



# CITTA' DI MORTARA (Provincia di Pavia)

## PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO

ai sensi della Legge Regionale per il Governo del Territorio del 11/03/2005 n°12



## PIANO DELLE REGOLE

**Oggetto:** ANALISI E STRATEGIE PER IL COMMERCIO

### Gruppo di lavoro:

#### Urbanistica

BCG Associati di Massimo Giuliani  
UrbanLab di Giovanni Sciuto  
Gianluca Perinotto - Gruppo Argo associato  
Licia Morengi  
Luca Alessio  
con: Rasera Samuele

#### Valutazione Ambientale Strategica

GRAIA - Gestione e Ricerca Ambientale Ittica  
Acque Srl

#### Componente geologica, idrogeologica e sismica

Maurizio Visconti

#### Sindaco

Ettore Gerosa

#### Assessore urbanistica

Cristina Maldifassi

#### Segretario comunale

Antonia Schiapacassa

#### Servizio Territorio e Urbanistica

Fabiano Conti  
Riccardo Drago  
Marco Savini

Scala

....

Data

Luglio 2024

Allegato:

**RR01a**



# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

analisi e strategie per il commercio

## Sommario

<b>INTRODUZIONE</b> .....	<b>3</b>
<b>1. INQUADRAMENTO NORMATIVO</b> .....	<b>4</b>
1.1 INQUADRAMENTO NORMATIVO NAZIONALE .....	7
1.1.1 NORMATIVA E PROGRAMMAZIONE REGIONALE IN MATERIA DI COMMERCIO .....	7
1.1.2 PROGRAMMA PLURIENNALE PER LO SVILUPPO DEL SETTORE COMMERCIALE .....	8
1.2 CARATTERISTICHE E DINAMICHE EVOLUTIVE DELLA RETE COMMERCIALE LOMBARDA.....	20
1.2.1 TENDENZE EVOLUTIVE DEL COMMERCIO .....	21
1.2.2 EFFETTI DELL'EMERGENZA SANITARIA SULLE TENDENZE EVOLUTIVE DEL SETTORE .....	24
<b>2. IL COMMERCIO NEL COMUNE DI MORTARA</b> .....	<b>27</b>
2.1 LE ATTIVITÀ PRESENTI NEL TERRITORIO COMUNALE.....	30
2.1.1 IL COMMERCIO SU AREE PUBBLICHE .....	31
2.2 ANALISI DELLA DOMANDA E DELL'OFFERTA COMMERCIALE .....	31
2.3 IL DISTRETTO DEL COMMERCIO: INTRODUZIONE AL TEMA .....	31
2.3.1 LA SITUAZIONE ATTUALE.....	32
2.3.2 IL DISTRETTO DEL COMMERCIO DI MORTARA.....	34
<b>3. APPROFONDIMENTI CONOSCITIVI PER L'INDIVIDUAZIONE DELLE POSSIBILITÀ DI INSEDIAMENTO DELLE MSV</b> .....	<b>37</b>
3.1 CRITERI DI ESCLUSIONE O LIMITAZIONE NELL'INSEDIAMENTO DELLE MSV .....	40
3.1.1 INDIVIDUAZIONE DEL TESSUTO URBANO CONSOLIDATO .....	40
3.1.2 DEFINIZIONE DELLE ESCLUSIONI PER L'ALTA SENSIBILITÀ PAESAGGISTICA.....	42
3.1.3 DEFINIZIONE DELLE AREE DI ESCLUSIONE PER MOTIVI PAESAGGISTICI .....	43
3.1.4 DEFINIZIONE DELLE AREE DI ESCLUSIONE PER MOTIVI VIABILISTICI.....	44
3.2 INDIVIDUAZIONE DELLE AREE DI LOCALIZZAZIONE DELLE MSV .....	46
<b>4. LA COMPATIBILITÀ AMBIENTALE E PAESAGGISTICA</b> .....	<b>49</b>

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

## Relazione generale

4.1	CRITERI DI INSERIMENTO PAESAGGISTICO AMBIENTALE DELLE NUOVE MEDIE STRUTTURE DI VENDITA.....	52
-----	---	----

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

## analisi e strategie per il commercio

### INTRODUZIONE

Il presente documento contiene lo studio per la definizione di una programmazione urbanistico - commerciale che faccia proprio l'obiettivo della sostenibilità dell'offerta commerciale, nel rispetto del contesto ambientale e territoriale.

L'approfondimento del tema commerciale avviene a valle di un lungo periodo di crisi economica e di incertezza dovuto agli effetti diretti ed indiretti della pandemia COVID-19 ed è l'occasione per prefigurare scenari di sviluppo di breve e medio periodo significativi, non solo per il settore commerciale, ma per tutta il territorio comunale.

Il Comune pianifica quindi il modello di localizzazione commerciale, adeguando gli strumenti urbanistici agli indirizzi generali ed ai criteri di programmazione urbanistica, come stabiliti dal Testo Unico regionale del Commercio.

Il Piano porrà motivate limitazioni all'attività commerciale, per evitare danni alla salute, all'ambiente, al patrimonio artistico e culturale, alla sicurezza e, comunque, per evitare contrasti con l'utilità sociale e l'ordine pubblico. L'elaborazione progettuale è stata svolta sulla base delle valutazioni e delle caratteristiche territoriali quali infrastrutture, viabilità, servizi e del regime vincolistico, di cui lo strumento urbanistico vigente rappresenta già la più precisa e approfondita analisi.

Le disposizioni che seguono rispettano, quindi, le prescrizioni stabilite dal vigente Testo Unico del Commercio dalla Regione Lombardia e delle successive deliberazioni del Consiglio Regionale.

# **1. INQUADRAMENTO NORMATIVO**

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

analisi e strategie per il commercio

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

## Relazione generale

A seguito delle riforme di liberalizzazione e deregolamentazione delle attività economiche e commerciali intervenute nel periodo 1998-2012, il piano urbanistico si conferma come l'unico strumento che possa legittimamente operare una programmazione territoriale delle funzioni terziarie, demandando ai regolamenti comunali (in particolare Criteri per il rilascio delle autorizzazioni di medie strutture di vendita e Regolamento per gli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande) gli aspetti maggiormente connessi alle condizioni di sostenibilità del servizio commerciale offerto valutati in sede di rilascio delle autorizzazioni.

L'obiettivo di questo capitolo è ricostruire il quadro delle normative sovraordinate che disciplinano ed indirizzano l'attività regolativa comunale che si esprime prioritariamente attraverso lo strumento urbanistico e i regolamenti di settore.

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

## analisi e strategie per il commercio

### 1.1 INQUADRAMENTO NORMATIVO NAZIONALE

L'attuale impianto normativo nazionale sulla libertà di impresa e accesso al mercato si incardina su tre principi fondamentali, ai quali deve uniformarsi anche la legislazione degli enti locali:

- libera iniziativa economica e tutela della concorrenza;
- riduzione degli oneri amministrativi per le imprese;
- divieto di imporre contingenti e limiti all'apertura di nuove attività che non siano dettati da imperanti ragioni di tutela della salute pubblica, dei lavoratori, dell'ambiente e dei beni culturali.

La normativa regionale lombarda e gli strumenti di programmazione degli insediamenti commerciali perseguono già questi principi attraverso l'individuazione di indirizzi ed obiettivi di tipo qualitativo ed eliminando progressivamente qualsiasi richiamo a contingenti numerici o limitazioni economiche.

L'attuale modalità di programmazione e classificazione del commercio discende dalle riforme di liberalizzazione delle attività iniziate con il D.lgs. 114/98 "Decreto Bersani"<sup>2</sup> e proseguite con il D.L. 223/2006, fino a giungere al recepimento nazionale della Direttiva 2006/123/CE "Bolkestein" (D.lgs. 59/2010) ribadita e rafforzata nei principi con i Decreti denominati "Salva Italia" (D.L. 201/2011 "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici" convertito con Legge 214/2011) e "Cresci Italia" (D.L. 1/2012 "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività" convertito con Legge 27/2012.).

In questo quadro di potenziamento della liberalizzazione delle attività economiche gli enti locali possono comunque individuare ambiti particolari del territorio entro i quali definire una regolamentazione specifica delle attività economiche per motivi di tutela del patrimonio culturale e artistico mantenendo "[.] un regime amministrativo volto a sottoporre a previa autorizzazione l'esercizio di un'attività economica" purché giustificato da *"un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario, nel rispetto del principio di proporzionalità"* (art. 34 comma 4, D.L. n. 201/2011 "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici"). La possibilità di regolamentare per ambiti "particolari" del territorio è rafforzata anche all'art. 1, comma 4 del D.lgs. 222/20164 con esplicito riferimento ai beni e alle finalità di cui al D.lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), per i quali si introduce la facoltà per i comuni, d'intesa con la regione e sentito il soprintendente del Ministero dei beni e delle attività culturali, di adottare deliberazioni che possono vietare o subordinare ad autorizzazione *"[.] l'esercizio di una o più attività [.] individuate con riferimento al tipo o alla categoria merceologica, in quanto non compatibile con le esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale."*

#### 1.1.1 NORMATIVA E PROGRAMMAZIONE REGIONALE IN MATERIA DI COMMERCIO

Regione Lombardia con il "Testo Unico in materia di commercio e fiere" (L.R. 6/2010 e s.m.i.) riunisce le disposizioni regionali in materia di commercio e fiere. Il testo normativo contiene le definizioni e le disposizioni normative

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

## Relazione generale

per l'esercizio delle diverse tipologie di attività commerciali nonché le indicazioni dalle quali discende l'attività programmatica regionale in materia di commercio.

Il Testo unico regionale introduce al Titolo VI "Indicazioni per la disciplina urbanistica del commercio" dove si definiscono alcune prescrizioni puntuali per la definizione dei contenuti relativi agli insediamenti commerciali degli strumenti urbanistici comunali ed indicazioni per la definizione dei criteri di programmazione comunale, si segnala in particolare:

a) criteri qualitativi per l'insediamento delle nuove attività commerciali, comprese quelle per la somministrazione di alimenti e bevande, le imprese artigiane di prodotti alimentari di propria produzione per il consumo immediato nei locali dell'azienda, considerando le diverse caratteristiche del proprio territorio e la differente incidenza degli esercizi secondo il settore merceologico di appartenenza;

b) zone da sottoporre a tutela, tenendo conto delle caratteristiche urbanistiche e di destinazione d'uso dei locali, della presenza di unità locali sedi di attività storiche e di tradizione, dei fattori di mobilità, traffico, inquinamento acustico e ambientale, aree verdi, parcheggi, nonché delle caratteristiche qualitative degli insediamenti, dell'armonica integrazione con le altre attività economiche, con le aree residenziali interessate e del corretto utilizzo degli spazi pubblici o di uso pubblico;

c) criteri per l'insediamento di locali destinati a sala da gioco o all'installazione di apparecchi per il gioco d'azzardo lecito, tenuto conto della presenza di istituti scolastici, luoghi di culto, impianti sportivi, strutture residenziali o semi-residenziali operanti in ambito sanitario o sociosanitario, strutture ricettive per categorie protette, luoghi di aggregazione giovanile o altri luoghi di aggregazione.

### **1.1.2 PROGRAMMA PLURIENNALE PER LO SVILUPPO DEL SETTORE COMMERCIALE**

Regione Lombardia con D.c.r. 18 ottobre 2022 - n. XI/2547 ha approvato il Programma pluriennale per lo sviluppo del settore commerciale di cui all'art. 4 della legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6.

Di particolare rilievo sono gli *"indirizzi generali per l'insediamento sul territorio lombardo di insediamenti commerciali"*, dettati con l'obiettivo di limitare gli impatti prodotti dalle grandi e dalle medie strutture di vendita, nonché dagli insediamenti di logistica a servizio del commercio al dettaglio.

In particolare, tali indirizzi riguardano:

- per quanto attiene alla pianificazione ed alla programmazione negoziata, l'indicazione di adottare scelte di localizzazione delle grandi e medie strutture di vendita in aree dismesse o in edifici da riqualificare senza consumo di suolo su aree libere, evitando la realizzazione delle stesse su suolo a destinazione agricola;

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

## analisi e strategie per il commercio

- nel caso di recupero di edifici esistenti e di bonifica di aree, la previsione di specifiche premialità e agevolazioni nelle valutazioni di sostenibilità degli interventi di reinserimento e insediamento ex novo di attività commerciali;
- la necessità di una maggiore attenzione alla sostenibilità ambientale e alla rigenerazione urbana per l'individuazione delle aree destinate all'insediamento delle piattaforme logistiche a servizio del commercio al dettaglio, privilegiando le aree già destinate dai PGT a tali funzioni e quelle inserite nel PTR tra gli ambiti ad integrazione delle superfici urbanizzabili.

### Indirizzi per lo sviluppo del settore commerciale

Il capitolo 3 individua gli indirizzi per il rilancio e lo sviluppo del settore commerciale in relazione alle diverse tipologie di vendita e criteri generali per l'autorizzazione delle grandi e medie strutture di vendita.

Con la DCR n. 187 del 12 novembre 2013 il Consiglio regionale ha approvato le linee guida per lo sviluppo delle imprese del settore commerciale aggiornando gli indirizzi generali previsti nel Programma triennale per lo sviluppo del settore commerciale 2006-2008, coerenti con le indicazioni che già sono contenute nel Programma Regionale di Sviluppo per la X Legislatura.

La situazione di difficoltà del contesto economico riscontrata in questi anni viene aggravata dalla situazione di emergenza sanitaria determinata dall'epidemia da COVID 19. Questo fattore straordinario unito alla sempre più rapida evoluzione e mutazione delle dinamiche nelle abitudini dei cittadini che stanno contrassegnando i consumi, l'andamento della distribuzione commerciale e delle imprese del settore del commercio, richiedono che Regione Lombardia riprenda in esame e aggiorni quanto realizzato nella precedente programmazione affrontando l'evolversi delle problematiche attuali.

Tutti questi nuovi, importanti fattori intervenuti nel contesto, hanno portato Regione Lombardia ad aggiorni gli elementi di indirizzo e di governance del settore commercio rispetto a quelli presenti nella DCR 187/2013 e ancor prima nel Programma triennale per lo sviluppo del settore commerciale 2006-2008, in coerenza con le indicazioni contenute nel Programma Regionale di Sviluppo per la XI Legislatura e negli atti che hanno finora caratterizzato l'attività di indirizzo legislativo del Consiglio in questa Legislatura.

Per ciò che concerne le medie e grandi strutture, è noto l'impatto sul territorio e sull'ambiente che viene generato, in particolare, dalle grandi strutture di vendita. Al fine di rendere ancor più efficace il contenimento dell'impatto delle grandi strutture di vendita sul contesto territoriale interessato, contrastando le esternalità negative anche dovute alla crescente presenza di attività para-commerciali di intrattenimento, si dovranno migliorare ulteriormente i parametri di valutazione degli impatti e i meccanismi di analisi finalizzati ad individuare anche preventivamente le eventuali opere di mitigazione di natura socio-economica, infrastrutturale, viabilistica e ambientale, individuati con la DCR 187/2013 e con le successive disposizioni attuative, analizzando anche fattori di impatto derivanti dall'attività

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

## Relazione generale

di logistica e movimentazione delle merci anche a servizio delle consegne al consumatore. Inoltre, andranno affinati i meccanismi di individuazione delle risorse compensative degli effetti di impatto di rilevanza intercomunale e andranno affinate le indagini e verifiche periodiche ex post su indicatori condivisi e omogenei, gli esiti delle azioni di compensazione e mitigazione decisi con l'apporto congiunto di attori pubblici e privati, anche in sede di valutazione e attuazione di istanze per l'insediamento o la modificazione di grandi strutture di vendita. Le indagini dovranno essere condotte anche nell'ambito dei tavoli previsti dagli strumenti di programmazione negoziata regionale e dagli Osservatori ambientali istituiti per monitorare gli effetti post operam.

Le nuove istanze di insediamento di medie e grandi strutture di vendita dovranno essere valutate tenendo conto delle previsioni contenute nelle pianificazioni regionali, provinciali e comunali anche di settore (piano paesistico, della mobilità, dell'aria, dell'efficientamento energetico, ecc..).

Nel rispetto e in piena coerenza con le disposizioni statali e comunitarie in materia di concorrenza e di liberalizzazione delle attività economiche, andranno comunque previste misure che tutelino maggiormente il territorio e l'ambiente in particolare nelle aree su cui vanno a insediarsi piattaforme logistiche a servizio del commercio al dettaglio, oltre alle grandi e le medie strutture di vendita. In questo senso, ai fini del contenimento del consumo di suolo andranno tutelate le aree libere e in particolare quelle agricole ai sensi di quanto previsto dalla l.r. 31/2014, Si favorisce, invece, anche tramite nuove forme di premialità, il riuso di aree dismesse e da bonificare in una logica di mix funzionale.

Sono da confermare e incrementare anche le misure per la rivitalizzazione delle città e in particolare dei centri storici, oltreché le aree urbane e periurbane in cui sono insediate grandi e medie strutture di vendita, in termini di miglioramento della qualità urbana.

Alla luce di quanto sopra descritto occorre quindi individuare nuovi indirizzi per lo sviluppo del settore commerciale anche aggiornando le linee per lo sviluppo delle imprese del settore commerciale di cui alla DCR 12 novembre 2013 n. X/187 al fine di dare un nuovo e forte impulso al settore del commercio, gravato dalla crisi in atto, promuovendo il rilancio delle imprese commerciali, salvaguardando lo sviluppo equilibrato delle varie forme distributive e riqualificando la rete commerciale lombarda. I nuovi indirizzi di seguito elencati riguardano nello specifico, il rilancio e lo sviluppo equilibrato della rete distributiva, gli indirizzi generali per l'insediamento sul territorio lombardo di strutture commerciali, l'utilizzo delle risorse finanziarie regionali e indicazioni per lo sviluppo del commercio all'ingrosso.

### **Indicazioni relative al rilancio e all'equilibrato sviluppo della rete distributiva**

Ai fini del rilancio della rete commerciale lombarda, in un ambito di sviluppo equilibrato delle varie forme distributive, la programmazione commerciale dovrà recepire i seguenti indirizzi:

- favorire l'integrazione delle diverse forme e canali di vendita sul territorio in particolare tra negozi "fisici" in sede fissa e le transazioni on-line, ma anche tra esercizi di vicinato, medie e grandi strutture di vendita

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

## analisi e strategie per il commercio

presenti sul territorio, attuando azioni finalizzate a sostenere nelle difficoltà i negozi tradizionali nei centri abitati, in particolare quelli di piccola dimensione, nelle aree urbane periferiche, nei comuni di pianura e nelle aree montane;

- rilanciare, in tal senso, il commercio di prossimità, mediante il sostegno all'innovazione sfruttando le nuove tecnologie per diversificare e ampliare l'offerta, e attraverso la diffusione delle reti d'impresa favorendone l'integrazione con le attività e con le politiche per l'attrattività, la promozione del territorio, delle sue eccellenze e delle sue produzioni assicurando così al consumatore la prossimità e l'accessibilità del servizio;
- monitorare lo sviluppo dell'e-commerce secondo modalità di integrazione delle strutture logistiche con le politiche di pianificazione territoriali e infrastrutturali, parallelamente a quanto previsto nella revisione del Piano Territoriale Regionale adottata in relazione alla classificazione del poli logistici e ai criteri di localizzazione sul territorio lombardo e attraverso il governo della mobilità indotta dalla distribuzione a domicilio con provvedimenti di regolazione delle qualità dei mezzi di trasporto, dei percorsi e dei tempi/modi di recapito e modalità di consegna, sostenendone le forme innovative, in particolare per gli ambiti urbani;
- rafforzare il ruolo dei distretti del commercio, al fine di mantenere un coordinamento e un raccordo nelle attività aggregative delle imprese presenti in un determinato contesto;
- prevedere azioni per sostenere il commercio locale nei centri urbani, nelle periferie e nei contesti territoriali ove le attività di vendita, comprese quelle artigianali di servizio, costituiscono i servizi essenziali al cittadino e presidio del territorio, in particolare nei contesti di fragilità e tendenza alla desertificazione commerciale;
- promuovere, al fine di evitare i fenomeni di desertificazione commerciale la pianificazione, anche prevedendo eventuali forme di incentivo, in particolare nelle aree a rischio l'inserimento di esercizi commerciali di prossimità all'interno di piccole strutture polifunzionali pubblico-private localizzate strategicamente nell'ambito del territorio comunale al fine di mantenere il mix di servizi essenziali alla comunità, con particolare attenzione alle fasce deboli della popolazione;
- promuovere, sostenere e tutelare, anche nella filiera distributiva della GDO anche attraverso spazi dedicati, i prodotti lombardi favorendone la commercializzazione in Italia e all'estero e sfruttando opportunità e partnership con strumenti e iniziative di promozione integrata del territorio, a partire da quelle proprie del sistema fieristico;
- Incentivare con forte impulso gli investimenti delle imprese commerciali lombarde al fine di creare nuove opportunità occupazionali migliorando la professionalità, anche a seguito dell'evoluzione digitale e multi-canale del settore. attraverso specifica formazione sui nuovi mezzi e strumentazioni;
- incrementare le politiche finalizzate a ricreare posti di lavoro con nuove assunzioni ma anche volte a mantenere e stabilizzare i rapporti di lavoro in essere anche al fine di garantire livelli di efficienza nel

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

## Relazione generale

servizio ai cittadini con particolare attenzione alle nuove professionalità, all'inserimento dei giovani e alla tutela dell'occupazione femminile e dei diversamente abili;

- prevedere forme di incentivo all'ammodernamento della rete distributiva esistente al fine di realizzare nuovi format adeguati alle nuove abitudini dei consumatori, progettando spazi che risultino rimodulabili al fine di ospitare altre funzioni di utilità sociale in caso di riduzione delle superfici autorizzate alla vendita;
- collocare funzioni strategiche (interventi logistici e insediamenti commerciali, per lo sport e il tempo libero a forte capacità attrattiva) in luoghi ad alta accessibilità pubblica e promuovere modalità di accesso ciclo-pedonali, favorendo la realizzazione di piste e tragitti di connessione in sinergia e a completamento della pianificazione degli Enti locali;
- prestare particolare attenzione, attraverso opportuni strumenti di monitoraggio e verifica delle esternalità negative dei progetti delle medie e grandi strutture di vendita, relativamente alle attività para-commerciali e di intrattenimento correlate;
- aggiornare e definire in modo più preciso e puntuale negli strumenti di programmazione regionale, anche in considerazione della costante evoluzione dei format commerciali, le definizioni tipologiche delle strutture di vendita, in modo particolare quelle organizzate anche al fine di evitare la surrettizia allocazione in un medesimo ambito di strutture commerciali che di fatto generano aggregazioni di grandi e medie strutture di vendita aventi uno o più servizi e gestioni in comune; si evidenzia la necessità che i comuni individuino in modo puntuale nei piani di governo del territorio le aree destinate al commercio indicando le tipologie individuate dalle disposizioni attuative regionali compatibili nel contesto di riferimento anche in relazione a motivi imperativi di interesse generale.
- incrementare e aggiornare i parametri di valutazione degli impatti delle grandi strutture di vendita (sul commercio locale, sul traffico, sull'inquinamento atmosferico, acustico, paesaggistico, sul consumo di suolo, sulle reti ecologiche, sulla qualità urbana, sull'occupazione,) prestando particolare attenzione anche alle nuove forme di insediamenti commerciali di media e grande distribuzione inserendo nuovi parametri che tengano conto dell'evoluzione dei format, in particolare di quelli con una consistente quota di ristorazione e altre forme di intrattenimento (cinema, palestre ecc) e/o che svolgono anche attività di logistica integrata con la vendita online;
- prevedere l'ausilio dei distretti del commercio, ove presenti, in accordo con i Comuni nell'attuazione delle azioni di sostenibilità necessarie a mitigare gli impatti socio economici generati sul commercio locale dalle esternalità negative prodotte dall'insediamento o ampliamento delle strutture commerciali;
- rafforzare il ruolo dell'Osservatorio regionale del Commercio anche al fine di monitorare costantemente il comparto e le tendenze di consumo e studiarne tempestivamente e capillarmente le dinamiche in evoluzione;

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

## analisi e strategie per il commercio

- incrementare le politiche finalizzate a promuovere, sostenere e tutelare le aree mercatali esistenti tanto sotto il profilo della pianificazione urbanistica quanto quello funzionale a vantaggio degli operatori commerciali su area pubblica, incrementando le iniziative a supporto della riqualificazione degli operatori sotto il profilo della professionalità e dei beni strumentali necessari.

### **Indirizzi generali per l'insediamento sul territorio lombardo di insediamenti commerciali**

Sulla scorta di quanto già avviato con la DCR 187/2013, è fondamentale proseguire nell'obiettivo di ridurre e valutare con attenzione l'effetto che viene generato sul territorio lombardo dagli impatti prodotti dagli insediamenti commerciali compresa l'attività di movimentazione delle persone e delle merci legata alla consegna dei prodotti al consumatore finale, anche in relazione alle seguenti indicazioni:

- perfezionare in modo puntuale l'attuale sistema di valutazione degli impatti delle strutture commerciali al fine di garantire la sussistenza delle condizioni di sostenibilità socio-economica, territoriale, paesaggistica e ambientale necessarie a mitigare gli impatti generati dagli insediamenti commerciali nei contesti territoriali di riferimento approvando nuove disposizioni attuative per la valutazione delle grandi strutture di vendita e indirizzi per le procedure di valutazione, da parte dei Comuni, delle medie strutture di vendita;
- agevolare l'ammodernamento strutturale e funzionale degli insediamenti commerciali di media e grande distribuzione di vecchia concezione, intervenendo con meccanismi premiali e di semplificazione procedurale, al fine del loro rilancio e riposizionamento economico ottimizzando e razionalizzando così il sistema distributivo esistente, per progetti di modificazione tipologica del format e la riqualificazione di edifici, magazzini che prevedano una flessibilità di organizzazione degli spazi interni ed esterni da dedicare, anche in caso di contrazione delle superfici utilizzate per la vendita o per la somministrazione di alimenti e bevande, a funzioni di utilità sociale e servizi alla persona, anche in presenza di limitati ampliamenti che risultino contenuti entro una determinata soglia e che non richiedano consumo di aree libere in linea con quanto previsto dalla l.r. 31/2014;
- prevedere, nelle disposizioni attuative della programmazione commerciale, criteri generali e parametri di valutazione puntuali atti a garantire idonee condizioni di sostenibilità socio-economica, territoriale, paesaggistica e ambientale nei casi di insediamento o ampliamento di strutture di media e grande dimensione, anche considerando i casi in cui siano previsti nella medesima area magazzini per la consegna in loco di prodotto prenotati o acquistati on-line o altre attività para-commerciali e di intrattenimento, al fine di garantire la mitigazione degli impatti nei contesti territoriali interessati;
- pianificare attentamente gli insediamenti della grande distribuzione per impedire la scomparsa degli esercizi di vicinato funzionali al mantenimento del presidio di servizi per la popolazione locale, anche con forme di sostegno ed incentivo, ed evitare creazione di congestione in aree già dense;

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

## Relazione generale

- prevedere idonee misure di sostegno al commercio di vicinato interessato dagli effetti negativi dell'insediamento o ampliamento di una grande struttura al fine di garantire la presenza nei Comuni del piccolo commercio di prossimità in forma anche fisica, che in particolari realtà territoriali soggette a desertificazione commerciale diviene servizio di base per l'utenza, anche attraverso accordi di filiera e azioni di marketing territoriale prevedendo forme di concertazione preventiva tra i vari soggetti interessati, sin dalla pianificazione dei PGT, anche di carattere sovracomunale cogliendo l'opportunità di coinvolgere il Distretto del Commercio, ove presente;
- incentivare, nella pianificazione e nella programmazione negoziata, scelte localizzative degli insediamenti commerciali, comprese le modifiche sull'esistente, in aree dismesse o in edifici da riqualificare senza consumo di nuovo suolo su aree libere con forte attenzione all'inserimento paesaggistico e all'uso dei materiali eco-compatibili, nell'ambito di progetti di rigenerazione urbana o disviluppo territoriale, in rapporto ai differenti ambiti territoriali e alle relative condizioni socioeconomiche e insediative e alla rete commerciale esistente;
- prestare massima attenzione agli impatti ambientali delle grandi strutture di vendita e di media struttura di vendita favorendo la qualificazione o riqualificazione eco sistemica del contesto, in particolare per gli aspetti relativi:
  - alla mobilità, perfezionando i criteri di valutazione degli impatti e introducendo nuove forme di premialità per le proposte di interventi compensativi e mitigativi degli insediamenti, prevedendo specifici parametri in relazione ai diversi format commerciali e introducendo come opere mitigative la realizzazione di opere di depaving/desealing (utili in relazione alla mobilità ciclo-pedonale e al microclima urbano); al sistema dei parcheggi, prevedendo strutture a sviluppo verticale al fine di preservare il suolo utilizzato;
  - all'inquinamento atmosferico, in termini di scelte costruttive e tecnologiche, dai sistemi di raffrescamento/condizionamento dei locali, dall'utilizzo di materiali di costruzione ecocompatibili e riutilizzabili in caso di demolizione e che favoriscano l'utilizzo dell'economia circolare, ma anche di accessibilità ai siti aperti al pubblico favorendo l'accessibilità ciclo-pedonale e garantendo l'accesso alla rete del trasporto pubblico e altresì aggiornando i criteri per la valutazione degli effetti generati dal traffico indotto;
  - alla presenza di essenze arboree, all'utilizzo nel sistema di approvvigionamento logistico o di servizio alla clientela di mezzi elettrici, a metano o GPL e comunque di classe pari o superiore a euro 5;
  - all'inquinamento acustico, con studi puntuali e di zonizzazione accurati: all'efficientamento energetico secondo le ultime normative vigenti e le migliori tecnologie disponibili prevedendo anche forme di utilizzo dell'energia generata da fonti alternative per altre attività di pubblica utilità;
  - al riciclo e riutilizzo dei rifiuti e alla promozione dell'acquisto/vendita nei supermercati di prodotti a filiera corta con imballaggi ridotti o alla spina, indirizzando il sistema commerciale alla limitazione

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

## analisi e strategie per il commercio

- della produzione dei rifiuti e ad un efficace smaltimento/trattamento di quelli prodotti prevedendo sistemi di premialità per l'adeguamento tecnologico di quelli esistenti nell'ambito delle istanze di GSV e MSV;
- alla biodiversità in relazione alla tutela dei corridoi ecologici (RER), delle aree protette e dei siti di Rete Natura 2000; garantendo il mantenimento delle connessioni ecologiche tra gli ecosistemi presenti nel territorio nonché i varchi da mantenere e deframmentare; considerare la Rete Verde Regionale (RVR), come ambito di ricaduta. per gli interventi di compensazione ambientale;
  - all'adattamento e la mitigazione dei cambiamenti climatici, alla mitigazione del rischio idraulico (gestione delle precipitazioni, dell'evapotraspirazione, dell'infiltrazione e della produzione dei deflussi), alla tutela della qualità delle risorse idriche, ai sistemi fognari e di depurazione prevedendo opere ambientalmente sostenibili per il drenaggio urbano e il trattamento delle acque conferite in fognatura ai fini del loro riuso;
  - all'inserimento nel contesto paesaggistico migliorando i criteri per una valutazione accurata dell'impatto visivo degli insediamenti proposti;
  - al consumo di suolo, garantendone la permeabilità in caso di utilizzo e partendo dal principio per cui in caso di utilizzo di suolo di alta qualità, le compensazioni restituiscano la medesima qualità del suolo consumato prevedendo ove possibili opere di rinaturalizzazione per rilanciare la coesione dei territori che abbiano subito disgregazione;
- porre attenzione, nella definizione di parametri di valutazione localizzativa degli insediamenti commerciali alle disposizioni vigenti in materia di tutela e salvaguardia delle aree ricomprese in vincoli ambientali, storico-artistici, paesaggistici e monumentali ai sensi della normativa di settore vigente considerando anche le condizioni cumulative dei diversi elementi di vulnerabilità; l'adeguamento della strumentazione urbanistica deve essere condotta previa verifica della disponibilità di spazi incrociando i dati tra la domanda di insediamento e le tipologie edilizie adatte ad accoglierli;
  - valutare con attenzione la pianificazione localizzativa e la tipologia costruttiva delle medie e grandi strutture di vendita ai fini del loro inserimento paesaggistico in coerenza con quanto previsto dal Piano Paesaggistico Regionale, in particolare negli Ambiti di tutela ove sono previsti vincoli di salvaguardia cogenti;
  - considerare come forma di mitigazione nella sostenibilità degli insediamenti di media e grande distribuzione la realizzazione di opere di ripristino delle condizioni ecologiche originarie dei suoli impermeabilizzati e utili anche al microclima urbano e privilegiare, mantenendo particolare attenzione alla qualità dell'impatto visivo, progetti a sviluppo verticale, per le strutture commerciali, in particolare per i parcheggi prevedendo forme premiali per quelli sotterranei o in area pilotis;
  - porre attenzione alla valutazione dell'impatto sul sistema della mobilità delle iniziative commerciali di medie e grandi strutture di vendita, fin dalle prime fasi di inserimento nei PGT, con l'introduzione: di una concertazione e pianificazione preventiva, anche a livello sovracomunale, ove ne ricorrano i presupposti,

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

## Relazione generale

per iniziative ad alto richiamo di traffico anche al fine di definire eventuali compartecipazioni economiche nella realizzazione delle opere infrastrutturali per la mobilità; di eventuali accordi, ove possibile, tra operatori commerciali ed amministrazioni locali atti ad incentivare la mobilità dolce e sostenibile, combinando sia le varie modalità di trasporto sia le aree di sosta in essere o da pianificare;

- prevedere, in caso di approvazione di varianti di cui all'articolo 97 della l.r. 12/2005, che, le attività di logistica al servizio del commercio, incidenti su un'area agricola o naturale di superficie territoriale superiore a 5.000 mq, siano ammissibili solo se assicurano un bilancio ecologico del suolo non superiore a zero o se sono finalizzate all'attuazione di accordi di programma a valenza regionale, in coerenza con quanto previsto dal Piano Territoriale Regionale;
- individuare forme di premialità per le istanze di strutture commerciali, che prevedano la realizzazione di itinerari ciclo- pedonali continui di collegamento con i centri urbani o che incentivino sistemi di consegna a domicilio dei prodotti venduti con mezzi alimentati con carburanti alternativi di cui al D.Lgs. 257/2016, tra cui anche l'elettricità;
- migliorare l'accessibilità con il trasporto pubblico locale attraverso la riqualificazione/realizzazione delle fermate in prossimità dell'ambito di interesse e dei relativi percorsi di accesso, con oneri a carico dei proponenti della trasformazione commerciale, previo confronto con gli enti competenti (Agenzie TPL e Comuni); valutare l'opportunità di potenziare i servizi di trasporto pubblico di accesso al sito in accordo con le Agenzie TPL competenti, anche mediante la compartecipazione economica dei suddetti proponenti; prevedere le infrastrutture adeguate all'utilizzo di veicoli alimentati con carburanti alternativi, con particolare riferimento alle infrastrutture di ricarica elettrica, a servizio degli addetti, degli operatori della logistica e degli utenti delle strutture commerciali;
- confermare e affinare il sistema di valutazione al fine di garantire una stretta correlazione tra i diversi effetti di impatto generati dal nuovo insediamento commerciale sul contesto economico, sociale e territoriale riguardanti la rete e la filiera commerciale del bacino interessato, il contesto urbanistico e le condizioni di sostenibilità dell'intervento che devono essere garantite per mitigare ed eliminare tali effetti;
- prevedere forme di semplificazione nei casi di razionalizzazione di grandi strutture di vendita esistenti mediante trasformazioni da punti vendita singoli a strutture unitarie senza aumento di superficie di vendita e forme di agevolazione nei casi: di ampliamento o razionalizzazione che prevedano la rimodulazione o ampliamento della superficie lorda per attività ricreative di tipo sociale o di servizio al cittadino; nei casi di trasferimento di grandi strutture di limitata dimensione; prevedere misure premiali per i trasferimenti in complessi edilizi già edificati in particolare per i progetti che prevedono un mix funzionale pubblico/privato;
- perfezionare nelle disposizioni attuative i criteri e la procedura di valutazione relative alle istanze di variazione del settore merceologico delle medie e grandi strutture di vendita prevedendo la possibilità di presentare domanda, o comunicazione preventiva in caso di variazioni delle percentuali merceologiche nei

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

## analisi e strategie per il commercio

limiti del 10 per cento delle superfici autorizzate mantenendo inalterata la superficie di vendita complessiva, solo a seguito dell'entrata in esercizio delle stesse con limiti temporali e dimensionali stabiliti al fine di contenere gli effetti di impatto ambientale, paesaggistico e territoriale riferiti a motivi imperativi di interesse generale;

- definire in modo più puntuale delle strutture edilizie delle medie e grandi strutture di vendita anche in base alle indicazioni previste nelle varie pianificazioni regionali di settore, in particolare dal Piano Territoriale Regionale e dal Piano paesaggistico regionale;
- promuovere iniziative di rigenerazione urbana attraverso progetti di rilancio dell'economia locale che prevedono il reinserimento e l'insediamento ex novo di attività commerciali in aree prevalentemente dismesse o già edificate; nel caso di medie e grandi strutture di vendita prevedendo specifiche premialità e agevolazioni nelle valutazioni di sostenibilità degli interventi in caso di recupero di edifici esistenti e aree da bonificare;
- evitare la pianificazione di insediamenti di media e grande distribuzione, nonché di logistica a servizio del commercio al dettaglio su aree libere, fatte salve le aree già destinate dai PGT a tali funzioni e quelle di cui agli ambiti già inseriti nel PTR a parte integrante delle superfici urbanizzabili ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera b) della l.r. 31/2014;
- prevedere Accordi di Programma o altri strumenti di programmazione negoziata anche di livello comunale che riguardino l'insediamento di nuove grandi e medie strutture di vendita, comprensivo di viabilità connessa, parcheggi e magazzini, su suolo a destinazione agricola;
- prevedere per le trasformazioni territoriali con previsioni commerciali che ricadono in aree destinate all'attività agricola approfondimenti tramite relazioni ambientali e agronomiche giustificative delle scelte proposte, che evidenzino le eventuali conseguenze subite dalle aziende agricole interessate dalla potenziale sottrazione delle aree previste in ordine alla loro programmata gestione aziendale, in relazione al compito del suolo agricolo;
- privilegiare l'utilizzo di aree già urbanizzate e con condizioni di accessibilità che non rendano necessari significativi interventi di mitigazione viabilistica e infrastrutturale e precludendo il consumo di nuovi territori rurali con presenza di attività agricole vitali e caratterizzate dalla presenza di suoli ad eccellente produttività ed elevata fertilità, o inseriti nella rete verde regionale e provinciale del PTR e del PTCP, al fine del rispetto degli obiettivi ambientali e delle prescrizioni contenute negli strumenti di pianificazione territoriale.
- favorire interventi insediativi che portino alla contemporanea qualificazione o riqualificazione eco sistemica del contesto (specifico o d'ambito territoriale), attraverso tecniche che utilizzino le NBS (Nature Based Solutions), per la mitigazione del rischio idraulico (gestione delle precipitazioni, dell'evapotraspirazione, dell'infiltrazione e della produzione dei deflussi), la tutela della qualità delle risorse idriche, l'adattamento e la mitigazione dei cambiamenti climatici;

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

## Relazione generale

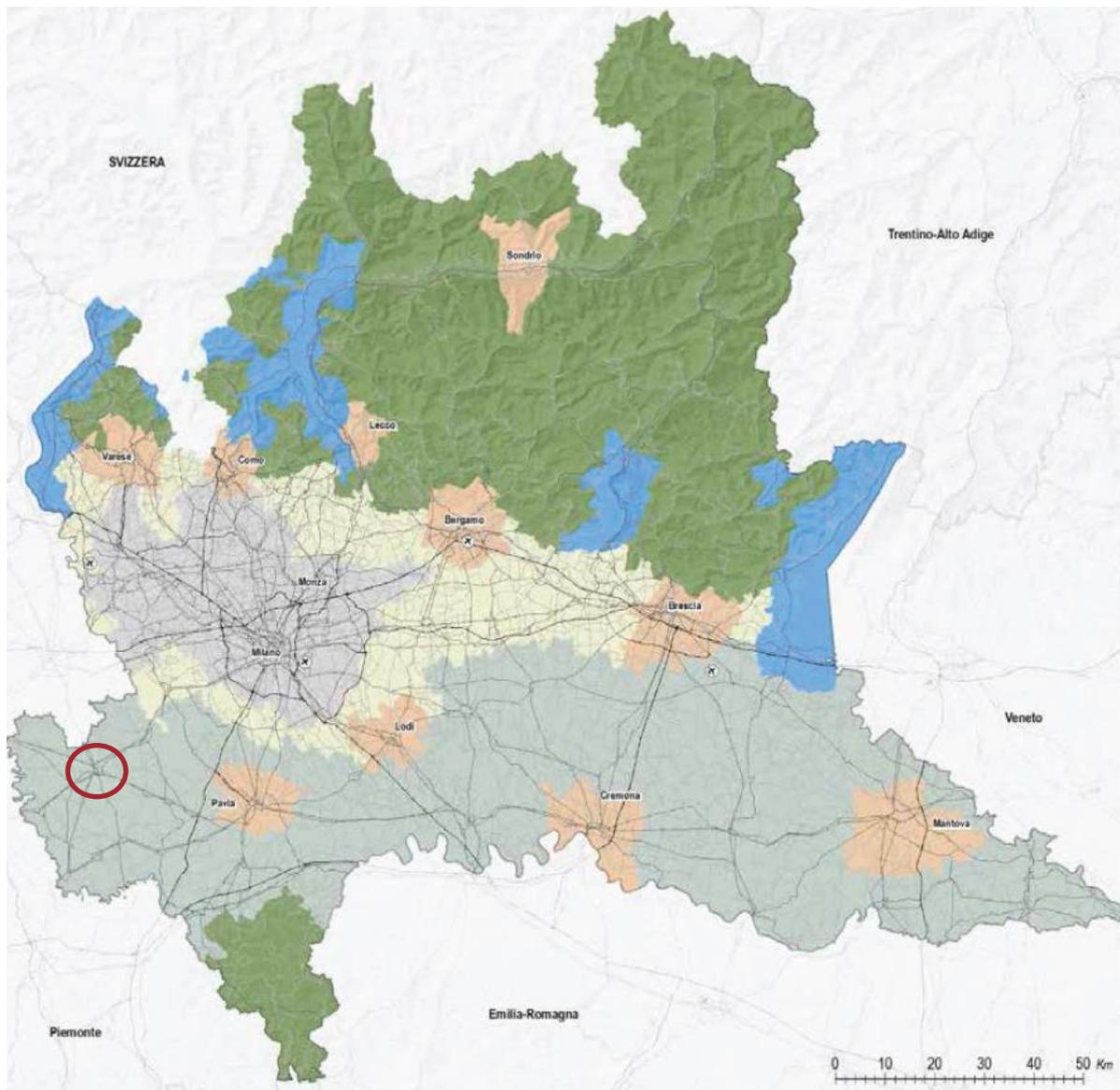
- favorire, negli insediamenti di MSV e GSV, la produzione di energia termica da fonte rinnovabile valutando l'opportunità, attraverso apposite premialità da stabilire nelle disposizioni attuative, di utilizzare le superfici di copertura per la realizzazione di parchi fotovoltaici, eventualmente integrati al verde pensile, anche in misura superiore rispetto a quanto prescritto dalla normativa di settore;
- mantenere la coerenza degli indirizzi e criteri di programmazione urbanistica con gli indirizzi della programmazione del settore commerciale;
- programmare e pianificare nuovi insediamenti di grandi strutture di vendita di qualsiasi tipologia con superficie di vendita richiesta superiore a 10.000 metri quadri, o 5.000 metri quadri in ambito montano, solo nell'ambito di progetti di rigenerazione e riqualificazione urbana con la previsione di interventi di interesse pubblico e nell'ambito di strumenti di programmazione negoziata con promozione o adesione regionale;
- prevedere disposizioni attuative più puntuali, nel rispetto delle norme vigenti in materia, relativamente alla vendita promiscua di merci ingrosso-dettaglio, merci ingombranti e affidamenti di reparto al fine di evitare la surrettizia aggregazione in complessi commerciali che di fatto si configurano come grandi strutture di vendita.

### Indirizzi per Ambiti territoriali

L'art. 3, comma 1 della L.r. 06/2010 e s.m.i. "Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere" stabilisce che la programmazione della rete distributiva per il territorio regionale avviene per ambiti territoriali "[...] *tenendo conto della presenza di aree metropolitane omogenee e delle aree sovracomunali configurabili come un unico bacino di utenza allo scopo di consentire la razionalizzazione e la modernizzazione della rete distributiva, controllandone l'impatto territoriale, paesaggistico, ambientale, sociale e commerciale considerando nella definizione delle misure di sviluppo del commercio la presenza dei centri storici e dei centri di minore consistenza demografica.* Al comma 2 gli Ambiti territoriali vengono indicati come "[...] il riferimento geografico per la definizione degli indirizzi regionali per l'insediamento delle attività commerciali, tenendo conto degli obiettivi e delle compatibilità di sviluppo dell'offerta in rapporto alla domanda esistente e prevedibile dal punto di vista qualitativo.

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

analisi e strategie per il commercio



- Ambiti territoriali del PPSC: proposta di modifica
- Ambito di addensamento commerciale metropolitano
  - Ambito urbano dei capoluoghi
  - Ambito commerciale metropolitano
  - Ambito della pianura lombarda
  - Ambito montano
  - Ambito lacustre

- Autostrade e tangenziali
- Viabilità principale
- Viabilità secondaria
- Ferrovie
- ⊗ Aeroporti

Fig. 1. Perimetrazione degli ambiti territoriali del PPSC

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

## Relazione generale

Il Comune fa parte dell'Ambito della Pianura Padana. Tale ambito, che costituisce la fascia meridionale del territorio regionale (bassa pianura lombarda), è connotato da una minore densità abitativa caratterizzata dalla presenza di comuni di piccola dimensione. La rete distributiva è caratterizzata dalla presenza di sistemi commerciali di piccola dimensione potenzialmente soggetti a processi di fragilità commerciale. Sono presenti centri urbani di media attrattività commerciale e si riscontra una significativa dipendenza dai capoluoghi provinciali in rapporto all'offerta più evoluta.

Gli indirizzi di riqualificazione e sviluppo sostenibile della rete sono:

- prioritaria riqualificazione, razionalizzazione e ammodernamento, anche mediante una riqualificazione dell'efficienza energetica, degli insediamenti e dei poli commerciali già esistenti, con particolare attenzione alle strutture commerciali dismesse o in fase di dismissione;
- valorizzazione della articolazione strutturale della rete di vendita, con un limitato sviluppo della media e grande distribuzione;
- qualificazione e specializzazione della rete di vicinato;
- favorire lo sviluppo dei Distretti diffusi del Commercio quali strumenti di integrazione e valorizzazione delle risorse del territorio per rigenerare il tessuto urbano, incrementare l'attrattività e sostenere la competitività.
- promozione dell'integrazione con il commercio ambulante e dell'individuazione di aree dedicate agli operatori ambulanti;
- disincentivo alla localizzazione delle attività commerciali in aree libere ed extraurbane;
- integrazione della rete commerciale esistente e di quella in fase di autorizzazione con i sistemi produttivi locali;
- promozione ed incentivazione all'autorizzazione di complessi commerciali integrati con altre attività di interesse pubblico e/o collettivo;
- valorizzazione e promozione delle attività commerciali di prossimità nei piccoli comuni al fine di contrastare la desertificazione commerciale anche mediante le risorse derivanti dalle iniziative di medie e grandi strutture di vendita presenti nel contesto di riferimento;
- particolare attenzione alla gestione e agli impatti della logistica a servizio del commercio al dettaglio, a seconda della loro classificazione e localizzazione in coerenza con quanto previsto dal PTR e in particolare quella connessa alle diverse forme dell'e-commerce.

## 1.2 CARATTERISTICHE E DINAMICHE EVOLUTIVE DELLA RETE COMMERCIALE LOMBARDA

Il presente paragrafo, tratto dal Programma pluriennale per lo sviluppo del settore commerciale (di cui al capitolo precedente) propone un approfondimento specifico sulle attuali tendenze del settore commercio seguite da una

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

## analisi e strategie per il commercio

riflessione sulle potenziali ricadute che l'emergenza sanitaria del 2020 dovuta alla pandemia di Covid-19 potrebbe avere.

### 1.2.1 TENDENZE EVOLUTIVE DEL COMMERCIO

Nella scorsa programmazione commerciale di Regione Lombardia (di cui all'Allegato A - D.C.R. 187/2013) veniva così descritto il cambiamento e l'innovazione delle formule imprenditoriali sottolineando in particolare le seguenti tendenze in atto:

- L'importanza crescente del franchising e dei gruppi di acquisto, formule in grado di permettere al piccolo imprenditore di sostenere la concorrenza con la GDO avvantaggiandosi di alcune economie di scala relative a pubblicità e affermazione del marchio, logistica (magazzini e trasporti), quantità acquistate e vendite, gestione dei resi, etc. ma che hanno contribuito a ridurre la varietà dei sistemi commerciali urbani (c.d. "high street") omologandone l'offerta;
- Il fenomeno dell'outlet, forma evoluta dello "spaccio aziendale" con cui l'impresa vende i propri prodotti direttamente ai consumatori, che propone esercizi sempre più simili ai punti vendita tradizionali e sempre più slegati -anche giuridicamente- ai luoghi della produzione permettendogli di potenziare la propria attrattività a volte integrandosi con altre attività;
- La crescente evoluzione dei negozi monomarca (ricorrendo talvolta alla formula del franchising) sviluppati da molteplici aziende manifatturiere che offrono una varietà di prodotti del proprio marchio a volte non riscontrabile nei tradizionali negozi plurimarca anche di grandi dimensioni. Il negozio monomarca permette all'impresa di diffondere ed affermare il proprio marchio controllando direttamente il rapporto con il consumatore potendone così profilare comportamenti e preferenze nelle scelte dei prodotti;
- La diffusione della formula del temporary shop (negozio aperto per un periodo determinato generalmente non superiore ai 6 mesi) e degli shop in the shop (creazione di piccoli spazi di vendita di una marca specifica all'interno di una struttura commerciale generalmente di grande dimensione) formule di vendita generalmente connesse ad operazioni di marketing per la diffusione di alcune imprese del settore;
- La sempre maggiore crescita dei punti vendita riconducibile al format del "discount alimentare", format distributivo nato all'inizio degli anni '90, che garantisce prezzi inferiori rispetto ai tradizionali canali distributivi della GDO alimentare.

Alcuni di questi trend identificati nella precedente programmazione si sono consolidati e/o ridimensionati altri continuano ad essere attuali. Nella fase attuale Regione Lombardia riconosce le seguenti tendenze evolutive del mercato italiano e soprattutto lombardo.

- La prima è quella legata all'apertura di nuove centralità del commercio e del tempo libero con dimensioni e complessità funzionali sempre maggiori, dove il consumo di beni si accompagna a quello di servizi ed

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

## Relazione generale

esperienze (Paris, 2014) tra gli anni '90 e il primo decennio degli anni 2000, hanno subito un forte rallentamento a seguito della crisi economica e finanziaria del 2008 (passate negli ultimi anni da 10-15 a 6-7 aperture l'anno) ma senza mai invertire il trend; nel solo periodo 2018-2019 sono stati inaugurati 7 nuovi centri commerciali (Oldani, 2019).

- La seconda riguarda la tendenza degli operatori ad ampliare alcune delle polarità già esistenti, nell'ottica di un loro rilancio su di un mercato sempre più competitivo che riduce il loro ciclo di vita (in media di 15 anni) e che porta alla chiusura delle strutture meno competitive (nel 2018 si è registrata in Italia la chiusura di 10 centri commerciali). A questo proposito, diversi contributi hanno messo in luce la relazione che correla l'aumento dimensionale delle polarità del consumo e la loro capacità di attrarre flussi di consumatori in termini di bacino d'utenza e, al tempo stesso, di influenzare le trasformazioni del sistema distributivo a diverse scale (Limonta & Paris, 2016). Una ricerca della società di Real estate Reno39 che attribuisce un rating alle strutture commerciali organizzate in forma unitaria italiane, attribuisce la valutazione più alta (AAA) ai centri commerciali con GLA superiore ai 60.000 mq, oltre 100 punti vendita, ancora rappresentate da ipermercati e strutture specializzate e un numero di visitatori annui superiore agli 8,5 milioni. Queste strutture rappresentano circa l'1,5% dell'intero stock immobiliare italiano dei centri commerciali che risulta caratterizzato principalmente da complessi commerciali con rating B e BB ovvero con dimensione compresa tra 5.000 e 20.000 mq, 12-25 punti vendita con la sola presenza di un ancora alimentare e un numero di visitatori annui compreso tra 2,5 e 3,5 milioni (queste tipologie di centri commerciali assieme superano il 51% dell'intero stock immobiliare italiano).
- La terza tendenza riguarda la "omnicanalità" dell'esperienza di acquisto dettata dalla crescita dell'eCommerce<sup>40</sup> (cfr. paragrafo 1.6) ovvero la tendenza sempre maggiore dei consumatori di utilizzare canali e dispositivi differenti per effettuare acquisti. Le nuove tecnologie digitali hanno notevolmente aumentato la capacità delle imprese commerciali di raggiungere e contattare la potenziale clientela aggiungendo complessità all'esperienza di acquisto e diversificando le modalità di consegna/ritiro dei prodotti. In questo quadro diventa strategico per le imprese innescare meccanismi virtuosi di complementarità tra canale fisico e online dove il punto di vendita assume una pluralità di ruoli: logistico, esperienziale e relazionale. Molte insegne della GDO stanno sperimentando formati ibridi nei quali propongono oltre al canale di vendita tradizionale anche servizio di acquisto online e ritiro in negozio (click&collect, pick-up, pick&pay) anche attraverso la presenza in negozio o in luoghi di passaggio dei locker (come, ad esempio, i locker situati da una catena della GDO alimentare all'interno degli ospedali San Raffaele a Milano e Humanitas a Rozzano). L'omnicanalità consente inoltre tra l'altro di ridurre il numero di referenze in negozio attraverso il cosiddetto "scaffale infinito" o "O2O-Online2Offline" e conseguentemente la dimensione del punto vendita e i costi di gestione.
- La quarta tendenza -per molti aspetti connessa alla precedente- è rappresentata dall'evoluzione dei format distributivi e dalle mutate strategie localizzative dei punti vendita della GDO correlata alle nuove esigenze

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

## analisi e strategie per il commercio

e alle abitudini dei consumatori. Un esempio è la crisi dei format distributivi di grande e grandissima dimensione come l'ipermercato che basa la propria attrattività principalmente sulla convenienza degli acquisti (vengono ormai considerati fuori mercato i tagli dimensionali uguali o superiori ai 10.000 mq) a favore di formati di minori dimensioni con minori referenze che consentono esperienze di acquisto veloci, molto spesso "ibridati" da una pluralità di funzioni e servizi (come la preparazione del pasto pronto per l'asporto o la sua somministrazione). Tale tendenza favorisce un ritorno dei punti vendita della GDO nei centri urbani e/o in prossimità ad importanti nodi del trasporto pubblico (come le stazioni ferroviarie) o ad importanti servizi di interesse sovracomunale (ospedali, università, tribunali, etc.) con la sperimentazione di formati di medie e piccole dimensioni che nascono con l'obiettivo di intercettare i flussi e non di attrarli. Tendenza particolarmente rafforzata nel 2019 e nel 2020 con l'apertura di nuove strutture commerciali in contesti urbani centrali di importanti insegne della GDO generalmente caratterizzati da punti vendita extraurbani e con superfici di vendita superiori a 1.500 mq (si veda ad esempio i nuovi punti vendita despecializzati inaugurati a Milano in viale Tibaldi e in corso Italia con superfici di vendita rispettivamente di 850 mq e 400 mq integrati da servizi di ristorazione e ritiro in negozio degli acquisti online il nuovo punto vendita non alimentare specializzato in elettronica di consumo inaugurato a Varese in piazza Montegrappa con una superficie di vendita di 100 mq che offre al contempo servizio di ritiro in negozio degli acquisti online e servizio di assistenza e manutenzione pre e post intervento). La tendenza del ritorno alla città sembra interessare anche importanti insegne della GDO alimentare del canale discount che generalmente operano con una rete di punti vendita con localizzazioni extraurbane e dimensioni medie comprese tra 600 e 1.500 mq di superficie di vendita.

- La quinta tendenza è la crescita continua del canale di vendita discount della GDO alimentare le cui imprese detengono ormai il 20% del mercato complessivo italiano e che negli ultimi anni hanno sviluppato e consolidato la propria rete distributiva che è diventata sempre più capillare rafforzata anche dall'entrata nel mercato italiano -e soprattutto lombardo- di importanti operatori internazionali e dal rilancio e l'espansione di imprese già presenti. La crescita di questo format distributivo che tradizionalmente garantisce prezzi inferiori rispetto agli altri formati distributivi della GDO, è stata negli ultimi anni trainata principalmente dall'evoluzione dei propri concept di vendita attivando ad esempio reparti dedicati ai freschi generalmente appannaggio esclusivo degli altri formati distributivi i quali, a loro volta, hanno reagito potenziando la propria competitività attraverso i prodotti cosiddetti "a marchio" ed introducendo tra le proprie referenze prodotti di fascia bassa cosiddetti "primo prezzo".
- La sesta tendenza riguarda il tema dell'integrazione della funzione commerciale con altri tipi di attività, legati all'intrattenimento, alla cultura e alla somministrazione di alimenti e bevande. Una ricerca condotta dal CNCC (Consiglio Nazionale dei Centri Commerciali)<sup>43</sup> ha evidenziato come nel 2016 i consumi alimentari in casa e fuori casa (eating out<sup>44</sup>) abbiano rappresentato il 22% dei consumi complessivi, dei

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

## Relazione generale

quali il 35% per la ristorazione. In Italia sono oltre 13 milioni le persone che consumano dai 3 ai 4 pasti fuori casa durante la settimana (dove pasto più consumato è la colazione), tendenza che interessa principalmente la categoria di popolazione denominata Millennials<sup>45</sup>. Cushman&Wakefield (2017) nel report "The Global Food&Beverage Market" stima per l'Europa un aumento della spesa annua dedicata ai consumi fuori casa nell'ordine del +4,9%. Il ruolo della ristorazione, delle attività di intrattenimento e dei servizi sta diventando sempre più importante all'interno del mix funzionale delle strutture commerciali organizzate in forma unitaria, con una crescita nel periodo 2010-2017 del 21% che ha interessato principalmente i complessi commerciali più grandi. Il CNCC nel 2019<sup>46</sup> ha evidenziato come il 72% degli utenti di un centro commerciale effettui acquisti anche nelle aree ristoro, percentuale che scende al 23% per le attività di intrattenimento (ad esempio cinema) e di servizio (ad esempio dentista)<sup>47</sup>. In Italia attualmente le funzioni legate alla somministrazione di alimenti e bevande entro le gallerie commerciali occupano in media il 7% della superficie totale, questa percentuale aumenta considerevolmente nei nuovi progetti dove sono presenti funzioni legate all'intrattenimento, con percentuali che possono arrivare anche al 20% della superficie complessiva delle gallerie commerciali.

Pur con la brusca frenata dovuta all'emergenza sanitaria di Covid-19 (come meglio approfondito al paragrafo successivo) nel prossimo decennio la crescita dei consumi fuori casa andrà di pari passo con la propensione dei consumatori ad arricchire la propria esperienza d'acquisto attraverso momenti di socialità e di svago, dunque la componente "extra-dettaglio" delle polarità commerciali pianificate diverranno un fattore critico per decretarne il successo come dimostrano i recenti progetti di restyling in corso di sviluppo.

### 1.2.2 EFFETTI DELL'EMERGENZA SANITARIA SULLE TENDENZE EVOLUTIVE DEL SETTORE

Durante l'emergenza epidemiologica da Covid-19 e soprattutto del primo *lockdown* che ha interessato in modo diverso la rete del commercio al dettaglio si sono osservati i seguenti effetti sul settore commercio e sulle abitudini di consumo delle famiglie italiane:

- Nel primo trimestre 2020 l'ISTAT ha evidenziato una diminuzione dei consumi (-6,4%), una riduzione del reddito disponibile (-1,6%) e un aumento della propensione al risparmio delle famiglie (+4,6%) rispetto all'ultimo trimestre 2019;
- Nelle prime settimane di lockdown la spesa alimentare è cresciuta con picchi del +17,5% rispetto al 2019 mentre si è assistito a un calo generalizzato degli altri beni non essenziali (-12% rispetto al 2019);
- La GDO alimentare durante il lockdown non ha avuto una crescita uniforme per tutti i formati distributivi: I dati Nielsen mostrano come gli ipermercati (format già in crisi) abbiano avuto una contrazione del fatturato del -13,9% nella Fase 1 e -6,4% nella Fase 2 a beneficio dei format più ridotti con localizzazioni che prediligono la prossimità come i supermercati e i liberi servizi che durante la Fase 1 hanno registrato rispettivamente un +12,9% e un +26,9% scendendo a +10,4% e a +16,7% nella Fase 2. I discount nella

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

## analisi e strategie per il commercio

fase 1 hanno pagato la loro localizzazione maggiormente extraurbana rispetto a supermercati e liberi servizi crescendo del +7,9%, nella Fase 2 la crescita è incrementata al +11,3%.

- Servizio eCommerce dei gruppi della GDO alimentare impreparata a sostenere la domanda degli utenti durante il lockdown con una crescita tra gennaio e maggio 2020 del 115%. In questo periodo una percentuale considerevole della domanda di servizio della spesa a domicilio pari a circa il 18% (stima Nielsen) è rimasta insoddisfatta per mancanza di slot di consegna che ha determinato la necessità di dedicare il servizio a target specifici di utenti come gli anziani, mentre solo il 5% dei punti vendita in Italia ha attivo un servizio di click&collect;
- Crescita del tasso di penetrazione dell'eCommerce dovuto in particolare alla vendita di prodotti mentre si osserva un crollo del settore servizi legato in particolare al turismo che nel 2019 ha generato il 33% del totale degli acquisti online in Italia (fonte: Osservatorio eCommerce B2c del Politecnico di Milano);
- Forte riduzione dei consumi fuori casa in particolare connessi al tempo libero e al turismo.

Molte di queste dinamiche osservate nel periodo emergenziale dovrebbero ridimensionarsi mentre alcuni cambiamenti ed abitudini di consumo potrebbero, secondo gli esperti, perdurare anche al termine della pandemia, in particolare:

- Accelerazione del processo di omnicanalità del punto vendita che porterà a potenziare i servizi di click&collect già in negozio sfruttando ad esempio i touch point e i locker che dovrebbero diventare sempre più evoluti;
- Necessità di potenziare il servizio di consegna a domicilio anche per i negozi tradizionali e soprattutto per le attività di somministrazione di alimenti e bevande. Nel 2020 il 71% degli italiani ha utilizzato un servizio di delivery con una stima per il 2021 dell'82% (fonte: Rapporto Coop 2020);
- Sviluppo di soluzioni di vendita e di pagamento sempre più contactless;
- Sempre maggiore attenzione alla qualità e all'innovazione tecnologica degli spazi commerciali, alla scelta della localizzazione e alla cura del progetto (layout, materiali, servizi, etc.);
- Crescita dell'eCommerce come pratica diffusa che determinerà la necessità anche per le piccole imprese del commercio al dettaglio di attivare un canale di vendita virtuale;
- Sviluppo da parte delle imprese della GDO alimentare dei servizi di consegna connessi all'eCommerce in particolare per migliorarne efficienza e copertura del servizio 5G. Il canale di vendita online nella GDO alimentare ha avuto una crescita considerevole come effetto del post-pandemia con un tasso di penetrazione che dovrebbe passare da circa lo 0,9% del 2019 ad oltre l'1,9% nel 2020 con una tendenza di crescita che si stima possa portare il tasso di penetrazione del settore alimentare ad oltre il 5% nel 2025 (fonte: Bain&Company);

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

## Relazione generale

- Potenziamento delle reti dei punti vendita della GDO alimentare nell'ottica della prossimità e della sostenibilità anche per format distributivi che generalmente optano per localizzazioni extraurbane (discount);
- Richiesta crescente dei consumatori di avere una disponibilità dei servizi essenziali entro un'isocrona di accessibilità dei 15 minuti (fonte: Rapporto Coop 2020);
- Necessità per le attività di ristorazione e di intrattenimento di localizzazioni che garantiscano un'adeguata dotazione di spazi esterni che possano garantire socialità e sicurezza.

È importante sottolineare come queste dinamiche siano da contestualizzare in una generale riduzione dei consumi stimati per il 2020 a circa il -25% con un recupero parziale nel 2021 che comunque dovrebbe portare a livelli più bassi rispetto al 2019 del 5-10% (fonte: Bain&Company).

## **2. IL COMMERCIO NEL COMUNE DI MORTARA**

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

Relazione generale

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

analisi e strategie per il commercio

Nel capitolo viene proposta una lettura dello sviluppo commerciale del Comune di MORTARA.

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

## Relazione generale

### 2.1 LE ATTIVITÀ PRESENTI NEL TERRITORIO COMUNALE

L'analisi del sistema economico complessivo analizza la presenza di attività di commercio (commercio all'ingrosso e al dettaglio) quale componente importante delle attività economiche locali.

L'analisi della rete commerciale a scala sovracomunale si pone l'obiettivo di comprendere se un ambito territoriale riesca ad offrire ai suoi utenti un equilibrato mix di risorse.

Sul territorio comunale, dai dati derivanti dalla Regione Lombardia (Consistenza commercio al dettaglio in sede fissa), mediante l'ultima rilevazione risalente al 30.06.2022 e aggiornata al 18.11.2022 (<http://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioRedazionale/servizi-e-informazioni/Imprese/Imprese-commerciali/Commercio-al-dettaglio-in-sede-fissa/red-consistenza-commercio-dettaglio-CMT>), si denota la presenza di:

- 1 Grande Struttura di Vendita a carattere misto;
- 23 Medie Strutture di Vendita, di cui 16 a carattere non alimentare, e 7 a carattere misto
- 180 Esercizi di Vicinato di cui 138 non alimentari, 30 alimentari e 12 misti.

Nello specifico:

BENNET	GSV	misto
COLLI PIETRO SRL	MSV	Non alimentari
M.D. S.P.A	MSV	misto
SCAGNELLI CASA	MSV	Non alimentari
ALFI S.R.L.	MSV	misto
PAOLUCCI E DIDU SNC DI PAOLUCCI LUIGI E ANDREA	MSV	Non alimentari
CIESSECI SPA	MSV	Non alimentari
BEST ONE DI HU JIANZHEN & C. SNC	MSV	Non alimentari
LIDL ITALIA SRL	MSV	misto
UBEZIO FERRAMENTA SAS DI MAGNI DANIELA	MSV	Non alimentari
ALFI SRL	MSV	misto
2M SRL	MSV	Non alimentari
VASONE GIAMPIERO DI VASONE MAURIZIA & C. SNC	MSV	Non alimentari
PENNY MARKET SRL	MSV	misto
MAXI DI S.R.L.	MSV	misto
WANG SHUJUAN	MSV	Non alimentari

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

analisi e strategie per il commercio

DONG HUILING	MSV	Non alimentari
BRICCHI ROSOLINO	MSV	Non alimentari
SICILIANI ARREDAMENTI SRL	MSV	Non alimentari
CROSTA FRANCO	MSV	Non alimentari
FERROEDILE F.LLI BERTANI SRL	MSV	Non alimentari
STOMBOLI F.LLI DI LAURA STOMBOLI E C. SAS	MSV	Non alimentari
SPESA INTELLIGENTE S.P.A.	MSV	misto
NKD ITALIA SRL	MSV	Non alimentari

## 2.1.1 IL COMMERCIO SU AREE PUBBLICHE

Completa l'offerta commerciale di MORTARA la presenza del mercato comunale che, con i suoi 84 posteggi si insedia nel centro storico del comune, in piazza Silvabella. Il mercato ha cadenza settimanale e si svolge il venerdì mattina.

## 2.2 ANALISI DELLA DOMANDA E DELL'OFFERTA COMMERCIALE

Analizzato il tema dello sviluppo del commercio, inteso come tipologia e distribuzione nel territorio comunale, si approfondisce il tema dei consumi da parte delle famiglie, ossia l'insieme dei beni e servizi acquistati per il soddisfacimento dei propri bisogni.

Date le considerazioni precedenti riguardanti lo sviluppo e le modificazioni commerciali risultano ancora attuali i dati messi in luce nel vigente PGT in cui si notava che il settore non alimentare, presente nel territorio comunale non è in grado di soddisfare la domanda di acquisto dei residenti. Si rimanda pertanto alla Relazione del Documento di Piano per ulteriori approfondimenti.

Questo lascia spazio all'insediamento di nuove attività (sia medie strutture che esercizi di vicinato) che portino a soddisfare la domanda e attrarre anche consumatori che non siano residenti.

## 2.3 IL DISTRETTO DEL COMMERCIO: INTRODUZIONE AL TEMA

Secondo la definizione utilizzata dalla regione Lombardia (BURL 2° Suppl. Straordinario 28 agosto 2008, p.7) "i Distretti del Commercio sono aree con caratteristiche omogenee per le quali soggetti pubblici e privati propongono interventi di gestione integrata nell'interesse comune dello sviluppo sociale, culturale ed economico e della valorizzazione ambientale del contesto urbano e territoriale di riferimento.... Attraverso i Distretti gli Enti Locali, in primis

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

## Relazione generale

*il Comune e le Associazioni maggiormente rappresentative del settore, con il supporto di un partenariato pubblico-privato:*

- *promuovono la valorizzazione integrata di uno spazio urbano con presenza di attività commerciali al dettaglio;*
- *promuovono la competitività e l'innovazione del sistema delle imprese del commercio e riconoscono alla funzione commerciale un ruolo strategico di supporto alla coesione sociale e territoriale;*
- *evidenziano il vantaggio che deriva dalla gestione in comune di determinati aspetti dell'attività commerciale rispetto a quella individuale;*
- *valorizzano e promuovono la cooperazione tra gli operatori;*
- *valorizzano lo sviluppo di un'occupazione qualificata”.*

Tenendo conto della diversa importanza delle polarità commerciali e del ruolo del commercio sul territorio lombardo, Regione Lombardia ha identificato due differenti tipologie di Distretto:

1. il Distretto urbano del commercio (DUC), vale a dire un Distretto del commercio costituito sul territorio di un unico Comune (solo capoluoghi di provincia e comuni che oltre 15 mila abitanti);
2. il Distretto diffuso di rilevanza intercomunale (DID), vale a dire un Distretto del commercio costituito sul territorio di più Comuni (almeno tre).

### **2.3.1 LA SITUAZIONE ATTUALE**

Attualmente i Distretti del commercio in regione Lombardia sono 176, di cui 118 DID e 58 DUC, e rappresentano una realtà economico-sociale rilevante. Oltre il 50% (792 Comuni) dei 1.506 dei Comuni Lombardi fanno parte di un Distretto.

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

analisi e strategie per il commercio

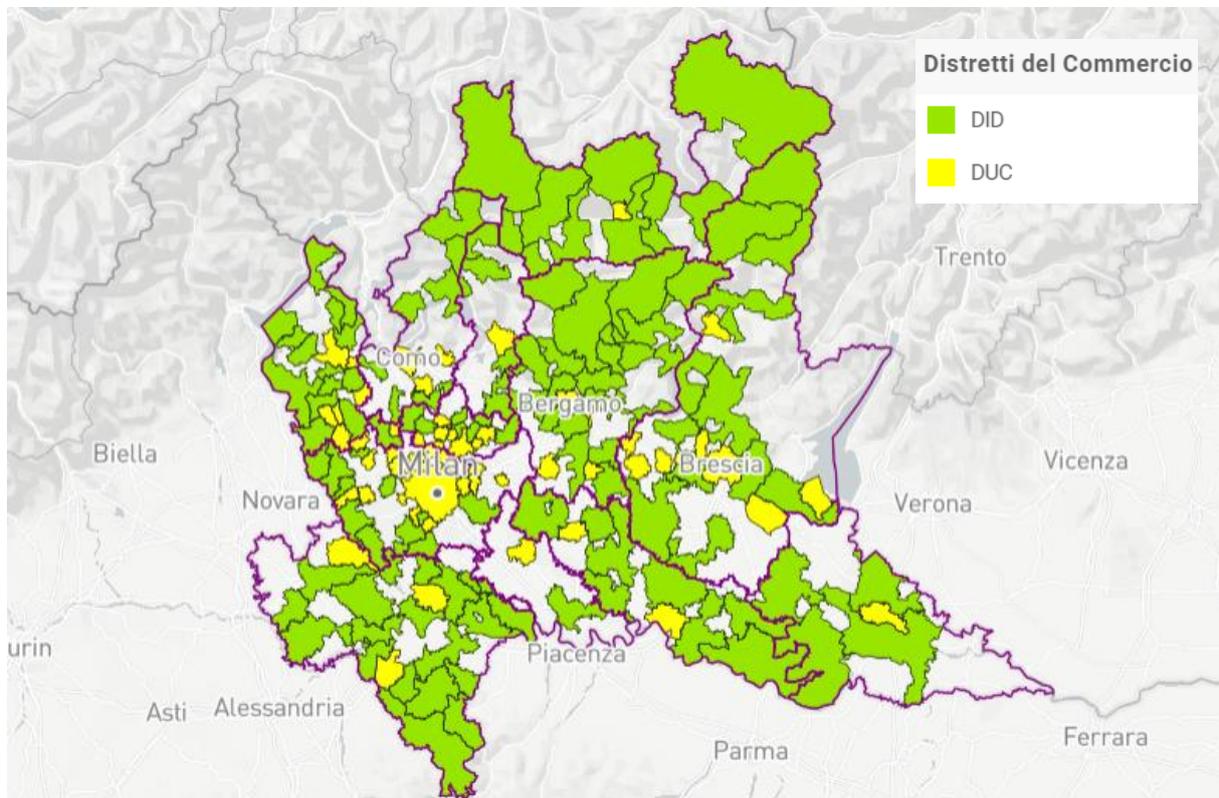


Fig. 3 Individuazione dei Comuni facenti parte del Distretto del Commercio - Fonte: <https://www.dati.lombardia.it/stories/s/I-Distretti-del-Commercio-in-Lombardia/2p4b-t53n/>

Per quanto riguarda i Distretti Diffusi di rilevanza Intercomunale (DID), la numerosità dei Comuni che ne fanno parte è differente nei vari territori della Regione e, in alcuni casi si superano i 15 Comuni complessivi.

I Comuni appartenenti ai Distretti per Provincia

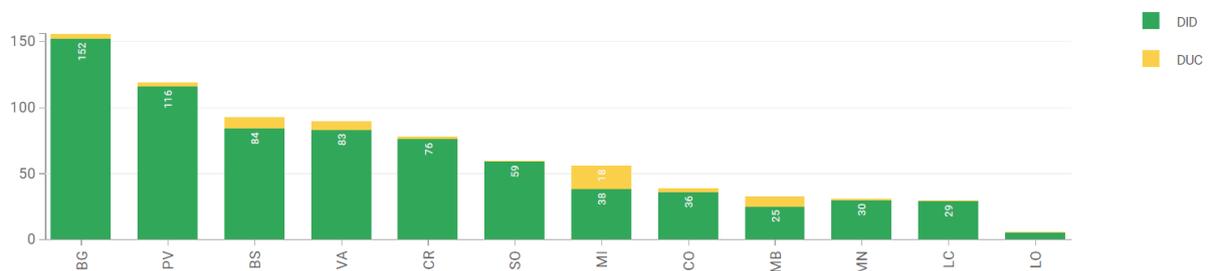


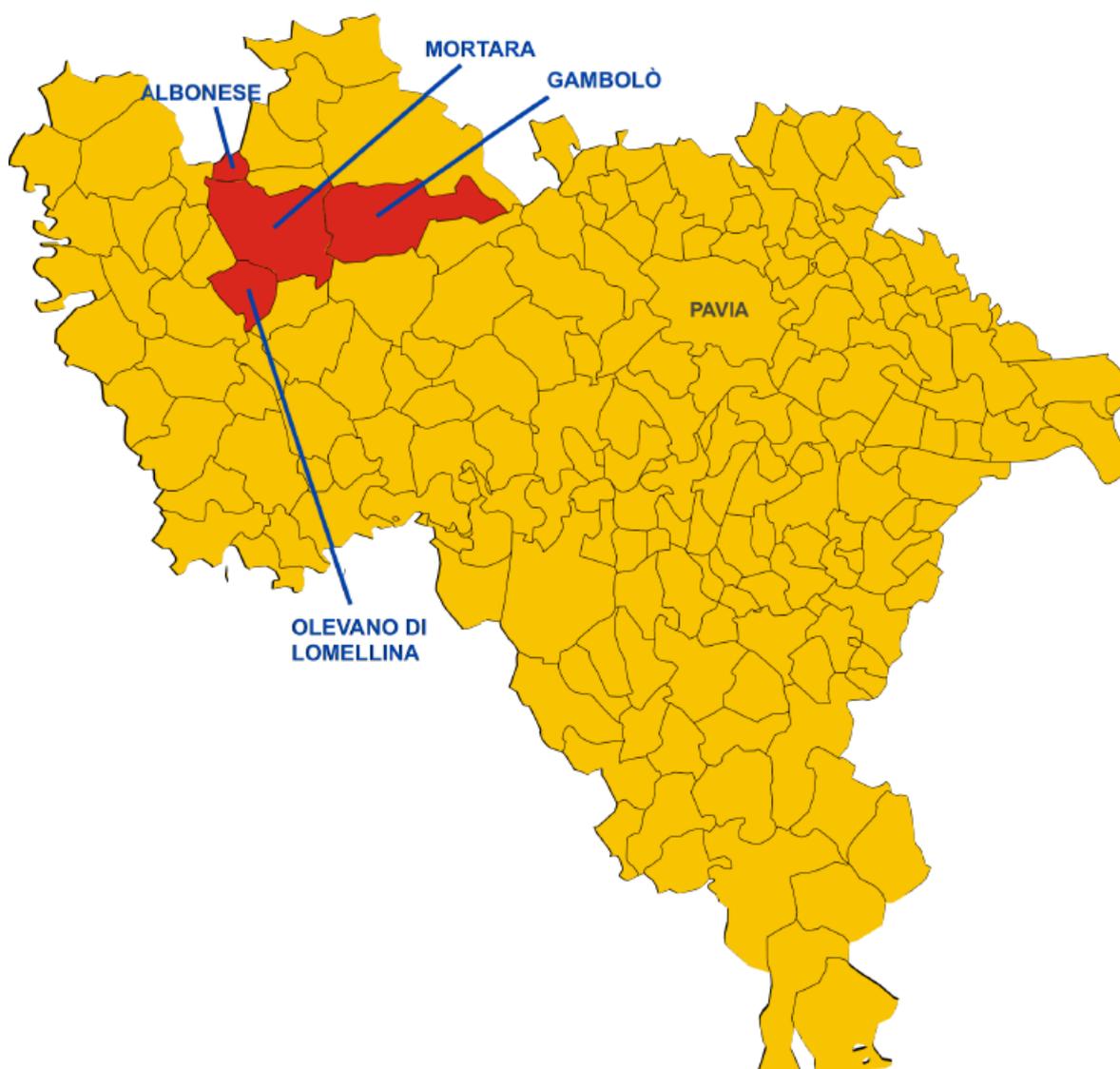
Fig. 4 I comuni appartenenti ai distretti per Provincia - Fonte: <https://www.dati.lombardia.it/stories/s/I-Distretti-del-Commercio-in-Lombardia/2p4b-t53n/>

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

## Relazione generale

### 2.3.2 IL DISTRETTO DEL COMMERCIO DI MORTARA

Il Distretto del Commercio “La via del Riso”, istituito con Decreto n. 4486 del 04.04.2022 da Regione Lombardia insieme a Albonese, Gambolò e Olevano di Lomellina, crede nel consolidamento dell’identità del territorio che lo rappresenta. Il riso è infatti l’anima di questo territorio; le risaie in Lomellina non solo definiscono geomorfologicamente il territorio, ma consentono di produrre quantità di riso tali da far detenere il primato in produzione di tutta la Lombardia. I comuni diventano il cuore dell’attrattività commerciale e diventano un punto di forza, una leva a vantaggio delle imprese.



Il nascente distretto intende promuovere e valorizzare le numerose attività presenti al suo interno, costruendo e consolidando un’immagine chiara di una terra caratterizzata da sani valori comuni, che includono storia, ambiente, capacità imprenditoriale e cultura. Tutti i comuni interessati, infatti, sono

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

## analisi e strategie per il commercio

caratterizzati da un patrimonio storico, culturale, materiale, immateriale, monumentale e ambientale di grande rilevanza, unito a una dimensione rurale rilevante.

L'unione tra agricoltura, commercio e cultura, rappresenta il valore aggiunto alla tradizione commerciale del territorio del distretto. Infatti nell'area del distretto è evidente il rapporto integrato tra centri urbani e la ruralità, tra semplicità contadina e attrattività culturale.

La ripartenza del periodo post Covid-19 è sostenuta dal Distretto che si pone a fianco dei comuni e delle attività commerciali. Il Distretto diventa un vero e proprio strumento orientato a rigenerare i luoghi negli spazi sociali e commerciali, nel tessuto urbano e nella struttura economica. Il Distretto offrirà infatti opportunità di riqualificazione dei centri cittadini dei comuni, di implementare l'innovazione, di accrescere le opportunità di fidelizzazione, di affrontare nuovi segmenti di mercato, di generare nuova comunicazione, accrescere il valore aggiunto delle aziende, promuovendo lo sviluppo economico e nuove opportunità lavorative.

Il Distretto si configura come strumento di cerniera tra dinamiche di mercato e politiche di governo per lo sviluppo urbano in un'ottica integrata tra riqualificazione urbana e territoriale.

Il Distretto del Commercio coinvolge l'intera area di estensione dei quattro territori dei comuni lomellini: Mortara, Olevano di Lomellina, Gambolò e Albonese. I criteri di definizione del perimetro proposto per il nascente distretto del commercio sono legati all'identità (rurale, commerciale e culturale) dei luoghi e alla volontà di comprendere la gran parte della capacità commerciale dei comuni. L'omogeneità territoriale e commerciale fa di questo territorio un'anima rurale e attrattiva da sviluppare. La ragione di tale scelta va individuata nella volontà di cogliere tutte le opportunità possibili di sviluppo e innovazione delle attività commerciali site nei territori comunali.

Il Distretto si configura quindi come una sinergia di attori privati e pubblici che mettono in campo una politica attiva per promuovere l'aggregazione tra commercianti. Si consideri che presso il comune di Mortara, capofila del Distretto, è presente la Borsa Merci, importantissimo centro specifico per incontri sempre più attivi e proficui nell'ambito commerciale di cui si parlerà nel capitolo successivo.

Collaborazione tra istituzioni, promozione dell'aggregazione dei commercianti, ottimizzazione delle risorse, promozione delle eccellenze locali e del turismo, riqualificazione degli spazi pubblici sono i criteri chiave che hanno spinto le amministrazioni a istituire il nascente distretto del Commercio.

In ultimo il ruolo di Ascom Pavia risulta importante in quanto da sempre rappresenta un'associazione di categoria attenta alle dinamiche ed ai percorsi evolutivi a cui i settori del commercio, dei servizi e

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

## Relazione generale

del turismo sono costantemente sottoposti. Per rispondere ai cambiamenti degli ultimi anni, Ascom apre un dialogo costante con le istituzioni al fine di attivare strumenti e politiche capaci di rispondere ai mutati scenari internazionali, nazionali e regionali.

# **3. APPROFONDIMENTI CONOSCITIVI PER L'INDIVIDUAZIONE DELLE POSSIBILI- TÀ DI INSEDIAMENTO DELLE MSV**

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

Relazione generale

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

## analisi e strategie per il commercio

Il lungo percorso di liberalizzazione commerciale di origine comunitaria, è stato via via arricchito di interventi legislativi specifici tali da mitigare la visione incondizionata e assoluta della libertà d'impresa.

Il potere limitativo del principio di libertà di insediamento è attribuito in astratto già dal DLgs. 59/2010 di attuazione della Bolkestein, in presenza di motivi imperativi di interesse generale. In concreto poi, con attribuzione di facoltà specifiche a Regioni ed enti locali, le norme statali L.n.214/11 (novellata in tal senso nel 2013) e DLgs 222/16, hanno superato ogni incertezza riguardo al potere regionale e locale nella regolamentazione dell'avvio dell'attività di impresa, accompagnate dal consolidarsi della giurisprudenza sul punto.

La L.214/11, art.31 attribuisce agli enti locali la possibilità di *“prevedere nei propri ordinamenti, senza discriminazioni tra gli operatori, anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali, qualora vi sia la necessità di garantire la tutela dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali”*

Il DLgs 222/16 attribuisce direttamente al Comune, d'intesa con la Regione e sentita la SABAP, il potere di adottare deliberazioni volte a delimitare, sentite le associazioni di categoria, zone o aree aventi particolare valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico in cui è vietato o subordinato ad autorizzazione l'esercizio di una o più attività di cui al presente decreto, individuate con riferimento al tipo o alla categoria merceologica, in quanto non compatibile con le esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale.

Il presente capitolo, a partire dalle norme suddette descrive l'analisi effettuata come supporto alla definizione delle eventuali disposizioni limitative, sul fondamento dei motivi di interesse generale del DLgs 59/2010, tra cui ordine pubblico, sicurezza pubblica, sicurezza stradale, tutela dei consumatori, tutela dell'ambiente incluso l'ambiente urbano, conservazione del patrimonio edilizio e storico, obiettivi di politica sociale e culturale.

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

## Relazione generale

### 3.1 CRITERI DI ESCLUSIONE O LIMITAZIONE NELL'INSEDIAMENTO DELLE MSV

La definizione dei criteri di esclusione o limitazione nell'insediamento delle MSV, nel rispetto della normativa vigente, mira a realizzare una convivenza ambientale delle funzioni urbane senza pervenire ad una disciplina dirigista dell'attività economica. Nella presente analisi si prendono in considerazione i limiti funzionali alla "tutela dell'assetto territoriale in ambito urbano e rurale".

Un importante riferimento è stato, altresì, "Atti di indirizzo e coordinamento tecnico della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 Legge per il governo del territorio - INDIRIZZI E CRITERI URBANISTICI PER LA PIANIFICAZIONE DEGLI ENTI LOCALI IN MATERIA COMMERCIALE".

L'atto d'indirizzo esplicita che le previsioni di insediamento di attività commerciali debbano essere rigorosamente valutate, ai fini di verificarne l'ammissibilità di inserimento nei nuovi P.G.T in ordine agli effetti generati sul territorio sotto il profilo commerciale, urbanistico (ivi comprese le relazioni con il sistema della viabilità), paesaggistico ed ambientale. Tale valutazione viene di seguito esplicita più dettagliatamente.

Sviluppa altresì quanto definito all'interno dei criteri urbanistici per l'attività di pianificazione e gestione degli enti locali (definiti all'art. 4 comma 4 bis della L.R 6 del 2010) dove viene previsto che i Comuni definiscano: le condizioni e i criteri da valutare per l'individuazione, attraverso il piano di governo del territorio, delle aree idonee per la localizzazione delle medie e grandi strutture di vendita; 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; i criteri per incentivare il recupero, l'ammodernamento e la qualificazione delle aree di insediamenti commerciali che tengono conto della qualità del contesto paesaggistico ed ambientale.

Sulla base dei punti sopra riportati la variante ha compiuto un'analisi del funzionamento del sistema urbano per individuare gli ambiti che possano integrare il sistema commerciale evitando criticità. Le analisi che si svolgono per verificare tutte le possibili interazioni con il sistema urbano sono: l'individuazione del Tessuto Consolidato; definizione delle esclusioni per l'alta sensibilità paesaggistica; individuazione delle aree di esclusione per motivi paesaggistici; definizione delle aree di esclusione per motivi viabilistici.

Successivamente all'individuazione degli ambiti di possibile localizzazione, a seguito della valutazione del sistema commerciale esistente e, a tutela dell'interesse generale, per alcuni ambiti si è valutato di limitare o l'estensione della superficie di vendita o la tipologia merceologica.

#### 3.1.1 INDIVIDUAZIONE DEL TESSUTO URBANO CONSOLIDATO

L'analisi prende avvio dalla definizione del Tessuto Urbano Consolidato come area entro la quale, in via generale, è possibile l'insediamento delle attività commerciali di Media Struttura di Vendita.

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

analisi e strategie per il commercio

## INDIVIDUAZIONE DEL TESSUTO URBANO CONSOLIDATO

---



Fig. 6 Individuazione del Tessuto Urbano Consolidato

Tale concetto deriva, anche, dall'obiettivo della minimizzazione del consumo di suolo. All'interno dell'atto di indirizzo sopracitato viene espresso il concetto che, in via prioritaria, la localizzazione di previsioni commerciali da parte dei P.G.T. deve essere preferibilmente ricercata all'interno di situazioni di completamento o di sostituzione di tessuti insediativi esistenti, qualora non causino un insostenibile incremento del carico insediativo esistente. Al fine di assicurare la riorganizzazione e riqualificazione del territorio urbanizzato devono essere garantite condizioni di accessibilità e di rapporti con il contesto territoriale circostante compatibili.

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

## Relazione generale

### 3.1.2 DEFINIZIONE DELLE ESCLUSIONI PER L'ALTA SENSIBILITÀ PAESAGGISTICA

Il passaggio successivo è l'individuazione delle aree di esclusione per motivi di sensibilità paesaggistica e ambientale così come definita all'interno del PGT vigente.

#### INDIVIDUAZIONE DELLE AREE CON UN'ELEVATA SENSIBILITÀ

---



Fig. 7 Individuazione delle aree ad elevata sensibilità

Lo studio paesistico redatto a scala comunale ha inoltre individuato la sensibilità paesistica dei luoghi in relazione alle componenti del paesaggio: in accordo all'art. 24 del PTPR, infatti, il comune nell'ambito della redazione degli strumenti urbanistici con valenza paesistica, ha la facoltà di predeterminare la classe di sensibilità paesistica delle diverse parti del territorio comunale o di parti di esso.

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

analisi e strategie per il commercio

## 3.1.3 DEFINIZIONE DELLE AREE DI ESCLUSIONE PER MOTIVI PAESAGGISTICI

Agli ambiti precedentemente individuati vengono aggiunte le aree di importante interesse paesaggistico.

### INDIVIDUAZIONE DELLE AREE DI TUTELA PAESAGGISTICA

---

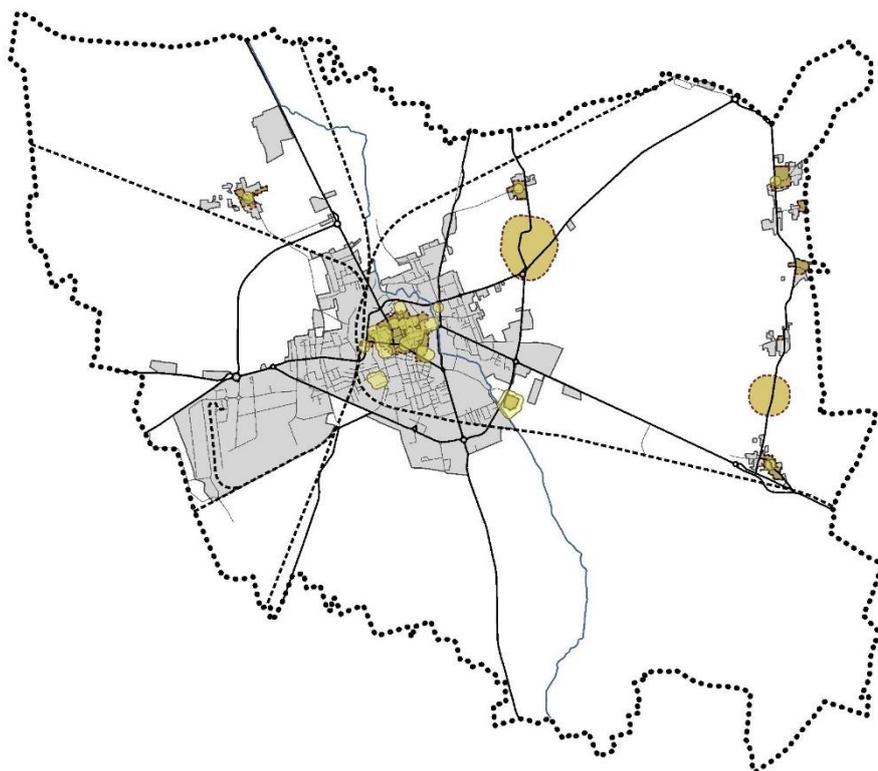


Fig. 8 Individuazione delle aree di tutela paesaggistica

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

## Relazione generale

### 3.1.4 DEFINIZIONE DELLE AREE DI ESCLUSIONE PER MOTIVI VIABILISTICI

Per la definizione di tali aree si è dapprima individuata la viabilità primaria che può supportare la localizzazione di Medie Strutture di Vendita individuando un buffer di influenza di 100 metri.

#### INDIVIDUAZIONE VIABILITÀ PRIMARIA E RELATIVO RAGGIO DI INFLUENZA

---

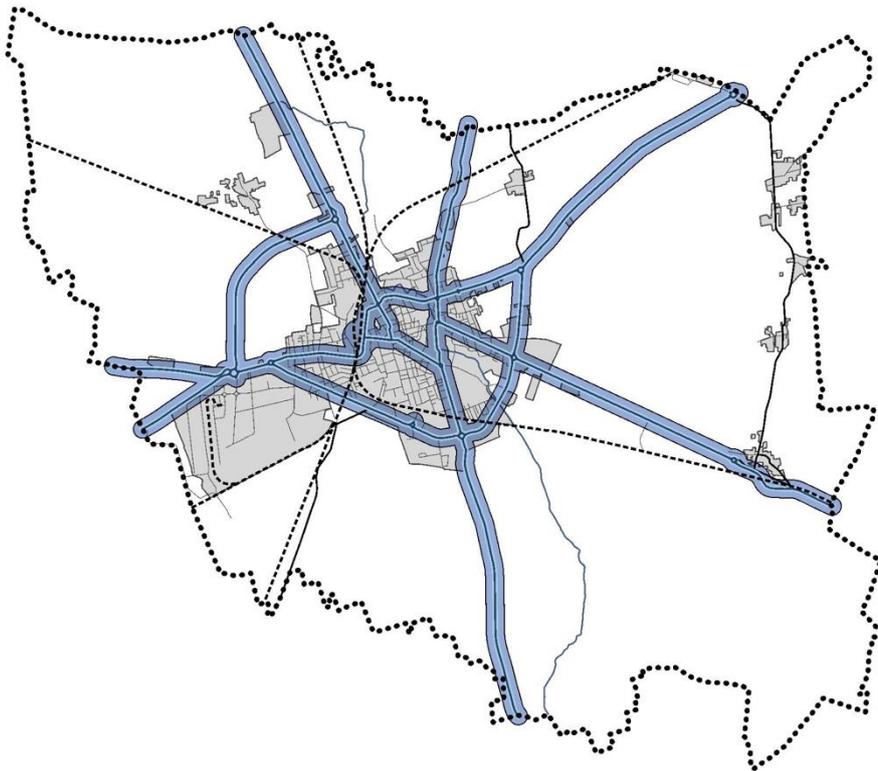


Fig. 9 Individuazione della viabilità primaria e raggio di influenza

Partendo dal presupposto che la localizzazione delle nuove Medie Strutture di Vendita potrà essere, dal punto di vista viabilistico, sostenibile se localizzato in tale buffer si individuano le aree di esclusione per motivi viabilistici.

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

analisi e strategie per il commercio

## AREE DI ESCLUSIONE PER MOTIVI VIABILISTICI

---

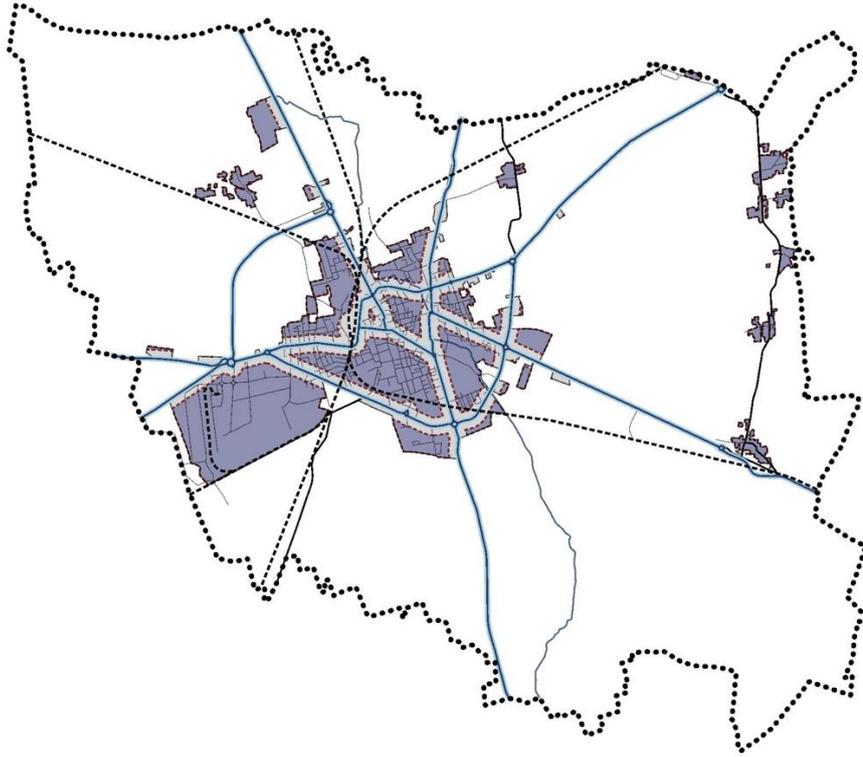


Fig. 10 Individuazione aree di esclusioni per motivi viabilistici

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

## Relazione generale

### 3.2 INDIVIDUAZIONE DELLE AREE DI LOCALIZZAZIONE DELLE MSV

A seguito delle analisi effettuate, in coerenza con normativa vigente, dall'interpolazione dei dati si evidenziano le aree per le quali viene data la possibilità di insediamento di Medie Strutture di Vendita.

#### INDIVIDUAZIONE AREE PER L'INSEDIAMENTO DI MEDIE STRUTTURE DI VENDITA

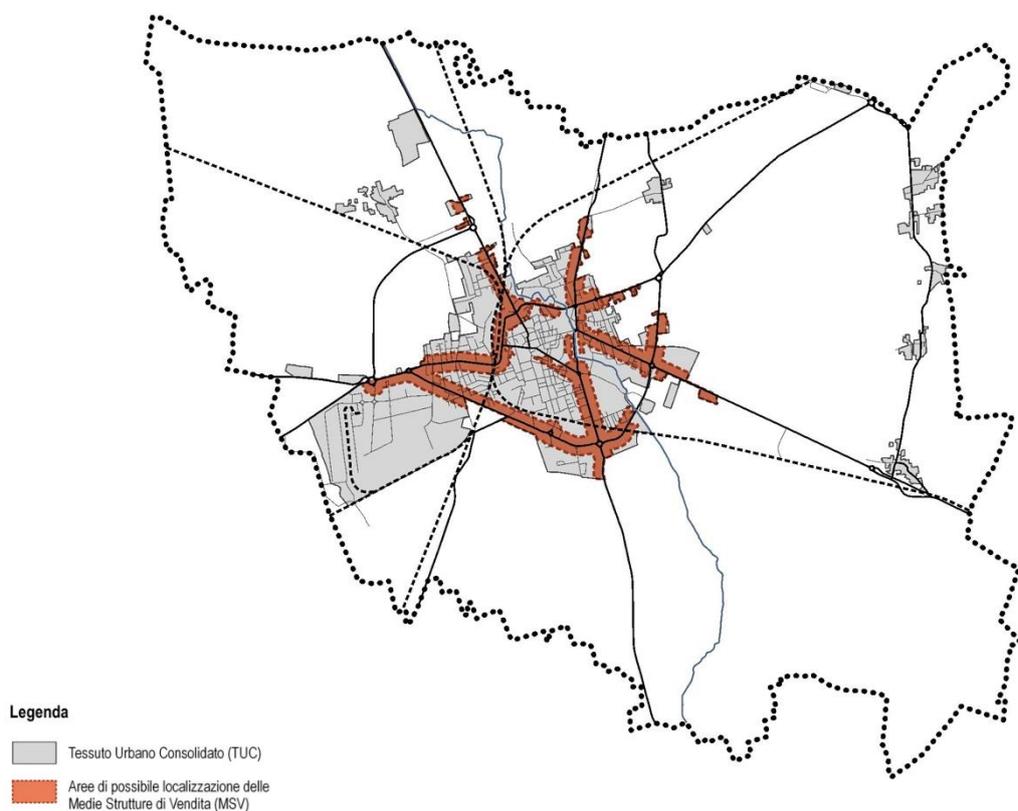


Fig. 11 Individuazione aree per l'insediamento di Medie Strutture di Vendita

Approfondendo l'analisi, in coerenza con quanto definito dall' art. 4bis comma 3 della L.R. 6 del 2010, che specifica che *“Le determinazioni dei comuni di cui ai commi 1 e 2 possono essere differenziate in relazione a singole parti del territorio comunale o zone ed alla tipologia degli esercizi commerciali. In particolare la strumentazione urbanistica può disporre limitazioni all'insediamento di attività commerciali in base a specifiche classificazioni, anche dimensionali, che i comuni individuano in relazione alle medie e grandi strutture di vendita”* si ritiene di prevedere delle differenziazioni sia tipologiche che di grandezza per le nuove attività.

Nello specifico, si sono dapprima individuate la localizzazione delle strutture commerciali esistenti di diversa tipologia. Tale analisi viene eseguita al fine di una salvaguardia dell'equilibrio tra le diverse tipologie distributive, come previsto nel capitolo 3 del Programma Triennale per lo sviluppo del settore commerciale, in cui si esplicita che la determinazione delle politiche commerciali non solo dal punto di vista quantitativo ma anche da quello delle diverse

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

## analisi e strategie per il commercio

tipologie di vendita deve porre particolare attenzione alla qualificazione del complessivo sistema commerciale locale, promuovendo la qualità dei servizi in relazione alla funzionalità della rete commerciale e alla idonea distribuzione sul territorio; disincentivando lo sviluppo disarticolato della grande distribuzione qualora si configuri come fattore di squilibrio tra le diverse forme distributive sul territorio e causa di fenomeni di desertificazione commerciale.

### INDIVIDUAZIONE DELLE MSV ESISTENTI NELLE AREE DI POSSIBILE LOCALIZZAZIONE

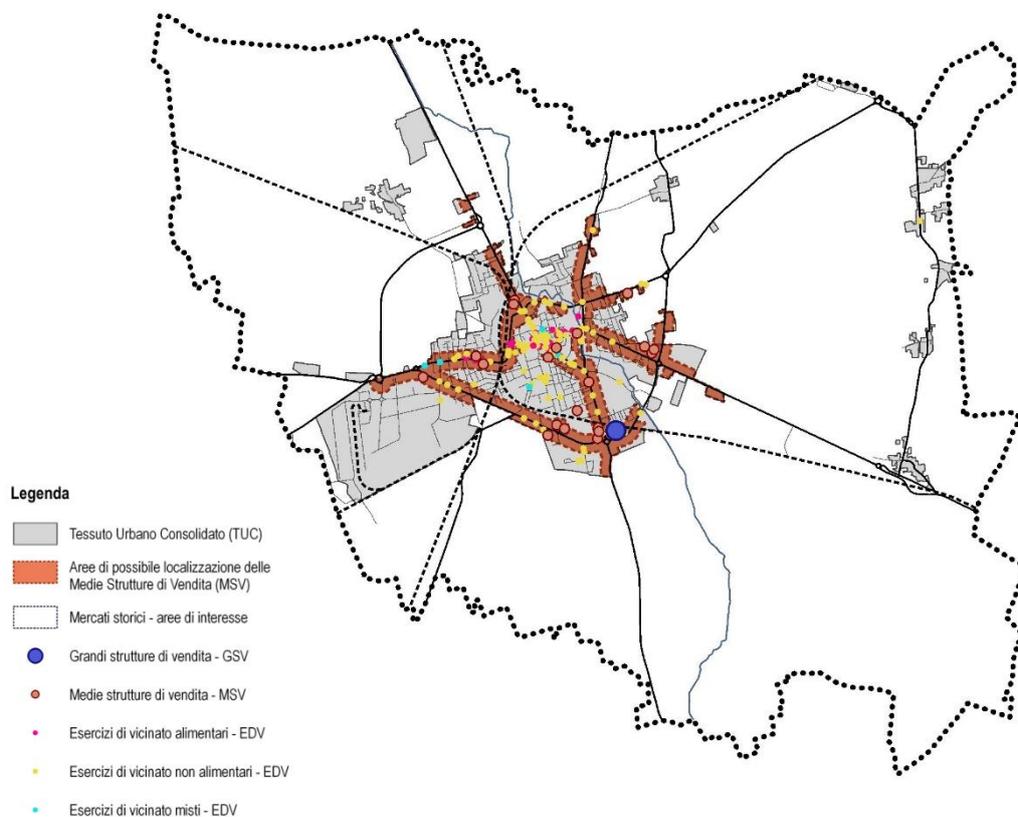


fig. 12 Individuazione delle attività esistenti nelle aree di possibile localizzazione

L'analisi ha portato a definire 3 differenti tipologie di Addensamenti commerciale, normati all'interno della normativa del Piano delle Regole:

- Addensamento commerciale a supporto del centro: medie strutture di vendita tra i 251 mq e i 1.100 mq di superficie di vendita (MSV1) di carattere non alimentare. In tali aree, localizzate lungo il perimetro esterno del centro storico, si ritiene che la localizzazione di MSV possa essere un motore di rigenerazione e rivitalizzazione ma, al contempo, data la vicinanza al nucleo antico, si ritiene di limitarle ad una dimensione più contenuta.
- Addensamento commerciale di supporto ai quartieri: medie strutture di vendita tra i 251 mq e i 1.000 mq di superficie di vendita (MSV1) di carattere sia alimentare sia non alimentare e MSV2 (medie strutture di

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

## Relazione generale

vendita tra i 1.101 mq e i 2.500 mq di superficie di vendita) di carattere non alimentare. Le strutture qui localizzate rispondono alle esigenze di prossimità che i tessuti residenziali richiedono, permettendo di raggiungere strutture piuttosto articolate anche con mezzi alternativi all'automobile (in bicicletta o a piedi).

- Addensamento commerciale di livello sovracomunale: medie strutture di vendita tra i 251 mq e i 2.500 mq di superficie di vendita (MSV1 e MSV2) di qualsiasi settore merceologico. Rappresenta il luogo ideale per lo sviluppo commerciale che richiede adeguate infrastrutture a supporto e una buona accessibilità.

### INDIVIDUAZIONE AREE DIFFERENZIATE PER L'INSEDIAMENTO DI MEDIE STRUTTURE DI VENDITA

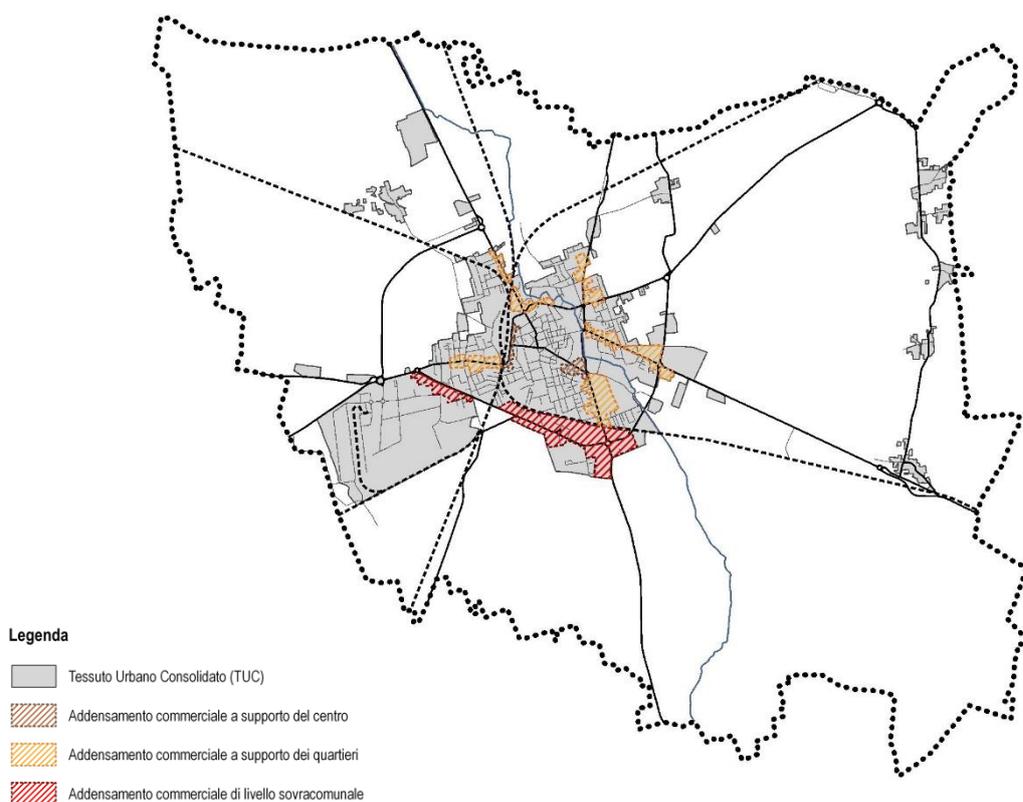


Fig. 13 Individuazione aree differenziate per l'insediamento di Medie Strutture di Vendita

All'interno delle tavole di azionamento vengono pertanto individuate le aree di addensamento commerciale per le quali è stata definita una normativa specifica all'interno del Piano delle Regole.

# **4. LA COMPATIBILITÀ AMBIENTALE E PAESAGGISTICA**

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

Relazione generale

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

analisi e strategie per il commercio

La localizzazione di nuove previsioni deve essere oggetto di valutazione di coerenza alla luce degli indirizzi e delle norme di riferimento contenute nel Piano Territoriale Paesistico Regionale, delle previsioni in materia di tutela dei beni ambientali e paesaggistici contenute nei P.T.C.P., nonché, e soprattutto, alla luce delle indagini di dettaglio contenute nel quadro conoscitivo del P.G.T. Al P.G.T. viene assegnato il compito preciso di individuare le strategie ambientali e paesaggistiche da attivare sul territorio comunale, tenendo conto delle peculiarità dello stesso e dei processi di sviluppo da governare da cui ne consegue la definizione dei principali obiettivi di qualità ambientale e paesaggistica da perseguire, delle azioni da promuovere e degli strumenti più idonei per metterle in atto. Il rapporto tra il nuovo insediamento ed il contesto circostante deve pertanto essere attentamente considerato non solo al fine di dimostrare la non compromissione con ambiti tutelati o con la presenza di elementi storici, artistici, culturali, ambientali od ecologici da salvaguardare, ma anche al fine di assicurare una qualità progettuale elevata che operi nella ricerca di un rapporto chiaro e rispettoso dei caratteri formali, costruttivi e materici del contesto, al fine di garantire l'ottimale inserimento ambientale, minimizzando l'alterazione dell'equilibrio territoriale complessivo.

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

## Relazione generale

### 4.1 CRITERI DI INSERIMENTO PAESAGGISTICO AMBIENTALE DELLE NUOVE MEDIE STRUTTURE DI VENDITA

Il presupposto per l'insediamento delle medie strutture di vendita è quello di compensare le esternalità negative che potrebbero essere generate, apportando un significativo miglioramento dal punto di vista paesaggistico e ambientale. Per questo motivo, all'interno della normativa del Piano delle Regole all'art. 52. *Criteri per l'insediamento di medie superfici di vendita* vengono definiti una serie di interventi da realizzare, affinché le strutture commerciali siano in grado di qualificare il contesto lavorativo in cui si inseriscono e siano capaci (complessivamente) di generare un ambiente urbano di alta qualità anche estetica. Si stabilisce pertanto una tabella con individuati una serie di interventi ritenuti significativi per il miglioramento ambientale e paesaggistico stabilendo che, per essere ritenute accoglibili, le medie strutture di vendita debbano raggiungere (in riferimento all'illustrazione delle "soluzioni progettuali della struttura di vendita e della coerenza con il contesto urbano in cui si inserisce finalizzata al consolidamento della qualità urbana") un punteggio minimo di 40 punti, ottenibile applicando le seguenti soluzioni progettuali, tecnologiche, impiantistiche. Gli interventi sono definiti dalla tabella seguente.

#### CRITERI PER LA DETERMINAZIONE DELLA QUALITÀ DEI PROGETTI

DESCRIZIONE DELL'INTERVENTO	PUNTEGGIO
1 Maggior copertura dei fabbisogni energetici tramite fonti rinnovabili con incremento non inferiore al 20% in più rispetto a quanto previsto dalle leggi e regolamenti di riferimento.	15 punti
2 Realizzazione di tetti verdi pari ad almeno il 70% della superficie delle coperture	10 punti
3 Realizzazione di impianti di irrigazione delle aree verdi private che utilizzino anche acqua proveniente dal recupero dell'acqua piovana (connesso all'invarianza idraulica)	10 punti
4 Certificazione "casa gas free"	5 punti
5 Realizzazione di facciate verdi prospicienti gli spazi pubblici o di uso pubblico per almeno il 40% dello sviluppo della facciata stessa	10 punti
6 Realizzazione delle aree a parcheggio con alberature in ragione di 1 albero ogni 2 posti auto e di materiali drenanti per gli spazi di sosta	10 punti
7 Realizzazione delle aree a parcheggio con coperture fotovoltaiche per almeno l'80% degli spazi di sosta	10 punti
8 Realizzazione di aree verdi permeabili in misura maggiore, rispetto ai minimi previsti, del 30%	10 punti
9 Realizzazione di recinzioni prospicienti aree agricole o aree per servizi costituite da schermi con vegetazione arborea e arbustiva, multispecifica, posizionata a gruppi irregolari per costituire un bordo variegato in superficie, altezza, forme e colori.	10 punti

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

## analisi e strategie per il commercio

10	Certificazione di bio-edilizia dell'edificazione (ANAB – ICEA, LEED gold, Agenzia Casa Clima – Clima Oro)	20 punti
11	Realizzazione di una quota di almeno il 30% in più di aree per parcheggio (indifferentemente adibito a parcheggio pertinenziale o ad area per attrezzature pubbliche)	10 punti
12	Destinazione di almeno una quota pari al 20% della SL prevista per la realizzazione di alloggi da destinare ad housing sociale (vendita convenzionata; affitto sociale; locazioni convenzionate, concordate e moderate, con patto di futura vendita; co-housing sociale; ecc...)	5 punti
13	Recupero delle strutture esistenti attraverso un insieme sistematico di opere fino alla ristrutturazione edilizia senza la demolizione e ricostruzione degli immobili principali esistenti (gli immobili accessori o secondari possono essere oggetto anche di demolizione ed eventuale ricostruzione)	10 punti
14	Contribuzione alla realizzazione/gestione della città pubblica, calcolato come incremento percentuale degli oneri di urbanizzazione dovuti: <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Destinazione residenziale = +50%</li><li>▪ Destinazione produttiva = +50%</li><li>▪ Destinazione commerciale (tutte tranne dC 3.2 e dC 3.3) = +50%</li><li>▪ Destinazione commerciale dC 3.2 e dC3.3 = +200%</li><li>▪ Destinazione terziaria = +50%</li><li>▪ Destinazione ricettiva = +50%</li></ul>	10 punti

Inoltre, affinché le strutture commerciali siano in grado di contribuire al consolidamento, al potenziamento e alla valorizzazione del commercio di vicinato si stabilisce che, per essere ritenute accoglibili, le medie strutture di vendita debbano raggiungere un punteggio minimo di 25 punti, ottenibile applicando le seguenti soluzioni progettuali, tecnologiche, impiantistiche, che devono essere sviluppate parallelamente ai progetti edilizi e concordato con l'Amministrazione comunale.

# PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI MORTARA

## Relazione generale

### CRITERI PER LA DETERMINAZIONE DEL MIGLIORAMENTO DEL DISTRETTO DEL COMMERCIO

INTERVENTI DIFFUSI SU TUTTO IL TERRITORIO COMUNALE		PUNTEGGIO
1	Allestimenti per eventi (luminarie, installazioni di vario genere, attrazioni, ...)	5 punti
2	Progettazione e posa di arredo con attenzione all' <i>universal design</i>	5 punti
3	Partecipazione economica al sostegno delle iniziative del commercio, calcolato come contributo continuativo nel corso degli anni in percentuale rispetto degli oneri di urbanizzazione, primaria e secondaria, dovuti (al lordo di eventuali riduzioni, agevolazioni, sconti,...): <ul style="list-style-type: none"><li>▪ per MSV1 = 75%</li><li>▪ per MSV2 = 50%</li></ul>	15 punti
4	Progettazione e installazione di spazi e strutture per la sosta delle biciclette (con spazi adeguati alla ricarica delle biciclette elettriche)	5 punti
5	Progettazione integrata per la riqualificazione delle aree di fermata del Trasporto Pubblico Locale	10 punti
6	Progettazione e manutenzione continuativa nel corso degli anni di parchi pubblici, aree verdi attrezzate o di quota parte del verde urbano	15 punti

In aggiunta alla Valutazione di coerenza dell'inserimento della struttura commerciale rispetto al Distretto Urbano del Commercio di cui al punto precedente, l'insediamento di una MSV2 all'interno dell'Addensamento commerciale di livello sovracomunale e di una MSV1 all'interno dell'Addensamento commerciale a supporto ai quartieri dovrà farsi carico dell'apertura di un punto vendita in una delle seguenti aree:

- a) Frazione Cattanea;
- b) Frazione Casoni Sant'Albino;
- c) Frazione Gualina;
- d) Frazione Molini di Faenza.

Tale spazio di vendita dovrà avere ampiezza, modalità di apertura, di gestione e di offerta di prodotti commerciali concordata e convenzionata con l'Amministrazione al fine di svolgere l'importante ruolo sociale connesso con la disponibilità di prodotti.