



**COMUNE DI URBINO**

**PIANO DEL COMMERCIO  
IN SEDE FISSA**

D. LGS. 31.3.1998 n.114

L.R. 4.10.1999 n. 26

(come modificata dalla L.R. 15.10.2002 n.19 e  
dalla L.R. 23.2.2005 n. 9)

**RELAZIONE**

**APPROVATO**

con delibera di Consiglio Comunale n. 3 del 18 gennaio 2006

## INDICE

---

---

### CAPITOLO I - CONSIDERAZIONI GENERALI

---

1 - Premessa	Pag. 3
2 - Il nuovo quadro legislativo nazionale di riferimento	“ 4
2.1. Innovazioni introdotte dal D.Lgs. n.1147/1998	“ 4
2.2. Competenze delle Regioni	“ 6
2.3. Il ruolo della Provincia nella Pianificazione del settore	“ 7
2.4. Competenze dei Comuni	“ 8
3 - La Legge Regionale 4 Ottobre 1999 n.26 (e L.R. n.19/2002)	“ 11
4 - Obiettivi generali della Pianificazione del settore	“ 12

---

### CAPITOLO II - ANALISI E VERIFICA DELLO STATO DI FATTO

---

1 - Premessa	Pag. 13
2 - Ambito Territoriale	“ 13
3 - Popolazione Residente	“ 17
4 - La Rete distributiva in sede fissa nel territorio comunale	“ 19
5 - Classificazione del Comune ai sensi della L.R.n.26/1999 e Bacino Commerciale di appartenenza	“ 23
6 - Strumenti Urbanistici Comunali	“ 23

---

---

## CAPITOLO I

---

### CONSIDERAZIONI GENERALI

---

#### 1 - PREMESSA.

Con il Decreto Legislativo 31 Marzo 1998, n.114, noto anche come “Decreto Bersani”, si è sostanzialmente avviata una nuova concezione della disciplina del Commercio, che dalla emanazione della Legge n.426 nel 1971 ad oggi può sostanzialmente schematizzarsi in quattro fasi successive:

- a) La **Prima fase**, dall’inizio degli anni ’70 fino ai primi anni ’80, ha rappresentato il primo periodo di sperimentazione della Pianificazione Commerciale a livello Regionale e Comunale (Legge n.426/1971 e relativi Regolamenti di Esecuzione nel 1972 e nel 1976);
- b) Nella **Seconda fase**, indicativamente negli anni ’80, si è assistito ai primi tentativi di “liberalizzazione”, con l’introduzione di norme volte a rendere meno rigidi gli schemi di programmazione del settore (Legge n.887/1982 - “Legge Marcora” -, Legge n.121/1987, D.M. n.375/1988);
- c) Nella **Terza fase**, prima metà degli anni ’90, si è tentato di introdurre forme e norme di semplificazione amministrativa, soprattutto per quanto concerne il rilascio delle Autorizzazioni commerciali (Legge n.241/1990, Legge n.537/1993, DPR n.384/1994);
- d) Nella **Quarta fase**, che comprende questi ultimi anni, si è provveduto, dopo il fallito referendum del Giugno 1995, alla revisione profonda dell’impianto legislativo del settore con l’obbiettivo di puntare alla razionalizzazione della rete distributiva, da molti definita arretrata ed insufficiente, anche in riferimento ai cambiamenti in atto a livello istituzionale, in particolare nei rapporti Stato - Regioni (Legge n.662/1996 - “Finanziaria 1997” -, Legge n.59/1997 - “Legge Bassanini” - D.Lgs. n.114/1998).

## 2 - IL NUOVO QUADRO LEGISLATIVO NAZIONALE DI RIFERIMENTO.

Il Decreto Legislativo 31 Marzo 1998, n.114 (che in seguito sarà indicato come D.Lgs.n.114/1998), emanato dal Governo in base alla delega di cui all’Articolo 4 - comma 4 - della Legge n.59/1997 - “Bassanini” -, costituisce a tutti gli effetti il nuovo “quadro legislativo di riferimento”, sostituendo di fatto le norme previgenti che spesso, sovrapponendosi, sono state causa di diverse interpretazioni che hanno anche ingenerato fastidiosi contenziosi.

### 2.1. - INNOVAZIONI INTRODOTTE DAL D.Lgs. n. 114/1998.

Il D.Lgs. n.114/1998 ha introdotto innovazioni profonde, con punti principali sintetizzabili come di seguito riportato:

- a) La nuova normativa, sostituendo oltre 20 provvedimenti normativi a carattere nazionale, rappresenta a tutti gli effetti una “**Legge quadro**” per il settore e affida alle Regioni il compito di emanare direttive ed indirizzi sulla base dei quali i Comuni adottano con propri atti deliberativi norme di attuazione e regolamenti;
- b) Vengono regolamentate sostanzialmente tutte le “**attività commerciali**” (all’ingrosso, al dettaglio in sede fissa, su aree pubbliche);
- c) Viene eliminato l’obbligo di **iscrizione al R.E.C.** per gli esercenti attività di vendita all’ingrosso ed al dettaglio, restando il R.E.C. solo per le imprese che svolgono attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande e per le imprese turistiche;
- d) Le quattordici **Tabelle Merceologiche** previgenti vengono raggruppate in due settori, “Alimentare” e “Non Alimentare”, con la possibilità per le imprese sia di operare in entrambi i settori che di specializzarsi nella vendita di prodotti specifici, esclusivamente sulla base di valutazioni di opportunità e scelte dell’esercente che potrà comunque commercializzare ogni prodotto compreso nel settore merceologico prescelto; Restano le “**Tabelle Speciali**” relative alle Farmacie, alle Rivendite di Generi di Monopolio ed ai Distributori di Carburanti;
- e) Vengono differenziati anche i **Requisiti soggettivi necessari per l’accesso all’attività**, richiedendo il possesso dei “Requisiti Morali” per entrambi i settori merceologici e di “Requisiti professionali” solo per l’accesso all’attività di vendita nel settore Alimentare;

f) Sono definite tre tipologie di **Esercizi Commerciali al dettaglio**, che, date le dimensioni demografiche del Comune, in Urbino sono:

- **Esercizi di Vicinato**, di dimensioni non superiori a 250 Mq.;
- **Medie Strutture**, distinte (L.R. n.26/99, Art.5 comma 1) in **Medie Strutture Inferiori (M1)** con superficie di vendita compresa tra 251 e 900 Mq., e **Medie Strutture Superiori (M2)** con superficie di vendita compresa tra 901 e 2.500 Mq.;
- **Grandi Strutture di Vendita**, distinte (L.R. n.26/99, Art.5 comma 1) in **Grandi Strutture Inferiori (G1)** con superficie di vendita compresa tra 2.501 e 6.000 Mq., e **Grandi Strutture Superiori (G2)** con superficie di vendita maggiore di 6.000 Mq..

Vengono inoltre dettate nuove norme per l’attivazione degli esercizi, semplificando quelle relative agli Esercizi di Vicinato (Comunicazione al Comune) e consolidando il ruolo dell’Ente Comune nella gestione delle procedure per l’autorizzazione sia delle Medie Strutture (Autorizzazione preventiva del Comune) che delle Grandi Strutture di Vendita (Autorizzazione preventiva da parte del Comune tramite procedura che prevede una Conferenza di Servizi);

- g) Vengono definitivamente eliminati i “Contingenti di superficie di vendita”, che rappresentavano il vecchio strumento di programmazione, almeno per quanto concerne la vendita dei “Prodotti di largo e generale consumo”, sancendo il definitivo avvio di una **nuova metodologia di programmazione** del settore, basata su un più corretto rapporto con quella urbanistica, ed affidando ai Comuni il compito di dotarsi di idonei strumenti di pianificazione Urbanistico - Commerciale adeguando i propri Strumenti Urbanistici sulla base dei “Criteri di programmazione riferiti al settore commerciale” e delle “Norme ed Indirizzi” dettati dalle Regioni;
- h) Vengono affidate alle libere determinazioni degli esercenti, nell’ambito di alcune limitazioni dettate dal D.Lgs. n.114/1998 (arco giornaliero compreso tra le 7 e le 22 e limite massimo di apertura di 13 ore al giorno) e dei criteri stabiliti dal Comune, le scelte sugli **orari di apertura** dei punti di vendita;
- i) Viene aggiornata anche la disciplina delle “**Forme speciali di vendita al dettaglio**” (Spacci interni, vendita per mezzo di apparecchi automatici. Per corrispondenza o tramite televisione o altri sistemi di comunicazione, vendita effettuata presso il domicilio dei consumatori, propaganda a fini commerciali, commercio elettronico);

**j)** Sono anche dettate nuove norme in materia di sanzioni, attribuendo poteri sanzionatori più rigidi al Sindaco ed unificando competenze precedentemente affidate agli U.P.I.C.A;

**k)** Sono infine inserite norme relative ai Centri di assistenza tecnica, al fine di stimolare ed accelerare i processi di ammodernamento della rete distributiva, interventi per Consorzi e Cooperative di garanzia, indennizzi economici per i titolari di Esercizi di vicinato che abbandoneranno l'attività, restituendo la relativa Autorizzazione.

In sostanza si aprono diverse prospettive per gli **operatori commerciali** in sede fissa **in attività** alla data di entrata in vigore del D.Lgs. n.114/1998, i quali potranno:

**a)** Estendere l'assortimento merceologico a tutto il settore cui l'Autorizzazione posseduta è riferibile, ed ottenere la modifica d'ufficio della stessa (Art.25 - comma 1), ad esclusione dei titolari delle cosiddette “Tabelle Speciali”;

**b)** Ampliare la superficie di vendita fino al limite previsto per gli Esercizi di Vicinato nel Comune (Art.4 - comma 1, lettera d), con semplice comunicazione al Comune;

**c)** Trasferire l'esercizio o cederlo in proprietà o in gestione con sola comunicazione al Comune (Art.25 - comma 2);

**d)** Cessare l'attività, restituendo l'Autorizzazione, e chiede l'indennizzo, qualora si concretino i presupposti di cui all'Art.25 - comma 7 -, vale a dire nei casi in cui i titolari di Esercizi di Vicinato siano iscritti da almeno cinque anni alla gestione pensionistica presso l'INPS.

## **2.2. - COMPETENZE DELLE REGIONI.**

Con il D.Lgs. n.114/1998 vengono affidati alle Regioni compiti e competenze significativi, sintetizzabili in:

■ **Compiti di Indirizzo**, dovendo provvedere a definire “... gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciale” perseguendo gli obiettivi generali dettati dall'Art.6 - comma 1, lettere a), b), c), d), e), f) del D.Lgs. n.114/1998 tenendo conto delle caratteristiche dei diversi ambiti territoriali definiti dallo stesso D.Lgs. n.114/1998 all'Art.6 - comma 3, lettere a), b), c), d);

■ **Compiti di Definizioni normative**, soprattutto per quanto concerne le medie e grandi strutture di vendita;

■ **Compiti di Programmazione**, da assolvere sia fissando “I criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale” finalizzati all'adeguamento degli Strumenti Urbanistici comunali, che dovranno individuare gli elementi dettati

dall'Art.6 - comma 2, lettere a), b), c), d) - del D.Lgs. n.114/1998, che in applicazione delle “Disposizioni particolari” di cui all'Art.10 del D.Lgs. stesso.

- Poteri sostitutivi, con la possibilità di sostituirsi ai Comuni, in caso di inerzia degli stessi, adottando le norme necessarie che restano in vigore fino alla emanazione di quelle comunali.

### **2.3. - IL RUOLO DELLA PROVINCIA NELLA PIANIFICAZIONE DEL SETTORE.**

La L.R. n.26/1999, all'Art.8, detta che “Le Province, sulla base di quanto stabilito dal Piano di Inquadramento territoriale, in relazione alla rete viaria di importanza nazionale, interregionale, regionale e degli accessi, stabiliscono con i propri Piani di Coordinamento Territoriali gli insediamenti della grande distribuzione a livello sovracomunale, ovvero i criteri e le procedure per la loro individuazione esclusivamente in relazione alla localizzazione degli insediamenti negli ambiti comunali.”

Le modifiche alla L.R.n.26/1999 introdotte dalla L.R. 15 Ottobre 2002, n.19, rafforzano ulteriormente il ruolo delle Province nella programmazione della grande distribuzione attraverso i Piani di Coordinamento Territoriali.

La Provincia di Pesaro e Urbino con il suo P.T.C. ha provveduto da un lato ad indicare le “Aree Centrali”, nelle quali preferibilmente ubicare anche le Strutture di tipo commerciale, e dall'altro ha sottoposto a procedure di concertazione interistituzionale la localizzazione delle Grandi Strutture di Vendita.

Le “Aree Centrali”, localizzate come cartografate nella Tavola di Progetto 9A - “Progetto Matrice Insediativo - Infrastrutturale”- del P.T.C. della Provincia di Pesaro e Urbino sono da intendersi come “un insieme di luoghi che, per la loro particolare posizione, assumono una importanza strategica al fine di ricondurre ad “una distribuzione razionalmente diffusa” la logica tendenziale alla polverizzazione ... delle attività produttive e direzionali in generale.”

Il P.T.C. precisa peraltro che “... il sistema delle Aree Centrali prospettato non vuole ... esaurire il complesso dei fabbisogni ... pertanto ... i Comuni potranno prefigurare scelte per nuove aree produttive, purchè adeguatamente motivate ...”.

Relativamente alle procedure va anche evidenziato che il P.T.C., all'Art. 7 dell'elaborato “Regole e Criteri per la Copianificazione”, individua tra gli “Strumenti di attuazione del P.T.C. “... gli accordi di Copianificazione aventi ad oggetto scelte con ricadute urbanistico - territoriali di rilevanza provinciale”, esplicitando inoltre che

“...Sono soggetti agli accordi di cui sopra la localizzazione ... di ... Grandi Strutture di vendita al dettaglio e Centri Commerciali con superficie di vendita superiori a 1.500 Mq., nei Comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti, e superiore a 2.500 Mq. nei Comuni con popolazione residente superiore a 10.000 abitanti; ...

Le procedure ed i metodi per l’attivazione e l’approvazione degli accordi di copianificazione saranno disciplinati da apposita Delibera del Consiglio Provinciale.

Sino all’approvazione di detta Delibera ... la localizzazione delle Strutture ... è soggetta al parere preventivo dell’Amministrazione Provinciale ...”.

In sintesi si rileva una sostanziale omogeneità e compatibilità tra quanto dettato dalla L.R. n.26/1999 ed il P.T.C. della Provincia di Pesaro e Urbino, ad esclusione della ripartizione del territorio in zone omogenee che il P.T.C. individua come “Aree Elementari” sulla base di una analisi che comprende i caratteri morfologici, l’assetto amministrativo, e vari aspetti riconducibili alla organizzazione funzionale e socio - economica, mentre la L.R. n.26/1999 definisce come “Bacini Commerciali”, intesi quali ambiti commerciali omogenei, che nella realtà appaiono a volte astratti quantomeno nella individuazione dei criteri informatori che hanno determinato le perimetrazioni ed accorpamenti definiti.

#### **2.4. - COMPETENZE DEI COMUNI.**

Ai sensi dell’Art.6 - comma 5 - del D.Lgs. n.114/1998 ai Comuni viene affidato il compito di “... adeguare gli Strumenti Urbanistici generali ed attuativi e i regolamenti di polizia locale alle disposizioni...” regionali, entro i termini fissati dalla Regione stessa.

Va preliminarmente evidenziato il fatto che nel normare gli interventi di programmazione urbanistico-commerciale (Art.6 del D. Lgs.n.114/98) si è sicuramente inteso avviare un percorso di pianificazione complessiva integrata che, necessariamente, abbia un iter quanto più possibile snello.

In tal senso gli “Strumenti di programmazione comunale del Commercio”, come esplicitato dall’ “Accordo sull’adeguamento degli strumenti urbanistici di cui all’Art.6 del D.Lgs. n.114/1998” sancito dalla Conferenza unificata nella seduta del 21 Ottobre 1999, si configurano come “adeguamento degli strumenti urbanistici generali ed attuativi” alle disposizioni emanate dalla Regione (come dettato dall’Art.6 - comma 5 -



del D.Lgs. n.114/98), e non come “adozione o variazione dei medesimi”, anche “al fine di consentire ... l’individuazione del percorso più adeguato e più celere per la realizzazione di quanto richiesto” dal D.Lgs. n.114/1998 e dalla stessa Regione.

Lo stesso “Accordo”, traccia alcuni “elementi conclusivi” sul tema del previsto “adeguamento degli Strumenti Urbanistici” affidato ai Comuni, come sintetizzati di seguito:

- “...I comuni valutano la conformità degli Strumenti Urbanistici...vigenti...ai criteri indicati nei provvedimenti regionali emanati ai sensi...” del D.Lgs.n.114/1998;
- “La verifica della predetta conformità si sostanzia , rispetto alla consistenza e alla localizzazione della rete commerciale, nella valutazione del dimensionamento e della efficacia dell’attuale presenza delle strutture di vendita, della capacità attrattiva e aggregativa dell’area ove sono collocate e delle risultanze in termini di accessibilità, mobilità, traffico ..., e nella individuazione degli orientamenti dell’Amministrazione comunale riguardo agli obiettivi di miglioramento del servizio commerciale ... al fine di conseguire un razionale ed equilibrato sviluppo della rete distributiva.”;
- “Sulla base della verifica della conformità ... i Comuni ... individuano le aree di insediamento delle strutture di vendita, i limiti ai quali sottoporre gli insediamenti commerciali ..., i vincoli di natura urbanistica” (Disponibilità di parcheggi ecc.) “...nonché la correlazione del titolo abilitativo edilizio e dell’autorizzazione commerciale secondo quanto previsto dall’Art.6 - comma 2, lettere a), b), c), e d) -”;
- La mancata previsione, negli Strumenti Urbanistici ... comunali, di disposizioni inerenti la localizzazione zonale delle strutture di vendita definite all’Art.4 - comma 1, lettere d), e), f) e g) - del D.Lgs. n.114/1998 non può non comportare ... l’individuazione da parte dei Comuni delle zone ove sia ritenuta possibile, idonea ed opportuna la localizzazione delle medesime” tenendo conto dei criteri ed indirizzi fissati dalla Regione;
- “In relazione alle diverse tipologie distributive indicate dal D.Lgs.n.114/1998, nel caso in cui gli Strumenti Urbanistici comunali siano compatibili di già con lo sviluppo della funzione commerciale delineato dal Comune non si presenta la necessità di ... Variante Urbanistica ... Solo ove si valutino gli Strumenti Urbanistici non conformi per via della necessità di modifiche sostanziali ai fini della individuazione dei siti nei quali è considerata opportuna, possibile ed idonea la localizzazione delle strutture distributive, si pone la necessità dell’attuazione del procedimento della Variante Urbanistica. E’ quindi ipotizzabile una duplice

procedura” ove necessaria e “con iter e tempistica diversificati, per pervenire all’aggiornamento degli Strumenti Urbanistici... Anche nel caso ...” in cui non sia richiesta “una formale Variante Urbanistica, deve comunque essere garantita una idonea informativa alla Regione”;

- “Il procedimento della Variante Urbanistica è attivato laddove, ad esempio, la subordinazione dei criteri ed indirizzi indicati dalla Regione comporti la realizzazione di nuovi volumi e/o la variazione delle destinazioni d’uso degli edifici o delle superfici”.

Lo stesso “Accordo” esplicita che “... ove le Regioni non abbiano diversamente disposto, sia in materia urbanistica che in attuazione del D.Lgs.n.114/1998, ... negli Strumenti Urbanistici vigenti, anche ove la funzione commerciale non sia codificata terminologicamente, essa va comunque presa in considerazione laddove l’insediamento commerciale era possibile”, anche in considerazione del fatto che già “ai sensi della previgente disciplina ... era stata autorevolmente sostenuta la necessità che, qualora nelle norme e negli Strumenti Urbanistici vi fossero riferimenti ad insediamenti produttivi in senso generico, senza precisare di quale tipo si trattasse, si dovevano intendere per tali non solamente quelli industriali, ma anche quelli commerciali”, stabilendo in pratica, “ai fini che qui interessano, una sostanziale uguaglianza tra la funzione produttiva e quella commerciale, in coerenza peraltro con la visione moderna delle attività economiche ... che abbracciano le attività manifatturiere, quelle commerciali e quelle produttive di servizi in genere.”

**3 - LA LEGGE REGIONALE 4 OTTOBRE 1999, n. 26, E SUCCESSIVE  
MODIFICHE ED INTEGRAZIONI (L.R. 15.10.2002 n.19 e L.R.23.1.2005 n.9).**

In attuazione del dettato dell'Articolo 6 del D.Lgs.n.114/1998 la Regione Marche ha provveduto ad emanare, con la Legge Regionale 4 Ottobre 1999 n.26, “Norme ed indirizzi per il settore del Commercio”, dettando (Art.2) gli “Indirizzi generali” cui i Comuni debbono attenersi nell'adeguare gli strumenti di programmazione per l'insediamento delle attività commerciali e definendo (dall'Art.3 all'Art.18) le norme generali per il settore.

Con la Legge Regionale 15 Ottobre 2002, n.19, la Regione Marche ha infine adottato “Modifiche della L.R. 4 Ottobre 1999, n.26”, con novità soprattutto per quanto concerne le nuove autorizzazioni per Grandi Strutture di Vendita, rimandando alla programmazione provinciale (P.T.C.) definita d'intesa con i Comuni, e dettando nuovi Criteri Urbanistici e “vincoli di trasferimento o accorpamento di esercizi di medie e grandi dimensioni” per le grandi strutture di vendita.

Con successiva Legge Regionale 23 Febbraio 2005, n.9, sono state definite “Ulteriori modifiche della L.R. 4 Ottobre 1999, n.26” riguardanti soprattutto, per quanto concerne il Commercio in sede fissa, gli orari di vendita e le deroghe alla chiusura domenicale e festiva.

#### **4 - OBIETTIVI GENERALI DELLA PIANIFICAZIONE DEL SETTORE.**

Gli obiettivi generali da perseguire, come indicato all’Art.2 della L.R.n.26/1999, dovranno essere quelli della massima articolazione possibile della rete distributiva sul territorio comunale, al fine di stimolare la compresenza di esercizi in sede fissa despecializzati e specializzati e della vendita esercitata su aree pubbliche, in armonizzazione con la rete dei pubblici esercizi e dell’artigianato di servizio, nell’ottica della diversificazione delle tipologie di esercizi e di forme imprenditoriali.

Andrà stimolata la crescita qualitativa della rete esistente, in riferimento alle esigenze dell’utenza, stimolando le eventuali iniziative con elevato contenuto di innovazione e favorendo la concentrazione spaziale degli esercizi commerciali e paracommerciali anche con una corretta programmazione, a livello urbanistico e di progetti, delle infrastrutture e dei servizi.

Altro obiettivo sarà quello della salvaguardia e riqualificazione dei Centri Storici, sia attraverso una calibrata distribuzione del commercio che con la progressiva valorizzazione commerciale dei “percorsi storici” e l’incentivazione di complessi integrati nel reticolo urbano, da qualificare anche con adeguati interventi di recupero ed arredo. In tale ottica potranno anche essere individuate “tipologie merceologiche non ammesse” all’interno dei Centri Storici.

Infine dovrà comunque definirsi un quadro normativo atto, insieme ad adeguati programmi di interventi e di agevolazioni, a salvaguardare e riqualificare la rete distributiva nei Centri e Nuclei minori abitati periferici, con integrazione di diverse tipologie di attività e la possibilità di realizzazione di “Servizi commerciali polifunzionali”.

## CAPITOLO II

---

### ANALISI E VERIFICA DELLO STATO DI FATTO

---

#### 1 - PREMESSA.

Al fine di una corretta valutazione della coerenza degli Strumenti Urbanistici e dei Regolamenti Comunali alle disposizioni del D.Lgs.n.114/1998 e per procedere all’eventuale adeguamento degli Strumenti di programmazione per l’insediamento delle attività commerciali, attenendosi agli indirizzi definiti dalla Regione Marche con la L.R.n.26/1999, è stata svolta una accurata indagine conoscitiva dello stato di fatto, con riferimento a:

- a) Ambito territoriale, struttura insediativa, rete viabile, attività e servizi esistenti nel Comune;
- b) Popolazione residente e distribuzione della stessa nel territorio comunale;
- c) Rete distributiva e situazione commerciale esistente;
- d) Classificazione del Comune ai sensi della L.R. n.26/1999 e Bacino commerciale di appartenenza;
- e) Strumenti Urbanistici Comunali.

E’ stata infine anche svolta una indagine, su un campione significativo per numero, classi di età e stratificazione sociale, con interviste dirette ai consumatori al fine di verificare ulteriori elementi di lettura delle esigenze dell’utenza rispetto alle ipotesi di ristrutturazione della rete distributiva esistente.

Nei paragrafi successivi del presente Capitolo II vengono riportate le sintesi degli elementi acquisiti.

#### 2 - AMBITO TERRITORIALE.

Il **territorio** del Comune di Urbino ha una superficie complessiva di 227,99 Km<sup>2</sup>. e presenta in gran parte della sua estensione le caratteristiche tipiche dei territori della fascia appenninica pesarese.

La **struttura insediativa** e la distribuzione territoriale della popolazione sono caratterizzate dal forte inurbamento del Capoluogo e dalla presenza di numerosi Centri e Nuclei di vario peso demografico sparsi nel territorio.

Si ha in sintesi una configurazione dell’ambito comunale “allungata”, anche in riferimento alla rete viabile non certamente ottimale ai fini della determinazione dei livelli di accessibilità, con le caratteristiche complessive di un territorio notevolmente articolato e, sotto alcuni aspetti, disomogeneo.

Quale indice delle caratteristiche strutturali del territorio e dei livelli di accessibilità si è anche rilevato quello delle distanze delle principali Frazioni dal Capoluogo e tra di loro, misurate lungo la percorrenza carrabile più breve, ricostruendo il quadro generale riportato nel prospetto di seguito allegato:

FRAZIONE	DISTANZA DAL CAPOLUOGO Km.	DISTANZA DALLE FRAZIONI	
		Frazione	Distanza Km.
CANAVACCIO	10	Trasanni	15
		Pieve di Cagna	20
		Schieti	19
		Torre	9
		Gadana	15
TORRE	7	Canavaccio	9
		Schieti	17
		Trasanni	5
		Pieve di Cagna	18
		Gadana	12
TRASANNI	5	Torre	5
		Canavaccio	15
		Schieti	16
		Pieve di Cagna	17
		Gadana	10
SCHIETI	9	Trasanni	16
		Torre	17
		Pieve di Cagna	8
		Canavaccio	19
		Gadana	6
GADANA	4	Schieti	5
		Pieve di Cagna	7
		Trasanni	10
		Torre	12
		Canavaccio	15
PIEVE DI CAGNA	11	Schieti	8
		Trasanni	17
		Canavaccio	20
		Torre	18
		Gadana	6

Anche ai fini dei censimenti ISTAT il territorio comunale risulta frazionato in ben quindici Frazioni Geografiche, tra cui un’Isola Amministrativa (Coldelce) e cinque Frazioni Speciali, in corrispondenza delle zone di margine, così definite anche in

riferimento alle rispettive gravitazioni verso altri Comuni limitrofi (Forcuini verso Colbordolo, La Marcella verso Auditore, Paganico verso Lunano, San Giovanni in Pozzuolo verso Urbania, Santa Maria Repuglie su Fermignano).

La **Rete viabile** nel territorio del Comune di Urbino risulta essere formata da due assi principali costituiti dalle Strade Statali - S.S. n.73 bis verso Urbania e Canavaccio, Fossombrone, Fano, attualmente in fase di ristrutturazione, e S.S. n.423 per Trasanni e Pesaro - e da Strade Provinciali e Comunali che garantiscono i collegamenti interni del Capoluogo con i Centri e Nuclei minori.

Va evidenziato, anche ai fini di una corretta valutazione dei livelli di accessibilità, che le Frazioni sono collegate al Capoluogo e tra di loro da servizio di **trasporto pubblico** svolto all'interno del territorio comunale dalla Azienda Multiservizi Intercomunali (AMI) utilizzando in genere mezzi con capienza di 19 posti e, nelle giornate in cui l'utenza aumenta, con autobus a 54 posti.

Vengono effettuate in genere 12 corse per i collegamenti del Capoluogo con le Frazioni di Torre, Canavaccio e Trasanni, e 10 per quelli con Pieve di Cagna e Schieti.

Il Capoluogo risulta essere, oltrechè capolinea, anche punto di interscambio per il trasferimento dei passeggeri nelle corse di collegamento con le diverse Frazioni.

Urbino è anche collegato ai Comuni limitrofi ed alle zone interne della Provincia con servizi di linea potenziati soprattutto nel periodo scolastico per garantire il trasporto sia degli studenti delle Scuole Medie Superiori che hanno sede nel Capoluogo provenienti da altri Comuni, che degli universitari “pendolari” dei Comuni limitrofi.

Altro aspetto analizzato è quello delle **Attività e Servizi esistenti nel territorio comunale**.

Urbino, oltre ad essere sede di Università e di numerose Scuole, risulta avere anche un consistente “peso” per quanto concerne le diverse tipologie di attività esistenti.

Consistenza notevole risultano avere anche le **attività ricettive e di servizio** collegate alla importanza che nella realtà socio economica locale hanno sia l'Università che il movimento turistico.

La presenza dell'Università e le dimensioni e caratteristiche culturali e storiche di Urbino fanno inoltre del Capoluogo la sede di numerosi incontri, convegni ed altre iniziative che generano sistematicamente ulteriori flussi di presenze e conseguenti incrementi della domanda di servizi.

Notevole peso risultano avere anche le **attività artigianali**, di servizio e di produzione, con particolare sviluppo negli ultimi anni degli insediamenti produttivi nelle aree appositamente individuate a livello di pianificazione urbanistica.

Particolare importanza rivestono le **Strutture Scolastiche** esistenti nel territorio comunale.

Oltre all’Università ad Urbino ci sono attualmente diverse strutture scolastiche, come di seguito elencate:

- |  |  |                      |
|--|--|----------------------|
| a) ASILI NIDO:   | 1 - “Valerio”                                  | Capoluogo            |
|  | 2 - “Tartaruga”                                | Capoluogo            |
| b) SCUOLE MATERNE COMUNALI                                     | 1 - “Valerio”                                  | Capoluogo            |
|  | 2 - “Villa”                                    | Capoluogo            |
|  | 3 - “L’ Aquilone”                              | Loc. Montesoffio     |
|  | 4 - “La Coccinella”                            | Loc. Pieve di Cagna  |
| c) SCUOLE MATERNE STATALI                                      | 1 - “Oddi”                                     | Capoluogo            |
|  | 2 - “Cavallino”                                | Loc. Castelcavallino |
|  | 3 - “Cristo Re”                                | Loc. Trasanni        |
|  | 4 - “Canavaccio”                               | Loc. Canavaccio      |
|  | 5 - “Ca’ Mazzasette”                           | Loc. Ca’ Mazzasette  |
| d) SCUOLE ELEMENTARI   | 1 - “Piansevero”                               | Capoluogo            |
|  | 2 - “Pascoli”                                  | Capoluogo            |
|  | 3 - “Gadana”                                   | Loc. Gadana          |
|  | 4 - “Mazzaferro”                               | Loc. Mazzaferro      |
|  | 5 - “Schieti”                                  | Loc. Schieti         |
|  | 6 - “Pieve di Cagna”                           | Loc. Pieve di Cagna  |
|  | 7 - “Trasanni”                                 | Loc. Trasanni        |
|  | 8 - “Canavaccio”                               | Loc. Canavaccio      |
| e) SCUOLE MEDIE  | 1 - “Paolo Volponi”                            | Capoluogo            |
| f) SCUOLE MEDIE SUPERIORI<br>(tutte localizzate nel Capoluogo) | 1 - Istituto tecnico Statale “E. Mattei”       |                      |
|  | 2 - Istituto Statale d’Arte “ISA”              |                      |
|  | 3 - Liceo Classico “Laurana”                   |                      |
|  | 4 - Liceo Scientifico - Magistrali “Baldi”     |                      |
|  | 5 - Scuola Professionale Regionale<br>“INAPLI” |                      |
|  | 6 - Istituto Superiore Artistico “ISIA”        |                      |



Le Scuole Medie Superiori sono frequentate anche da molti studenti provenienti dai Comuni limitrofi ed in genere dalle aree interne della Provincia.

Ad Urbino sono localizzati anche **Servizi Socio – Sanitari** comprendenti l’Ospedale Civile “Fraternita di S. Maria della Misericordia”, la sede della “ASUR – Zona Territoriale n.2 - Urbino”, con relativi Uffici e Servizi, il “Distretto sanitario n.3 - Urbino”, il “Dipartimento Prevenzione” (con Servizi di “Igiene e Sanità Pubblica”, “Igiene Alimenti e Nutrizione” e “Veterinario”), ed il “Servizio Tossicodipendenze”.

Urbino risulta anche essere sede di **Altri Servizi** quali il Tribunale, la Procura della Repubblica, l’Ufficio del Registro, la Sede distaccata dell’Agenzia del Territorio di Pesaro, e gli Uffici Finanziari Agenzia delle Entrate.

### **3 - POPOLAZIONE RESIDENTE.**

Ai fini della formazione di un completo quadro conoscitivo della realtà locale sono stati rilevati anche i dati relativi alla popolazione residente, riportati nel tabulato di seguito allegato.

<b>POPOLAZIONE RESIDENTE</b>	
<b>ANNO</b>	<b>NUMERO DI RESIDENTI NEL COMUNE</b>
<b>1951</b>	<b>23.007</b>
<b>1961</b>	<b>18.987</b>
<b>1971</b>	<b>16.152</b>
<b>1981</b>	<b>15.939</b>
<b>1987</b>	<b>15.143</b>
<b>1992</b>	<b>15.189</b>
<b>1993</b>	<b>15.173</b>
<b>1994</b>	<b>15.171</b>
<b>1995</b>	<b>15.132</b>
<b>1996</b>	<b>15.149</b>
<b>1997</b>	<b>15.143</b>
<b>1998</b>	<b>15.198</b>
<b>1999</b>	<b>15.145</b>
<b>2000</b>	<b>15.242</b>
<b>2001</b>	<b>15.275</b>
<b>2002</b>	<b>15.315</b>
<b>2003</b>	<b>15.489</b>
<b>2004</b>	<b>15.441</b>
<b>2005 (al 20.09)</b>	<b>15.352</b>

Per quanto concerne la **Distribuzione territoriale della popolazione** può dirsi che circa il 50% dei residenti si localizza nell’area urbana del Capoluogo (e di questi circa l’11% nel Centro Storico ed il 39% all’esterno del Centro Storico), ed il restante 50% si distribuisce nelle Frazioni e nei Centri e Nuclei minori esistenti nel territorio comunale.

Per quanto riguarda le principali Frazioni si è rilevato il numero di residenti di seguito tabulato:

<b>FRAZIONE</b>	<b>POPOLAZIONE RESIDENTE</b>
<b>Canavaccio</b>	<b>955</b>
<b>Torre</b>	<b>323</b>
<b>Trasanni</b>	<b>965</b>
<b>Schieti</b>	<b>466</b>
<b>Pieve di Cagna</b>	<b>502</b>
<b>Gadana</b>	<b>921</b>
<b>Cavallino</b>	<b>456</b>
<b>TOTALE</b>	<b>4.588</b>

In considerazione delle particolari caratteristiche di Urbino, città con notevole capacità di richiamo turistico e centro scolastico con consolidate caratteristiche di attrazione per una vasta zona dell’entroterra pesarese, e, soprattutto, sede di Università, particolare importanza riveste il fenomeno delle **presenze di non residenti**.

Relativamente alle **presenze turistiche** dai dati ufficiali si rileva che dalle 715.732 presenze del 1991 si è passati a 1.460.189 presenze nel 2003 e 1.469.609 nel 2004.

Trasformando il dato delle presenze in equivalenti di residenti su base annua ( N. medio di presenze 2003-2004 : 365 ) si può calcolare un aumento del numero di residenti pari a 4.013 unità.

Nella variabile “Turismo” rientra anche il fenomeno delle “presenze giornaliere/pendolarismo” che, soprattutto nel Capoluogo, ha una incidenza considerevole.

Possono sostanzialmente valutarsi come “pendolari” anche gli **studenti** non residenti nel Capoluogo **che frequentano le Scuole Medie Superiori**, essendo la loro presenza in genere limitata all’orario delle lezioni, su cui in pratica sono anche programmati gli orari dei trasporti pubblici da e verso i centri limitrofi.

Va inoltre considerata anche la **presenza di studenti universitari** non compresa nel numero di presenze in strutture ricettive, considerando che il numero degli iscritti ai vari corsi può stimarsi nell’ordine di grandezza di quello dei residenti nel Comune.

Considerando che le presenze permanenti degli studenti universitari si concentrano in gran parte nel Capoluogo e nelle zone urbane allo stesso assimilabili, può ragionevolmente ritenersi che alla popolazione complessivamente residente ad Urbino possano aggiungersi con elevata credibilità ulteriori 1.000 unità per le presenze studentesche e per il fattore complessivo del pendolarismo (turistico e studentesco).

Risulta in conclusione evidente che la domanda di “servizio” rilevabile nella realtà locale, soprattutto per quanto riguarda il Capoluogo, può essere riferita non soltanto ai residenti, ma dimensionata rispetto ad un “Carico di utenza”, e quindi ad una “Domanda”, riferibile al totale di residenti (15.352) più equivalenti per turismo e presenze studentesche (5.000), quindi a circa 20.000 utenti.

#### **4 - LA RETE DISTRIBUTIVA IN SEDE FISSA NEL TERRITORIO COMUNALE.**

L’indagine conoscitiva svolta ha riguardato con particolare attenzione la strutturazione della rete distributiva al dettaglio in sede fissa, individuando gli elementi che caratterizzano la rete stessa, quali la tipologia e la densità degli esercizi commerciali in attività nel territorio comunale, la loro localizzazione, i settori merceologici interessati, e quant’altro in grado di caratterizzare la struttura dell’apparato distributivo.

Allo stato di fatto nel Comune risultano in attività 323 Esercizi al dettaglio in sede fissa (321 Esercizi di Vicinato e due con Autorizzazione per Media Struttura di Vendita) riportati, per ciascuna tipologia, nei prospetti di seguito allegati:

<b>ESERCIZI DI VICINATO (Art.4 - lett. “d” - D.Lgs.n.114/1998)</b>			
<b>Totale N.</b>	<b>Alimentari N.</b>	<b>Extralimentari N.</b>	<b>Al.e Non Alim. N.</b>
<b>Di cui:</b>			
<b>322</b>	<b>33</b>	<b>280</b>	<b>9</b>

Alcuni Esercizi di Vicinato, avendo vecchie Autorizzazioni o Licenze, hanno superfici di vendita con dimensioni di Media Struttura di Vendita (Superiore a 250 Mq.).

<b>MEDIE STRUTTURE DI VENDITA (Art.4 - lett. “e” - D.Lgs.n.114/1998)</b>			
<b>Totale N.</b>	<b>Alimentari N.</b>	<b>Extralimentari N.</b>	<b>Al.e Non Alim. N.</b>
<b>Di cui:</b>			
<b>2</b>	<b>/</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

Le due Autorizzazioni esistenti per Medie Strutture di Vendita sono entrambe localizzate nel Capoluogo, all'esterno del Centro Storico, e risultano essere uno del Tipo M1A (Settore Merceologico “Misto” e Superficie di Vendita tra 250 e 900 Mq.) e l'altro M1E (Settore Merceologico “Extralimentare” e Superficie di Vendita tra 250 e 900 Mq.)

Allo stato di fatto nel Comune non esistono Esercizi classificabili come Grandi Strutture di Vendita.

Per quanto concerne la **localizzazione degli Esercizi di Vicinato** esistenti si evidenzia principalmente una elevata concentrazione nel **Capoluogo** in cui si localizzano complessivamente 278 Esercizi ( 30 Alimentari, 219 Extralimentari e 10 Misti, oltre a 19 Tabelle Speciali), ed in particolare all'interno del Centro Storico in cui sono in attività in totale 160 Esercizi ( 18 Alimentari, 129 Extralimentari, 3 Misti e 10 Tabelle Speciali ).

Buona dotazione di Esercizi si rileva anche nella Frazione di **Canavaccio** in cui si localizzano complessivamente, compreso quello esistente in Località S. Marino di Urbino (Misto + Generi di Monopolio + Esercizio di Somministrazione), 20 punti di vendita ( 6 Alimentari, 12 Extralimentari, 1 Misto (a S.Marino di Urbino) ed 1 (+ 1 a S.Marino di Urbino) Tabella Speciale);

I rimanenti Esercizi risultano essere localizzati rispettivamente:

- N. 8 ( 7 Extralimentari ed 1 Tabella Speciale ) a Trasanni;
- N. 6 ( 3 Extralimentari e 2 Misti ) a Pieve di Cagna;
- N. 2 ( 1 Alimentare ed 1 Extralimentare ) a Schieti;
- N. 2 Extralimentari a Cavallino;
- N. 4 ( 1 Alimentare e 3 Extralimentari) in Località “La Marcella”;

- N. 1 Esercizio Misto a Gadana;
- N. 1 Extralimentare a Torre S. Tommaso;
- N. 1 Alimentare in Località Scotaneto.

Rispetto alle **caratteristiche** strutturali complessive **degli esercizi** in attività può sostanzialmente dirsi che la dimensione degli esercizi risulta essere mediamente buona, soprattutto per quelli nel Capoluogo all'esterno del Centro Storico e per le attività più “giovani”.

Si riscontra, soprattutto negli Esercizi più ammodernati, un buon livello sia di dotazione di attrezzature che di qualità del servizio offerto ai consumatori, anche con tecniche gestionali sufficientemente adeguate.

La **gestione** degli esercizi più “vecchi” e “periferici” risulta essere in genere ancora di tipo “familiare” e, in alcuni casi, non adeguata alle esigenze dei consumatori.

Complessivamente si rileva, nella rete distributiva al dettaglio in sede fissa esistente nel Comune, un buon livello di servizio offerto ai consumatori, soprattutto per prodotti non di largo e generale consumo ed in particolare nel settore Extralimentare.

Va anche ricordato che il servizio di distribuzione commerciale nell'ambito del territorio comunale è integrato, pur con riferimento ad un tipo di domanda in gran parte diverso da quello relativo al dettaglio in sede fissa, dall'attività del “**Commercio su aree pubbliche**”.

Nel Comune infatti sono istituiti e si svolgono regolarmente:

1 – **Mercati a posto fisso** (tutti nel Capoluogo)

- a) Mercato Settimanale in Viale BuoZZi, P.le Roma, Via Don Minzioni;
- b) Mercato Settimanale in Via Gagarin;
- c) Mercato Settimanale in P.zza Casteldurante a Mazzaferro;
- d) Mercato giornaliero in Piazza S. Francesco, nel Centro Storico per la vendita da parte degli Agricoltori dei loro prodotti

2 - **Fiere**

- a) Fiera del Duca, con cadenza annuale in genere nel mese di Luglio, nel Centro Storico del Capoluogo.

3 - **Attività su Posteggi Isolati:** sono individuati nel territorio comunale sei posteggi isolati, rispettivamente a Canavaccio, a Trasanni, a Schieti, a Castelcavallino, a Pieve di Cagna ed a Torre S. Tommaso, al fine di integrare il servizio distributivo nelle Frazioni e nei Centri minori.

4 - Attività di **Commercio Itinerante**, che garantisce un livello minimo di servizio soprattutto nelle aree più periferiche.

Va comunque evidenziato che anche nella realtà locale del Comune di Urbino si rilevano abitudini di acquisto all'esterno della rete distributiva al dettaglio in sede fissa comunale (“**Quote di evasione**”) non trascurabili, e comunque superiori alle “**Quote di Convergenza**” (Acquisti presso i punti di vendita della rete comunale fatti da consumatori provenienti da aree esterne al Comune), sia nel settore merceologico alimentare che in quello non alimentare, soprattutto verso la rete dei Centri urbanisticamente e strutturalmente più “forti”, nei quali si localizzano strutture capaci di garantire spesso una gamma più ampia di scelta e livelli di concorrenzialità più elevati, per alcune specializzazioni merceologiche nel settore Extralimentare, o presso le Grandi Strutture di Vendita per il settore alimentare.

Per una più dettagliata conoscenza della situazione di fatto nel territorio comunale si è anche analizzata la rete degli **Esercizi di Somministrazione al pubblico di alimenti e bevande** che, pur essendo disciplinati da altre norme legislative e regolamentari, costituiscono comunque un elemento indicatore attendibile, quantomeno come integrazione, della “situazione commerciale” esistente nel territorio e della “domanda di servizio distributivo” rilevabile nello stesso.

Allo stato di fatto nel Comune sono in attività complessivamente 110 Esercizi di Somministrazione (46 di Tipologia A, 62 di tipo B e 2 di tipo C), oltre a 22 Circoli Privati, localizzati come di seguito sintetizzato:

- N. 72 Esercizi (26 di tipo A, 44 di tipo B e 2 di tipo C), oltre a 16 Circoli Privati, nel Capoluogo, di cui 46 ( 14 di tipo A e 32 di tipo B ) e 7 Circoli Privati localizzati nel Centro Storico;
- N. 3 Esercizi (1 di tipo A e 2 di tipo B) a Canavaccio;
- N. 3 Esercizi (2 di tipo A ed 1 di tipo B), oltre ad 1 Circolo privato, a Trasanni;
- N. 2 Esercizi di tipo B a Pieve di Cagna;
- N. 1 Esercizio di tipo B a Schieti;
- N. 2 Esercizi (1 di tipo A ed 1 di tipo B) a Gadana
- N.27 Esercizi (16 di tipo A ed 11 di tipo B), oltre a 5 Circoli privati, in altri Centri e Nuclei minori del territorio comunale, e 4 “Centri Rurali di Degustazione e Ristoro”.

## **5 - CLASSIFICAZIONE DEL COMUNE AI SENSI DELLA L.R. n.26/1999.**

Il **Comune di Urbino**, ai sensi dell’Art.3, comma 2 della L.R. n. 26/1999, e della tabella “A” allegata alla stessa L.R. n..26/1999, è **classificato di Classe II** (con numero di residenti compresi tra 10.000 e 40.000).

Ai sensi della L.R. n. 26/1999 - Art. 4 - e della tabella “ B “ allegata alla L.R. stessa il Comune è inserito nel **Bacino Commerciale n. 2 – URBINO -** , considerato come “ambito territoriale omogeneo“, insieme ai Comuni di Acqualagna, Apecchio, Borgo Pace, Cagli, Cantiano, Fermignano, Mercatello sul Metauro, Peglio, Piobbico, Sant’Angelo in Vado ed Urbania.

## **6 - STRUMENTI URBANISTICI COMUNALI.**

Per quanto concerne gli **Strumenti Urbanistici** il Comune di Urbino è dotato di un Piano Regolatore Generale (PRG) e di Piano Pluriennale di Attuazione (PPA), e sono inoltre in vigore diversi Strumenti Attuativi quali:

- Piano Particolareggiato per il Centro Storico di Urbino;
- Piani per Insediamenti Produttivi nella Frazione di Canavaccio;
- Piano Particolareggiato per l’area “Ex Fornace Volponi”,
- Piano Particolareggiato per l’area “Ex Consorzio”;
- Piano Particolareggiato “Fontesecca”;
- Piani Particolareggiati Zone D3, D2 e C2 a Trasanni;
- Piani Attuativi Zone C2 e C3 a Ca’ Mazzasette;
- Altri Piani Attuativi o Progetti approvati, quali quello “Definitivo per il Parcheggio di Santa Lucia”, che in generale dettano anche norme sulla possibile destinazione Commerciale definendone, in molti casi, anche i limiti di SUL utilizzabile per la stessa destinazione d’uso.

Le N.T.A. del P.R.G. comunale, in riferimento alle diverse Zonizzazioni, definiscono le aree in cui è consentita la destinazione d'uso Commerciale, ed appare opportuno evidenziare in particolare il fatto che nel territorio comunale sono individuate diverse aree, indicate come “Zone B” (ciascuna con specifica numerazione) con “destinazione produttiva”. Tali aree, ai fini della zonizzazione commerciale di cui all'Articolo 4 delle N.T.A. del presente Piano, sono considerate a tutti gli effetti comprese all'interno della “Zona D”.

Le eventuali varianti che potranno in seguito essere apportate ai vigenti Strumenti Urbanistici Comunali, sia per quanto concerne gli Azzonamenti che per ciò che riguarda le Norme Tecniche di Attuazione o i Piani Attuativi, costituiranno contestualmente, per quanto applicabili, variante ai presenti Strumenti di Disciplina del Commercio Fisso.

Gli “Standards di Parcheggi” per le Strutture di vendita dettati all'Articolo 16 delle N.T.A. dei presenti Strumenti di Disciplina del Commercio Fisso prevalgono comunque sulle norme in proposito dettate dalle N.T.A. degli Strumenti Urbanistici.