G2 può assumere. In altri termini,

l'insediamento di una nuova struttura G2, avente una superficie di vendita di 25000 mq, genera un impatto ambientale, infrastrutturale e sulla viabilità decisamente diverso, di norma, da una identica struttura di vendita G2 che però presenta una superficie di vendita ad esempio di 35000 mq. Pertanto, la programmazione commerciale, in relazione alle G2 e sulla base delle diverse zone in cui il territorio comunale è differenziato, deve stabilire soglie di "sostenibilità" ambientale, infrastrutturale e della viabilità in relazione agli assetti esistenti e, invece, la previsione di opportuni interventi futuri per poter legittimare insediamenti aventi superfici di vendita superiori. Così, ad esempio, è possibile che in una zona del territorio comunale si possa stabilire che sia possibile un insediamento G2 di 20000 mq senza modificare gli assetti ambientali, infrastrutturali e della viabilità; al contrario per insediamenti di superficie maggiore è necessario intervenire sul piano ambientale o quello infrastrutturale o quello della viabilità.

Infine, sul piano della regolamentazione, il regolamento regionale 8 gennaio 2018 n.1 stabilisce che:

"3. I Comuni disciplinano altresì la localizzazione delle medie strutture di vendita M3 e delle grandi strutture di vendita [...] individuando le aree:

- a) in prossimità di stazioni e nodi di interscambio del trasporto pubblico e privato;
- b) dotate di una efficace accessibilità alle principali arterie della viabilità regionale [...]"

Inoltre al comma 4 si afferma:

"Nell'individuazione delle aree di localizzazione (delle M3 - da mq 1501 a mq 2500 superficie di vendita - e delle grandi strutture di vendita G1 - da mq 2501 a mq 5.500 superficie di vendita - G2 oltre mq 5.500 superficie di vendita) [...] e nei propri strumenti urbanistici i Comuni:

- a) favoriscono l'insediamento delle grandi strutture di vendita su aree in cui le necessarie infrastrutture sono già presenti o sono individuate nello strumento urbanistico in modo da consentire la massima accessibilità con l'uso di mezzi privati, del trasporto pubblico locale e della modalità ciclo pedonale, tenuto conto della vicinanza in particolare, agli svincoli stradali e autostradali;
- b) favoriscono, ove possibile, il recupero del patrimonio edilizio esistente, ivi compresi i complessi produttivi dismessi, nel rispetto delle caratteristiche storico-culturali nonché la riqualificazione urbanistica di aree degradate e sottoutilizzate;
- c) assicurano la ottimale accessibilità da parte dell'utenza, al fine di ridurre la necessità di mobilità motorizzata privata".

Posti i sopra riportati indirizzi da recepire in sede di adeguamento del PRG del Comune di Perugia successivamente all'approvazione del presente documento di aggiornamento della programmazione commerciale, in considerazione dei riferimenti economici e regolamentativi richiamati finora è possibile stabilire la programmazione degli insediamenti delle M3 e G1-G2 nel territorio comunale in coerenza ai criteri derivanti dall'analisi della parte ambientale, urbanistica e della viabilità individuati nel presente documento: in altri termini, i contenuti della presente programmazione sono le risultanze di fattori ostativi assoluti e relativi nelle diverse aree del territorio comunale sotto i diversi profili analizzati.

E' di tutta evidenza che i fattori ostativi assoluti costituiscono barriere assolute alla realizzazione di nuovi insediamenti commerciali e non possono in alcune modo essere rimossi. I vincoli assoluti relativi ad aspetti ambientali, ad esempio, possono costituire barriere assolute alla realizzazione di nuovi investimenti commerciali in una specifica area. I capitoli dedicati alla parte ambientale, urbanistica, infrastrutturale e della viabilità hanno evidenziato l'esistenza o meno di questi fattori ostativi assoluti.

Al contrario, i fattori ostativi relativi suggeriscono l'esistenza di problematiche attuali (per esempio, ambientali, infrastrutturali, urbanistiche o di viabilità) tali da non consentire, sul piano autorizzatorio e nelle attuali condizioni, l'investimento commerciale. Tuttavia, questi motivi imperativi di interesse pubblico possono essere rimossi grazie all'adozione di interventi adeguati sulle infrastrutture, sulla viabilità e sull'ambiente tali da consentire la risoluzione del problema attualmente operante.

Di conseguenza, questo documento stabilisce l'esistenza di aree o zone dove queste barriere relative agli insediamenti sono presenti ma suscettibili di essere rimosse per effetto di interventi risolutivi o migliorativi.

In questa logica, il presente documento ha la caratteristica di essere di "tipo strutturale", nel senso che accanto all'individuazione dei fattori ostativi assoluti, sono individuati quelli di tipo relativo per i quali si può ritenere che l'investimento commerciale M3 - G1 - G2 è subordinato e condizionato alla rimozione preliminare (e non successiva) dei medesimi.

Assai opportunamente, il Regolamento Regionale 8 gennaio 2018 n. 1 all'art. 3 comma 2 afferma che "l'attivazione dell'esercizio delle attività delle strutture di cui al comma 1 è subordinata al completamento delle opere infrastrutturali previste dal titolo abilitativo o dall'eventuale piano attuativo di medie strutture di vendita superiori di tipologia M3 e di grandi strutture di vendita". Inoltre, tale articolo prosegue, stabilendo che "gli oneri relativi alle opere infrastrutturali e viarie derivanti dall'insediamento della nuova attività

commerciale sono sostenuti direttamente dal richiedente titolare dell'autorizzazione commerciale secondo le specifiche previsioni dettate dal Comune, nel rispetto di quanto previsto dalla normativa vigente".

Pertanto, in questa logica "flessibile", vi potranno pertanto essere aree o zone caratterizzate da "condizioni di sostenibilità ambientale, infrastrutturale, logistica e di mobilità", così come esplicitamente indicato dal comma 2 punto a dell'art 11 Legge Regionale n. 10 del 2014. Le aree che in questa sede vengono ritenute potenzialmente sature, ai sensi di questa normativa, sono pertanto quelle ove sono stati riscontrati fattori ostativi relativi di questa natura. In altri termini, l'area satura, coerentemente con la normativa di riferimento, non è da interpretarsi nel senso di un eccesso di presenza di strutture commerciali, ma nel senso piuttosto della presenza di fattori ambientali, urbanistici, infrastrutturali e di viabilità tali da considerarsi satura (rispetto ad ulteriori investimenti commerciali).

Quest'approccio programmatico dinamico è particolarmente utile, anche in relazione al fatto che l'investimento commerciale G2 non ha più soglie dimensionali superiori (nel senso che, in Umbria, si possono realizzare strutture di vendita senza limitazione di superficie di vendita). Di conseguenza, l'area satura o meno non può essere giudicata in relazione genericamente ad un investimento G2, ma specificatamente in relazione alle sue caratteristiche dimensionali (è evidente che una G2 da 20.000 mq di superficie di vendita ha un impatto diverso da un'altra di 40.000 mq).

Alla luce di tutte queste considerazioni di principio e di metodo, il presente documento, dopo aver riportato all'interno dei singoli capitoli, in particolare di quello ambientale, di quello urbanistico e di quello sulle infrastrutture e viabilità, le osservazioni e analisi relative all'esistenza di fattori ostativi di tipo assoluto o relativo nelle diverse aree del territorio comunale, stabilisce, di seguito, le relative prescrizioni derivanti da tali ambiti disciplinari.

Dal punto di vista urbanistico, si indicano i seguenti indirizzi programmatici con le relative specifiche prescrizioni.

Si ribadisce innanzitutto che sarà in sede di adeguamento/modifica dello strumento urbanistico che si procederà all'individuazione delle "aree sature" e delle aree ove sarà possibile localizzare le medie strutture di vendita M3 e le grandi strutture di vendita di cui all'art. 24 della lr 10/24, nel rispetto dei criteri localizzativi indicati al comma 3, art.2 del R.R. 1/2018.

Per quanto riguarda la presente programmazione commerciale si fa riferimento al Regolamento regionale n. 1 del 2018 nella parte in cui stabilisce specifici indirizzi. In particolare, l'art. 2 comma 2, 3 e 4 del suddetto regolamento così recita:

2. I comuni adottano l'atto di programmazione delle attività commerciali (...) favorendo:

- a) l'utilizzazione del territorio, secondo criteri di sviluppo sostenibile e nel rispetto degli strumenti urbanistici generali ed attuativi;
- b) la promozione delle componenti produttive del territorio, compatibilmente con la tutela, il recupero e la valorizzazione del paesaggio, dell'ambiente e del territorio rurale e montano, previo studio dell'impatto ambientale;
- c) l'integrazione e la riqualificazione socio economica e territoriale degli insediamenti produttivi e residenziali;
- d) L'equilibrato sviluppo e la regolare articolazione e distribuzione urbana delle attività commerciali nelle diverse tipologie distributive, nell'ambito delle previsioni del PRG, così da garantire ai consumatori la disponibilità del servizio commerciale in tutto il territorio comunale articolata secondo le differenti tipologie di attività;
- e) L'utilizzo e/o il miglioramento delle modalità di trasporto dell'area interessata tenuto conto del sistema di trasporto pubblico integrato.

Rispetto a detti indirizzi, si può affermare che il Comune di Perugia tenga già conto degli stessi nella gestione del territorio regolata dal PRG e da delibere di indirizzo finalizzate alla uniforme applicazione di regole perequative (da applicarsi attraverso la premialità e la compensazione).

Con riferimento a punti a), b) e c), si evidenzia che con una recente variante al PRG ai sensi dell'art 263 della LR 1/2015, sono state definite le regole attraverso le quali poter modificare la parte operativa del PRG e che sono riportate nell'art. 9 "gestione del PRG" e nell'art. 36 del Norme tecniche del PRG.

Nei suddetti articoli si stabilisce che in sede di modifiche della parte operativa del PRG non è ammessa l'introduzione di nuove volumetrie (suc) ad eccezione di quelle provenienti da forme compensative o da incentivi per il recupero edilizio. In sostanza le modifiche alla parte operativa del PRG possono avvenire solo negli ambiti urbani ed a condizione che avvengano a volumetria "0"; i pochi incrementi volumetrici consentiti sono ammessi in cambio della realizzazione di opere di interesse pubblico e di compensazione a fronte di procedure espropriative (regolate con la DCC 18/2014), a fronte della corresponsione di contribuzioni straordinarie in caso di recupero e

valorizzazione del patrimonio edilizio esistente (DCC 15/2011), a fronte della realizzazione di interventi di demolizione di detrattori ambientali e di riqualificazione ambientale (DCC 41/2017).

Pur non sussistendo un obbligo, come per le varianti di tipo residenziale, le varianti per attività di tipo produttivo e commerciale oltre che senza incremento volumetrico, di norma sono concepite senza incremento del consumo di suolo rispetto a quello previsto dal PRG. In sostanza, anche le eventuali future nuove previsioni per attività commerciali dovranno essere accompagnate dalla “cancellazione” di aree edificabili che, pertanto, verranno destinate a destinazione agricola o alla realizzazione di interventi di pubblico interesse, nei termini di cui alle suddette delibere di indirizzo.

Come prescritto al punto 2.d) della DD della Regione n. 2211 del 07/03/2019, prima di consumare nuovo suolo, oltre a tutte le verifiche indicate in base ai contenuti dell'allegato 1 alla DD della Regione n. 2211 del 07/03/2019, va affrontato il tema del riuso e della riconversione dei siti produttivi dismessi al fine di non lasciare grandi contenitori abbandonati che fungano da detrattori paesaggistici. Si dovrà dare priorità al riuso degli spazi già compromessi e degli edifici esistenti, e a considerare la localizzazione degli interventi come occasione di riqualificazione degli insediamenti serviti e di più equilibrata integrazione fra le attività presenti.

Le regole stabilite dal Piano prima enunciate consentono quindi, di variare la parte operativa del PRG a particolari condizioni di accessibilità e di rispetto alle caratteristiche ambientali e paesaggistiche dei luoghi, senza peraltro incrementare le volumetrie complessivamente previste dal PRG e, con specifica attenzione al contenimento del consumo di suolo. Le volumetrie possono essere in linea di principio “riallocate”, sempre tramite variante e definendo catastalmente le aree di “decollo” e di “atterraggio” delle stesse volumetrie, rispettando le condizioni di accessibilità e di adiacenza a tessuti edilizi esistenti (anche al fine di minimizzare l’impatto sul paesaggio).

In definitiva, eventuali incrementi volumetrici per attività commerciali potranno essere previsti esclusivamente nel rispetto di quanto stabilito dalla normativa regionale in tema di perequazione; le Delibere di consiglio comunale n.ri 15/2011, 18/2014, 41/2017, consentono detti incrementi solo per il recupero del patrimonio edilizio esistente, per la realizzazione di opere di pubblico interesse e a fronte della eliminazione di detrattori ambientali.

Per quanto riguarda le zone sottoposte a vincolo paesaggistico, anche con riferimento al punto b) comma 2 del suddetto regolamento, con il presente atto programmatico si stabilisce che per l'insediamento di attività commerciali M3, G1, G2 non sono ammessi incrementi del "consumo di suolo" rispetto a quello previsto nel PRG. In particolare si sancisce che:

1. le presumibili varianti al PRG per dette attività commerciali vengano attivate solo in presenza di edifici esistenti da recuperare e riqualificare, valutando attentamente che gli eventuali incrementi volumetrici siano compatibili con il contesto paesaggistico e con i dettami dei decreti di vincolo.

le varianti per cambi destinazione d'uso di aree aventi un'edificabilità assegnata dal piano, dovranno essere attentamente verificate, con riferimento a quanto stabilito dall'art. 38 comma 6 delle norme del Piano territoriale di coordinamento provinciale che così recita: "il PRG in sede di adeguamento, revisione o varianti non deve prevedere di norma nuovi complessi insediativi (zone omogenee C), D) di cui al D.I. 1444/68 e, per le zone F) sono consentite solo le attrezzature e gli impianti di interesse generale). L'eventuale individuazione di nuovi complessi insediativi nonché la riconferma o la modifica di quelli previsti e non dotati di strumenti attuativi adottati alla data di entrata in vigore del presente PTCP è subordinata alla motivata e dimostrata impossibilità di una diversa soluzione ed alla verifica della compatibilità paesaggistico-ambientale rispetto ai relativi provvedimenti di tutela".

Come prescritto al punto 2.c) della DD della Regione n. 2211 del 07/03/2019, dovranno essere sviluppate delle linee di indirizzo, come ad esempio quelle delle Aree Produttive Ecologicamente Attrezzate (APEA, art. 26 del decreto legislativo n. 112 del 1998), finalizzate alla tematica del corretto inserimento paesaggistico dei grandi e medi contenitori commerciali nel contesto paesaggistico urbano e storico che li ospita. Tali criteri dovrebbero ricomprendere indicazioni in merito:

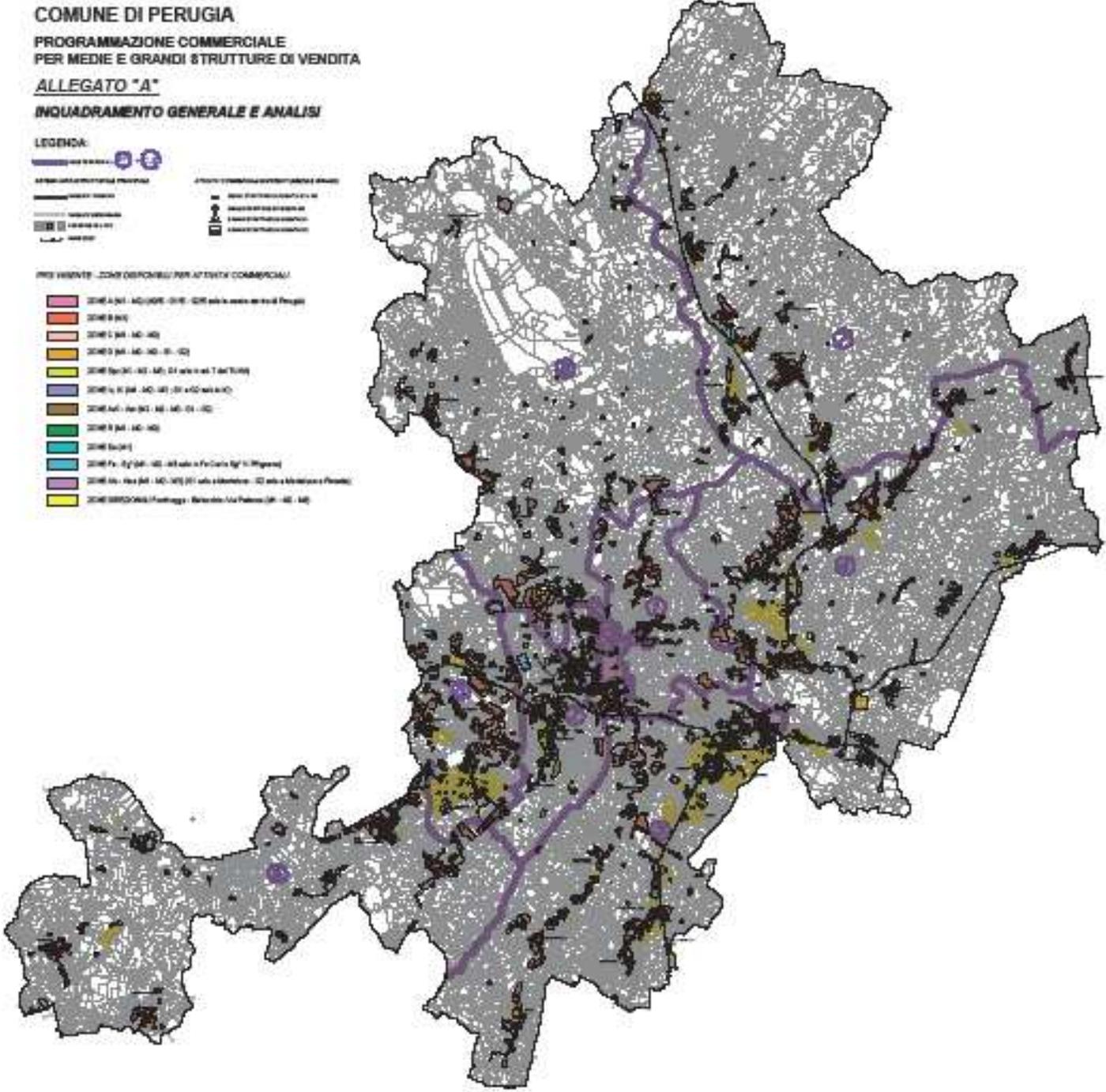
- ai parcheggi, che dovranno essere realizzati con superfici permeabili e ombreggiati;
- segnaletica pubblicitaria dovrà essere pianificata in modo che il proliferarsi di insegne non rechi disturbo o impatto paesaggistico;
- alla verifica della visibilità panoramica delle aree dalle principali strade di percorrenza.

In relazione all'indirizzo riportato al comma d) del punto 2, si può affermare, che il PRG garantisca una significativa offerta di aree e spazi destinati ad attività commerciali, anche grazie ad alcune norme regionali che hanno ex lege ampliato le destinazioni d'uso ammissibili nelle zone per attività produttive (zone "D"). L'offerta di zone di PRG ove sono ammesse attività commerciali è sintetizzata nella tabella 1 e descritta graficamente nella tavola "programmazione commerciale per medie grandi strutture di vendita. Inquadramento generale e analisi". Dalla analisi della tavola, si deduce che l'equilibrata offerta di aree per attività commerciali di vario taglio è garantita in tutto il territorio comunale con una inevitabile "concentrazione" nelle zone più popolate e densamente edificate, ma con una adeguata offerta anche nei numerosi paesi e centri abitati distribuiti nel territorio.

Tab.1 Attività commerciali ammesse nelle zone del PRG

Zona urbanistica di PRG	Attività commerciali ammesse
Zona A "Centri storici"	(M1 - M2) (M3/E, G1/E e G2/E solo in centro storico di Perugia)
Zone Aic - Atcs: aree trasformabili in zona "A"	(M1 - M2 - M3) (G1 solo a Monteluce - G2 solo a Monteluce e Pincetto);
Zone B: residenziali di completamento	M1 e M2
Zone C: residenziali di nuovo impianto	M1 - M2 - M3
Zone D: per attività produttive	M1 - M2 - M3 - G1 - G2
Zone SPR: per servizi privati	M3; G1 solo in insediamenti urbani e periurbani, centri esterni, insediamenti minori e insediamenti sparsi di cui all'art. 7 del TUNA)
Zone ic e IC: per attività commerciali	M1, M2 ed M3; G1 e G2 solo in IC
Zone R: di ristrutturazione	M1 - M2 - M3
Zone Sa: Aree per sosta attrezzata	M1
Zone Fe - Sg* : Aree per attrezzature per lo sport (Fe); Servizi generali (Sg)	(M1 e M2; M3 solo in Fe Curi e Sg* V. Pitignano)

Zone Acfi - Aer: Aree centrali e funzione integrata	(M1 - M2 - M3 - G1 - G2)
Zone direzionali: Fontivegge - Bellocchio - Via Palermo	(M1 - M2 - M3).



Dal punto di vista ambientale, si possono pertanto indicare alcuni indirizzi programmatori e specifiche prescrizioni.

Le ricadute delle scelte di programmazione sulle diverse componenti ambientali sono state analizzate attraverso la costruzione di una matrice impatti/effetti che tiene conto anche della zonizzazione del territorio nella quale sono stati riportati tutti fattori ritenuti ostativi o, comunque limitanti alla realizzazione di nuove strutture di vendita di tipo M3, G1 e G2.

Necessariamente, in presenza di tali fattori l'attuazione del programma dovrà svilupparsi attraverso la redazione di progetti basati su studi di dettaglio atti a supportare proposte e soluzioni in grado di ridurre gli impatti sulle componenti ambientali e di compensarne comunque gli effetti, in coerenza con gli obiettivi di sostenibilità ambientale.

Il quadro conoscitivo così definito, per gli aspetti trattati e pertinenti alla programmazione comunale commerciale, ha consentito pertanto di escludere la trasformazione di alcune aree, individuarne altre come "condizionate", per la necessità di implementare gli studi di fattibilità e compatibilità ambientale in una fase di "micro-localizzazione", e di prediligere, invece, alcune situazioni, all'interno delle quali la possibilità di recupero del patrimonio esistente può favorire la riqualificazione ambientale, declinando, quindi in termini assolutamente positivi le trasformazioni previste.

Sono stati stimati i potenziali impatti, e valutati a livello dell'intero territorio comunale "macro-localizzazione", i fattori ostativi assoluti e quelli ostativi relativi soprattutto sulla base delle normative vigenti in tema ambientale e paesaggistico.

Con la D.D n.2211 del 07/03/2019, come rettificata con successivo atto D.D. 2555 del 15/3, la Regione dell'Umbria, nell'ambito della procedura di verifica di assoggettabilità a VAS, con riferimento allo studio di V.INC.A, ha definito le seguenti prescrizioni relative ai fattori ostativi sia assoluti che relativi:

"I fattori ostativi assoluti costituiscono barriere assolute alla realizzazione di nuovi insediamenti commerciali e non possono in alcuna modo essere rimossi. I vincoli assoluti relativi ad aspetti ambientali, ad esempio, possono costituire barriere assolute alla realizzazione di nuovi investimenti commerciali in una specifica area. I capitoli dedicati alla parte ambientale, urbanistica, infrastrutturale e della viabilità hanno evidenziato l'esistenza o meno di questi fattori ostativi assoluti. Al contrario, i fattori ostativi relativi suggeriscono l'esistenza di problematiche attuali (per

esempio, ambientali, infrastrutturali, urbanistiche o di viabilità) tali da non consentire, sul piano autorizzativo e nelle attuali condizioni, l'investimento commerciale. Tuttavia, questi motivi imperativi di interesse pubblico possono essere rimossi grazie all'adozione di interventi adeguati sulle infrastrutture, sulla viabilità e sull'ambiente tali da consentire la risoluzione del problema attualmente operante. Di conseguenza, sono individuate aree o zone dove queste barriere relative agli insediamenti sono presenti ma suscettibili di essere rimosse per effetto di interventi risolutivi o migliorativi.”

Tipologia fattori	Fattori ostativi assoluti	Fattori ostativi relativi	Normativa di riferimento
Aree boscate	G2-G1-M3		D.Lgs42/04 art.142 lett.g; L.R 27/00; L.R 28/0; art.85 L.R 1/15
Distanza da opere captazione acque a uso potabile	G2-G1-M3		D.Lgs 15206; D.L 258/00; D.G.R 1968/03
Fasce A-B (AdB Tevere) e aree R3 e R4 idraulico	G2-G1-M3		D.P.C.M 10/11/06 D.P.C.M 10/04/13 art. 28,29
Fascia A e B rete idrica secondaria	G2-G1-M3		D.P.C.M 10/04/13 art. 28, 29
Aree a potenziale pericolosità idraulica PRG	G2-G1-M3		Art.84 TUNA (PRG)

Fascia C idraulico (AdB Tevere) R2	G1-G2-M3		D.P.C.M 10/11/06 D.P.C.M 10/04/13 art. 30
Aree a rischio idrogeologico R3 e R4 (Ad B Tevere) frane	G2-G1-M3		D.P.C.M 10/11/06 art. 14,15

Distanza corsi d'acqua	G2-G1-M3	D.Lgs 42/04 art. 142; L.R 27/00 art. 48; R.D 523/1904, art.39 PTCP; art.84 TUNA (PRG)
Soggiacenza della falda	G2-G1-M3	D.Lgs 36/03
Vulnerabilità acquiferi	G1-G2-M3	D.Lgs 152/06 all.2 Parte III Art.15 c.5 PTCP
Vincolo idrogeologico	G2-G1-M3	R.D.L. 3267/2; D.L 27/84; L.R 28/01
Zone d'interesse archeologico	G2-G1-M3	Art.142 c.1 lett.m) D.Lgs. 42/04 art. 77 TUNA (PRG)
Aree di elevato valore Naturalistico ambientale - Classe 4a (PTCP)	G2-G1-M3	Art.36 c1 lett.dPTCP;art. 81 TUNA (PRG)
Aree di elevatissimo valore naturalistico ambientale Classe 4b (PTCP DI Perugia)	G2-G1-M3	Rete Natura 2000 SIC;Art.36 c1 lett.d PTCP art. 81 TUNA (PRG)
Habitat all'interno dei siti Natura 2000 (divieto) Siti della rete Natura 2000 Zone A, B, C dei Parchi Regionali	G2-G1-M3	Rete Natura 2000 SIC;Art.36 c1 lett.d PTCP art. 81 TUNA (PRG) L.R. n.9 del 3/03/1995
RERU: -Frammenti: Habitat	G2-G1-M3	Art.46 L.R.27/00 Art.81 L.R 1/15

RERU -Corridoi e Pietre di Guado: Habitat -Unità Regionali di Connessione: Habitat -Corridoi e Pietre di Guado: Connettività -Unità Regionali di Connessione: Connettività -Frammenti: Connettività -Matrice - Barriere Antropiche	G2-G1-M3	Art.46 L.R.27/00 Art.81 L.R 1/15
Aree di Cava non riambientata	G2-G1-M3	Zone D7 art.156 L.R 27/00
Vincolo sismico	G2-G1-M3	D.G.R 377/10; NTC17/01/2018
Tutela della qualità dell'aria	G2-G1-M3	D.CEE 96/62; D.lgs 351/99; D.M 60/02; D.C.R 402/04
Piano acustico (Classe I)	G2-G1-M3	L. R. n°1/2015 ; R.R. n° 2 del 18/02/2015
Piano acustico (Classe II)	G2-G1-M3	L. R. n°1/2015 ; R.R. n° 2 del 18/02/2015.
RIR	G2-G1-M3	Dir.CEE 2003/105; D.Lgs 238/05; D.M.20/10/98

Per gli aspetti naturalistici la stessa determinazione dirigenziale indica le aree nelle quali non è opportuno prevedere la localizzazione di strutture di vendita medie e grandi, di dimensioni quindi superiori a 1500 mq di superficie di vendita.

Vincolo ostativo assoluto:

- Habitat all'interno dei siti Natura 2000 (divieto)
- Siti della rete Natura 2000

-Zone A, B, C dei Parchi Regionali

-Aree classificate dalla RERU:

-Frammenti: Habitat

Vincolo ostativo relativo:

-Corridoi e Pietre di Guado: Habitat

-Unità Regionali di Connessione: Habitat

-Corridoi e Pietre di Guado: Connettività

-Unità Regionali di Connessione: Connettività

-Frammenti: Connettività

-Matrice

-Barriere antropiche

Per l'ubicazione di nuove strutture di vendita, in un'ottica di tutela preventiva e di miglioramento delle condizioni di qualità della vita, sono infine state indicate le tipologie dei fattori preferenziali che sono mirati al recupero e limitano il consumo di suolo.

Tipologia fattori preferenziali
Recupero patrimonio esistente
Aree industriali dismesse
Aree produttive e a servizi
Dotazione d'infrastrutture "compatibili"

Per le componenti ambientali, si riportano alcune prescrizioni:

Acqua

Nel territorio comunale, l'uso idropotabile è assicurato dall'acquedotto consortile, gestito da Umbra Acque ed ha capacità atte a soddisfare le nuove utenze eventualmente previste. Le acque nere dovranno essere preferibilmente ricondotte nel sistema fognale pubblico per raggiungere i depuratori dislocali nel territorio.

Vista l'orografia e la geologia del territorio comunale, la realizzazione di strutture ed infrastrutture dovrà tenere conto della capacità d'infiltrazione dell'acqua nel sottosuolo riducendo al massimo le aliquote di corrivazione.

Le acque superficiali pertinenti al reticolo idrografico superficiale, dovranno essere correttamente fatte defluire a cielo aperto ed indirizzarli nei propri alvei naturali.

Aria

Il fattore che influenza maggiormente questa componente è dato dal traffico.

Le quote di traffico aggiuntivo dovranno essere riviste attraverso specifiche simulazioni previsionali. Dovranno essere anche previsti piani di monitoraggio da attivarsi prima, dell'esercizio effettivo delle strutture di vendita di medie e grandi dimensioni, e proseguire nel tempo per trovare, eventualmente ce ne fosse la necessità, soluzioni di mitigazione dell'impatto.

Suolo e sottosuolo

Per gli aspetti legati al sottosuolo, si è già fatto riferimento al problema dell'impermeabilizzazione antropica che limita, in caso di terreni permeabili, l'infiltrazione delle acque nel sottosuolo.

Per quanto riguarda invece le costruzioni, si dovrà fare riferimento alle norme tecniche per le costruzioni in zona sismica (DM 17/01/2018). Si rende anche necessario valutare la suscettibilità sismica attraverso studi di Microzonazione Simica così come previsto dalla normativa regionale vigente (D.G.R 377/10).

Rumore

Ai sensi del D.P.R n. 142 del 30/04/2004, la zonizzazione acustica suddivide il territorio in varie classi. La classe I è stata considerata come fattore ostativo assoluto, in quanto particolarmente protetta: rientrano in questa classe le aree nelle quali la quiete rappresenta un elemento di base per la loro utilizzazione:

aree ospedaliere, scolastiche, aree destinate al riposo e allo svago, aree residenziali rurali, aree di particolare interesse urbanistico, parchi pubblici.

Natura e biodiversità

All'interno delle aree sottoposte a vincoli per la tutela della natura e biodiversità, è stata esclusa la possibilità di prevedere la realizzazione di strutture di vendita di medie e grandi dimensioni.

Energia

Per quanto riguarda l'aspetto legato all'energia, dovranno essere prese in considerazione tutti i sistemi di risparmio energetico, al fine di ridurre gli sprechi e ottimizzare i consumi adottando le migliori tecnologie disponibili.

Gestione dei rifiuti

Poiché gli insediamenti commerciali producono quantitativi significativi di rifiuti di diversa natura ed in particolare di rifiuti da imballaggio, è stata posta particolare attenzione nella declinazione di specifici obiettivi di sostenibilità, che dovranno essere garantiti dall'attuazione del nuovo strumento di programmazione commerciale, associando a questi strategie ed azioni in grado di favorirne il raggiungimento.

Sono stati assunti a riferimento la Direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo, che introduce il principio di "gerarchia dei rifiuti" e che assegna la priorità assoluta alla prevenzione e riduzione della produzione dei rifiuti, al loro riutilizzo, riciclo e recupero, individuando solo come opzione residuale lo smaltimento. La necessità di una corretta gestione dei rifiuti, ribadita in tutte le disposizioni normative successive, ed è stata ulteriormente riscontrata dall'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (2015), che sottolinea l'importanza di supportare lo sviluppo economico e sociale attraverso la gestione sostenibile delle risorse naturali del nostro pianeta, l'utilizzo sicuro delle sostanze chimiche, la riduzione e il riciclo dei rifiuti, l'uso più efficiente dell'acqua e dell'energia nonché la necessità di implementare le azioni in grado di minimizzare l'impatto ambientale negativo delle città e delle attività antropiche sul sistema climatico globale.

Di estrema rilevanza è inoltre il “Pacchetto di misure per l’economia circolare”, approvato definitivamente dal Consiglio Europeo a maggio del 2018, finalizzato ad incentivare la transizione dell’Europa verso modelli di economia circolare capaci di promuovere la crescita sostenibile e la creazione di nuovi posti di lavoro, e che ha come obiettivo prioritario quello di incidere con misure concrete ed intersettoriali sull’intero sistema imprese-consumatori, sviluppando una gestione circolare ed efficiente delle risorse basata sul recupero massimo delle materie e sulla riduzione degli scarti. D’altra parte, il Pacchetto demanda ai singoli Comuni la responsabilità di adottare sistemi di raccolta differenziata efficaci ed efficienti rispetto agli obiettivi di riciclaggio dei rifiuti e di valorizzazione dei materiali. Relativamente agli imballaggi ed ai rifiuti da imballaggio è prevista l’adozione di misure di prevenzione finalizzate a ridurre la produzione di tali rifiuti e minimizzare il loro impatto sull’ambiente nonché di misure volte a incoraggiare l’aumento delle percentuali di imballaggi riutilizzabili immessi sul mercato, promuovendo il ricorso a sistemi per il riutilizzo degli imballaggi in modo ecologicamente corretto, senza compromettere l’igiene degli alimenti e la sicurezza dei consumatori.

Analogamente il Documento “Verso un modello di economia circolare per l’Italia”, pubblicato dal Ministero dell’Ambiente nel 2017, è finalizzato a fornire un inquadramento generale dell’economia circolare nonché a definire il posizionamento strategico del nostro Paese sul tema, in continuità con gli impegni adottati nell’ambito dell’Accordo di Parigi, dell’Agenda 2030 delle Nazioni Unite, in sede G7 e nell’Unione Europea e nell’ottica di definire gli obiettivi sull’uso efficiente delle risorse e sui modelli di produzione e consumo sostenibili.

Tutto ciò è stato ampiamente considerato nella definizione delle Linee Programmatiche di mandato dell’Amministrazione Comunale, che hanno previsto uno specifico indirizzo avente ad oggetto il miglioramento del sistema della raccolta differenziata, e nella delibera n. 181/2014 della Giunta Comunale, che ha approvato il programma “Perugia Smart City” e che impegna ad adottare politiche di gestione dei rifiuti finalizzate alla riduzione degli stessi e basate sull’incentivazione dei sistemi di recupero e riciclo.

In quest'ottica, nell'attuazione del Programma Commerciale devono essere assunte a riferimento tutte le azioni utili ad assicurare prioritariamente la riduzione dei rifiuti ed a facilitare il recupero di materia, in coerenza con i principi dell'economia circolare.

Possono essere definite a tal fine le seguenti misure operative:

- Prevenzione: introduzione di diversi fattori che inducano i consumatori a produrre meno scarti, tramite scelte consapevoli al momento della spesa e incentivazione economiche a chi produce meno rifiuti.
- Riduzione dei quantitativi prodotti alla fonte con interventi sugli imballaggi: contenimento degli imballaggi superflui, la sostituzione di risorse non rinnovabili con risorse rinnovabili, la sostituzione di sostanze pericolose con sostanze non pericolose
- Sviluppo di pratiche 'sostenibili' presso commercianti e attività di servizi tramite: un maggior utilizzo di materiali recuperati nei processi, diminuzione dell'impiego di materiali e di rifiuti prodotti a parità di servizio erogato.
- Riutilizzo dei prodotti: introduzione di buone pratiche sull'uso prolungato di certi beni quali lo sviluppo dei mercati dell'usato, del noleggio dei beni invece dell'acquisto,

Partendo dalle suddette misure di riduzione della produzione di rifiuti, possono essere individuate diverse buone pratiche, utilizzabili sia dalle piccole e medie attività commerciali che dagli operatori della Grande Distribuzione Organizzata e finalizzate a migliorare i livelli qualitativi della gestione integrata dei rifiuti urbani:

- sostituzione degli shopper in plastica con sacchetti in plastica biodegradabile oppure in carta, od in tessuto riutilizzabili venduti a prezzo di costo,
- maggiore attenzione verso un uso più attento degli imballaggi secondari e terziari prevedendo meccanismi di ritorno di questi imballaggi presso la filiera di approvvigionamento,

- ritiro di beni durevoli dismessi da parte dei commercianti che vendono questo tipo di merce allo scopo di facilitare la creazione di un circuito di valorizzazione ed eventualmente di riparazione e vendita o dono,
- promozione di prodotti realizzati con materia prima riciclata (carta igienica, carta assorbente da cucina, carta per fotocopie, tovagliette o tovagliolini, ecc.),
- promozione di sistemi di consegna a domicilio di bevande,
- utilizzo di packaging ecologico,
- riduzione degli sprechi alimentari sostenendo gli enti assistenziali,
- promozione di comportamenti eco-responsabili coinvolgendo anche le Associazioni dei consumatori puntando a meccanismi di fidelizzazione dei clienti,
- incentivazione all'acquisto di prodotti alla spina,
- promozione dell'uso dell'acqua pubblica mediante installazione di "case dell'acqua" finalizzate alla riduzione delle bottiglie in plastica.

Nell'attuazione del Programma Commerciale devono essere assunte a riferimento tutte le azioni utili ad assicurare prioritariamente la riduzione dei rifiuti ed a facilitare il recupero di materia, in coerenza con i principi dell'economia circolare. Possono essere definite a tal fine le seguenti misure operative:

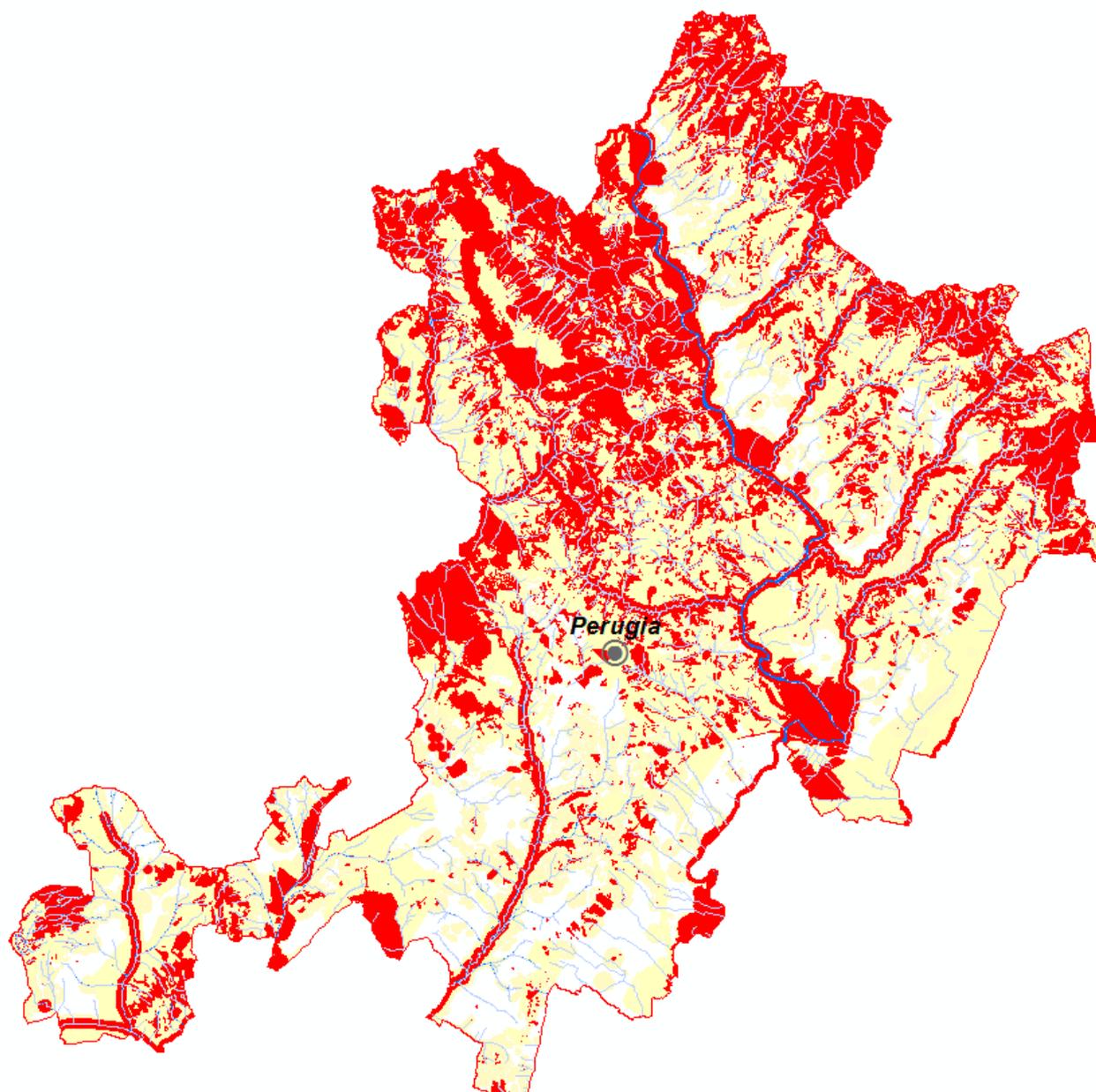
-Prevenzione: introduzione di diversi fattori che inducano i consumatori a produrre meno scarti, tramite scelte consapevoli al momento della spesa e incentivazione economiche a chi produce meno rifiuti. -Riduzione dei quantitativi prodotti alla fonte con interventi sugli imballaggi: contenimento degli imballaggi superflui, la sostituzione di risorse non rinnovabili con risorse rinnovabili, la sostituzione di sostanze pericolose con sostanze non pericolose -Sviluppo di pratiche 'sostenibili' presso commercianti e attività di servizi tramite: un maggior utilizzo di materiali recuperati nei processi, diminuzione dell'impiego di materiali e di rifiuti prodotti a parità di servizio erogato -Riutilizzo dei prodotti: introduzione di buone pratiche sull'uso prolungato di certi beni quali lo sviluppo dei mercati dell'usato, del noleggio dei beni invece dell'acquisto,

Partendo dalle suddette misure di riduzione della produzione di rifiuti, possono essere individuate diverse buone pratiche, utilizzabili sia dalle

piccole e medie attività commerciali che dagli operatori della Grande Distribuzione Organizzata e finalizzate a migliorare i livelli qualitativi della gestione integrata dei rifiuti urbani:

-sostituzione degli shopper in plastica con sacchetti in plastica biodegradabile oppure in carta, od in tessuto riutilizzabili venduti a prezzo di costo, -maggiore attenzione verso un uso più attento degli imballaggi secondari e terziari prevedendo meccanismi di ritorno di questi imballaggi presso la filiera di approvvigionamento, -ritiro di beni durevoli dismessi da parte dei commercianti che vendono questo tipo di merce allo scopo di facilitare la creazione di un circuito di valorizzazione ed eventualmente di riparazione e vendita o dono, -promozione di prodotti realizzati con materia prima riciclata (carta igienica, carta assorbente da cucina, carta per fotocopie, tovagliette o tovagliolini, ecc.), -promozione di sistemi di consegna a domicilio di bevande, -utilizzo di packaging ecologico, -riduzione degli sprechi alimentari sostenendo gli enti assistenziali, -promozione di comportamenti eco-responsabili coinvolgendo anche le Associazioni dei consumatori puntando a meccanismi di fidelizzazione dei clienti, -incentivazione all'acquisto di prodotti alla spina, -promozione dell'uso dell'acqua pubblica mediante installazione di "case dell'acqua" finalizzate alla riduzione delle bottiglie in plastica."

Mappatura delle aree rappresentate da tipologia di fattori ostativi-assoluti (in rosso) e ostativi- relativi (in giallo), secondo i motivi imperativi di interesse generale, rappresentati nel Rapporto Preliminare.



Nella cartografia non sono riportate le aree di classe I e II della mappatura acustica.

Dalle verifiche sopra menzionate emerge, comunque, che il programma comunale del commercio è stato elaborato con specifiche attenzioni alle condizioni ambientali, alla tutela delle diverse componenti e con la finalità dichiarata di contribuire ad orientare l'uso del territorio verso obiettivi concreti di sviluppo sostenibile, contenendo i processi di consumo del suolo e salvaguardandone gli aspetti ambientali e paesaggistici ed i valori storici e culturali.

Sulla scorta delle azioni di verifica intraprese, si può quindi affermare che, dall'attuazione delle previsioni introdotte dal programma comunale commerciale non scaturiranno effetti significativi negativi sull'ambiente.

Dal punto di vista della viabilità, si possono pertanto indicare alcuni indirizzi programmatori e specifiche prescrizioni.

Ai fini della viabilità, con riferimento ai successivi adempimenti di natura urbanistica, con la presente programmazione commerciale:

- a. Si individua l'insieme delle aree caratterizzate da tratti viari in cui il rapporto flusso/capacità supera l'85%, corrispondenti ai livelli di servizio "E" ed "F", elaborate sulla base delle analisi e degli studi compiuti in seno al PUMS del Comune di Perugia, che possono ritenersi, allo stato attuale ed in assenza di nuovi interventi infrastrutturali, potenzialmente sature per l'insediamento di nuove attività commerciali M3, G1 e G2
- b. Si stabiliscono le sotto-riportate direttive, [conformi alle prescrizioni contenute nella Determinazione Dirigenziale della DIREZIONE REGIONALE AGRICOLTURA, AMBIENTE, ENERGIA, CULTURA, BENI CULTURALI E SPETTACOLO - Servizio Valutazioni ambientali, sviluppo e sostenibilità ambientale - n. 2211 del 07/03/2019](#), contenenti le modalità di verifica delle nuove previsioni di insediamenti commerciali di tipologia M3, G1 e G2, valevoli sia per gli interventi ricadenti all'interno delle aree potenzialmente sature, di cui sopra, sia per quelle ricadenti al di fuori di esse, ma i cui effetti sono capaci di determinare incrementi dei flussi sugli archi stradali tali da portarne il livello di servizio ai valori "E" ed "F":
 - Per quanto attiene le strutture M3, alimentari e non, le stesse potranno essere considerate ammissibili e quindi rese conformi

alle previsioni di PRG, laddove venga verificato, mediante studio specifico riguardante la micro e macro modellazione del traffico, che gli interventi sulla rete viaria pubblica costituente itinerario di accesso alla struttura commerciale garantiscano la risoluzione dei nodi congestionati eventualmente presenti nell'ambito di m. 800 dall'insediamento.

- Per quanto attiene le strutture G1, alimentari e non alimentari, oltre a quanto previsto al punto precedente, si dovrà verificare che gli interventi sulla rete viaria pubblica, lungo gli itinerari principali di accesso alla struttura, siano in grado di garantire, nell'ambito di m. 900 dall'insediamento, un incremento della capacità tale da riportare il rapporto flusso/capacità ad un massimo del 70%, comprendendo i nuovi flussi attratti dal nuovo insediamento commerciale;
- Per quanto attiene le strutture G2, alimentari e non alimentari, vista l'eliminazione del limite massimo di legge per l'ampiezza di tali insediamenti commerciali, l'ammissibilità dell'intervento dovrà essere oggetto di uno specifico studio, concordato con l'Amministrazione Comunale, atto a verificare che l'insediamento commerciale venga accompagnato da un'ampia riqualificazione della viabilità di accesso al nuovo insediamento tale che:
 - a) l'ambito di intervento relativo alle infrastrutture viarie sia esteso ad un raggio di influenza di almeno 1 Km;
 - b) le capacità degli archi della rete viaria vengano incrementate in modo da riportare il rapporto flusso capacità degli itinerari principali ad un massimo del 65%;
 - c) vengano previsti opportuni interventi di ridondanza della rete viaria per la risoluzione delle emergenze derivanti dall'indisponibilità di tratti della rete primaria, in almeno due itinerari di ingresso/uscita da/verso le due direzioni prevalenti dell'area di influenza commerciale.
- Per le motivazioni espresse, tali indicazioni, nel caso di strutture G2, devono intendersi come minimali, suscettibili di integrazioni, proporzionalmente con l'entità dell'insediamento proposto.
- Per tutte e tre le tipologie di insediamento commerciale, va verificato che i nuovi interventi non introducano "punti di conflitto", ovvero manovre veicolari che si intersechino con

altre, dovendo utilizzare esclusivamente “confluenze”, come nel caso della svolta a destra.

c. Si individuano le seguenti ulteriori prescrizioni di carattere generale:

- L'individuazione dei possibili interventi di potenziamento della rete viaria dovrà, in via preferenziale, attuare gli interventi già programmati in sede di PRG e Piano Urbano della Mobilità Sostenibile. Gli interventi non previsti dovranno comunque essere coerenti con i principi e i contenuti di tali atti pianificatori e programmatori.
- Per quanto attiene il trasporto pubblico e la mobilità dolce ed elettrica, si esprimono le seguenti prescrizioni, valevoli sia in area satura che insatura:
 - per le strutture M3, dovrà obbligatoriamente essere individuata e realizzata una fermata bus per direzione nelle immediate prospicenze dell'insediamento, dotata di pensilina e palina a messaggio variabile per le informazioni all'utenza; qualora l'insediamento non sia direttamente servito da linee del TPL dovrà essere attrezzata la coppia di fermate più vicine e dovrà essere garantito un percorso pedonale di collegamento tra tali fermate e l'insediamento stesso. Inoltre rimarrà l'obbligo di installazione di rastrelliere con almeno 10 postazioni per biciclette, nonché di adeguamento numerico in caso di strutturale incapienza della domanda. In ultimo si prescrive che il 2% degli stalli di sosta previsti, ovvero uno ogni 50, sia destinato alle vetture elettriche e corredato di infrastruttura di ricarica da almeno 22 Kw di potenza.
 - Per le strutture G1, oltre quanto prescritto al punto precedente, è resa obbligatoria la realizzazione di specifico percorso ciclopedonale di servizio all'insediamento commerciale, riconnesso alle dorsali principali ciclabili comunali. Qualora nell'area individuata non esistano dorsali entro 2 Km, il percorso dovrà essere concordato con l'Amministrazione comunale. Le infrastrutture di ricarica per i veicoli elettrici, in numero pari a quanto previsto al punto precedente, dovranno avere almeno 50 Kw di potenza.
 - Per le strutture G2, oltre quanto prescritto ai punti precedenti, dovrà essere assicurato un adeguato servizio di trasporto pubblico, da integrare con il sistema complessivo, con oneri a carico del proponente nei termini previsti da specifica convenzione: ciò al fine di assicurare il miglioramento delle

modalità di trasporto dell'area interessata dall'insediamento ai sensi dell'art 2), lett. e) del R.R. n1/2018.

Per quanto attiene gli eventuali insediamenti commerciali nel centro storico, richiamato il vincolo che essi debbano necessariamente essere di tipo “non alimentare”, si esplicitano di seguito le direttive contenenti le modalità di verifica delle nuove previsioni di insediamenti commerciali di tipologia M3, G1 e G2, atteso che la rete viaria di servizio al centro storico non potrà essere adeguata in alcun modo:

- per le strutture M3 dovrà essere verificato il livello di utenza atteso e confrontato con la capacità residua delle linee di TPL convergenti presso le fermate più vicine all'insediamento, nelle diverse fasce orarie della giornata; si avrà compatibilità solo laddove la capacità residua ecceda l'utenza attesa di almeno il 15% in tutte le fasce orarie di funzionamento dell'insediamento commerciale; inoltre i servizi logistici di approvvigionamento dovranno avvenire esclusivamente con mezzi di massa a pieno carico inferiori a 75 q.li, con alimentazione ibrida o “full electric”;
- per le strutture G1, oltre quanto previsto al punto precedente, il proponente dovrà approntare obbligatoriamente un servizio di recapito a domicilio della merce al cliente finale a costi contenuti e convenzionati con l'Amministrazione Comunale, oltre ad un punto di ritiro in specifici locali fuori del Centro Storico ed accessibili anche da mezzi ingombranti;
- per le strutture G2, oltre a quanto previsto per le strutture M3 e G1, il proponente dovrà garantire una specifica linea di trasporto in modalità elettrica tra l'insediamento commerciale ed il più vicino dei parcheggi individuati nel PUMS per il “park & ride”, accollandosi sia l'investimento della costruzione o dell'adeguamento del parcheggio, sia eventuali specifici oneri di esercizio della predetta linea TPL definiti in specifica convenzione.
- Si riportano ulteriormente le tabelle riassuntive degli obiettivi prestazionali nell'ambito della mobilità, approvate dalla citata D.D. Regione Umbria n. 2211 del 7.3.2019:

Per gli insediamenti fuori dal centro storico

	Obiettivo prestazionale		
Indicatore	Per M3	Per G1	Per G2
Ambito di intervento infrastrutturale (distanza in metri dal comparto)	800	900	1000

proposto)			
Tipologia di intervento richiesto	Risoluzione nodi congestionati	Incremento della capacità della rete viaria tale da garantire rapporti flusso/capacità <70%	Incremento della capacità della rete viaria tale da garantire rapporti flusso/capacità <65%
Ridondanza della rete viaria	non prevista	non prevista	verso le due direzioni prevalenti
Manovre non ammesse	svolte a sinistra a raso	svolte a sinistra a raso	svolte a sinistra a raso
Fermate bus	nelle prospicienze del comparto - dotata di pensilina e pannello a messaggio variabile	nelle prospicienze del comparto - dotata di pensilina e pannello a messaggio variabile	nelle prospicienze del comparto - dotata di pensilina e pannello a messaggio variabile
Servizio TPL in convenzione	non previsto	non previsto	con oneri a carico del proponente
Percorsi di mobilità dolce	pedonale tra il comparto e la fermata bus più vicina	ciclopeditonale tra comparto e dorsali ciclabili	ciclopeditonale tra comparto e dorsali ciclabili
Stalli per biciclette	rastrelliere 10 posti, da incrementare in caso di incapienza	rastrelliere 10 posti, da incrementare in caso di incapienza	rastrelliere 10 posti, da incrementare in caso di incapienza
Stalli per auto elettriche - con colonnina di ricarica	2% del totale - almeno 22Kw di potenza	2% del totale - almeno 50Kw di potenza	2% del totale - almeno 50Kw di potenza

Per gli insediamenti nel centro storico

Indicatore	Obiettivo prestazionale		
	Per M3	Per G1	Per G2
capacità residua delle linee TPL	>15% in tutte le fasce orarie di funzionamento dell'insediamento commerciale	>15% in tutte le fasce orarie di funzionamento dell'insediamento commerciale	>15% in tutte le fasce orarie di funzionamento dell'insediamento commerciale
logistica	con mezzi di massa a pieno carico < 75 q.li solo ibridi o "full electric"	con mezzi di massa a pieno carico < 75 q.li solo ibridi o "full electric"	con mezzi di massa a pieno carico < 75 q.li solo ibridi o "full electric"
servizio di recapito a domicilio	non previsto	a costi contenuti e convenzionati	a costi contenuti e convenzionati
punto di ritiro merce	non previsto	fuori dal centro storico, accessibile da mezzi ingombranti	fuori dal centro storico, accessibile da mezzi ingombranti
Servizio TPL in convenzione	non previsto	non previsto	tra l'insediamento commerciale ed il più vicino parcheggio per "park & ride" con oneri a carico del proponente
Costruzione o adeguamento parcheggio "park & ride"	non previsto	non previsto	con oneri a carico del proponente

Stalli per biciclette	rastrelliere 10 posti, da incrementare in caso di incapienza	rastrelliere 10 posti, da incrementare in caso di incapienza	rastrelliere 10 posti, da incrementare in caso di incapienza
------------------------------	--	--	--

