

# **Allegato A Provincia di Ravenna**



**Conferenza di Pianificazione  
ai sensi dell'art. 27, comma 2, della LR n.  
20 del 24.03.2000**

**Definizione del nuovo "range di  
variazione" per la programmazione delle  
grandi strutture commerciali  
ai sensi della delibera del Consiglio  
Regionale n. 1410 del 29/02/2000.  
Variante normativa al PTCP in materia di  
commercio al dettaglio.**

## **INTEGRAZIONI AL DOCUMENTO PRELIMINARE**

**ottobre 2008**

**Settore Attività Produttive Provincia di Ravenna  
Servizio Commercio, Turismo e Fiere**

**Incarico a Tecnicoop Soc. Coop. – Bologna  
Responsabile di Progetto: dott. Paolo Trevisani**

# **1 - Le integrazioni al Documento preliminare**

Il proposito annunciato dal Documento preliminare di svolgere all'interno della Conferenza di Pianificazione prevista dalla L.R. 20/2000 un confronto sulle problematiche della qualificazione e dello sviluppo del commercio della provincia di Ravenna non limitato alla sola definizione del range di variazione per le grandi strutture di vendita ha trovato nell'andamento della Conferenza (risultante dai verbali) una piena concretizzazione.

La discussione ha saputo traguardare l'orizzonte della pianificazione operativa con riferimento alle scelte strategiche del PTCP vigente e alla fase, già molto avanzata, di definizione dell'impianto strutturale dei PSC (in forma associata e comunali) coniugando i temi della pianificazione con quelli del potenziamento, da tutti ritenuto essenziale in questa difficile fase, delle strumentazioni per l'accesso al credito e degli incentivi per i progetti di miglioramento della rete esistente e del contesto territoriale in cui le piccole e medie imprese commerciali operano, a cominciare dai centri storici e dai centri minori.

Come preconizzato nel Documento Preliminare, aver preso in considerazione congiuntamente il tema della sostenibilità delle grandi strutture di vendita e le questioni connesse alle politiche di sostegno per i "centri commerciali naturali", al ruolo da salvaguardare e qualificare del piccolo e medio commercio, dei centri storici, dei centri minori, ha consentito la discussione su strumenti di intervento e politiche integrate attente a consolidare un equilibrio non statico, ma volto a promuovere l'innovazione di tutte le tipologie di impresa.

L'innovazione, in una fase di crisi congiunturale dei consumi, è una strada obbligata se si vuole evitare che il tentativo di difendere il potere d'acquisto da parte dei consumatori e la ricerca di un miglior rapporto prezzi/qualità diventi incompatibile con la necessità delle imprese commerciali di far quadrare il proprio bilancio.

Le trasformazioni del modo di fare acquisti non riguarderà infatti nel prossimo periodo solo i consumatori in difficoltà. La ricerca del miglior prezzo coinvolgerà il "mercato di massa" messo in ginocchio dalla crisi imponendo nuove riflessioni anche in materia di mobilità per acquisti. La mancanza di taluni format di offerta indurrà un numero crescente di consumatori "dinamici" a spostarsi anche a notevoli distanze e potrebbe determinare sperequazioni a svantaggio dei ceti più deboli per i quali gli spostamenti eccessivi rischiano di essere molto gravosi e l'offerta locale non adeguatamente conveniente, con il risultato di comprimere ulteriormente i consumi.

L'aver esaminato a tutto tondo queste problematiche anche nelle udienze conoscitive (che hanno visto una partecipazione numerosa ed animata delle Associazioni economico-sociali) ha consentito di raccogliere pareri, valutazioni e proposte utili per affinare il ruolo regolatore e di sostegno all'economia locale da parte degli Enti pubblici.

Di qui la risposta positiva ad uno degli interrogativi di partenza posto dal Documento Preliminare circa l'esigenza di definire scelte, direttive e indirizzi per tutte le tipologie di commercio e non solo per le grandi strutture cercando, anche in sede normativa, di affidare a ciascuna di esse spazi e opportunità consone per sviluppare le

proprie potenzialità contribuendo al miglioramento complessivo del servizio per la popolazione e alla competitività del territorio provinciale.

Si tratterà dunque, ipotesi affacciata dal Documento Preliminare e generalmente condivisa in sede di Conferenza di pianificazione, di definire una Variante Normativa del PTCP che, recependo anche i nuovi criteri della Deliberazione regionale 653/2005, non intervenga solo sul punto relativo al range di variazione, ma sulla più ampia materia delle piccole e medie strutture e, in particolare, dell'aggregazione delle medie strutture fornendo ai Comuni direttive e indirizzi precisi, specie in tema di localizzazione degli insediamenti commerciali.

Altro aspetto emerso con nitidezza dal confronto è quello della valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale degli insediamenti e delle modalità di introduzione e gestione di misure di mitigazione e compensazione dell'impatto delle strutture commerciali di maggior rilievo. Le valutazioni di sostenibilità spiccano per importanza in particolare a fronte dell'elenco delle proposte dei Comuni, emerse in modo dettagliato nel corso della Conferenza, che comportano una definizione del range di variazione non limitata a quanto residuo dalle disponibilità fissate dal range vigente. Le proposte di incremento del range di variazione infatti, ancorché riferite solo a localizzazioni già pianificate dal PTCP e dai PSC, richiedono una ulteriore riflessione che consideri gli eventuali aumenti del carico di traffico e di pressione antropica sui contesti ambientali e territoriali coinvolti.

Il quadro complessivo delle proposte non poteva essere valutato preventivamente perché è frutto del lavoro della Conferenza.

I contenuti di sostanza emersi rendono perciò necessaria sia una integrazione del Documento Preliminare sia una più approfondita disamina della sostenibilità degli interventi proposti. Resta però ben fisso come riferimento il quadro degli obiettivi enunciati dal Documento Preliminare, in particolare per quanto concerne l'esigenza di dotare il territorio di tipologie di servizio oggi carenti al fine di ridurre le evasioni per acquisto di medio-lungo raggio (in altre province e in altre regioni) e di consentire alla popolazione di trovare una gamma adeguata di opportunità in ciascuno degli ambiti territoriali della provincia. Obiettivo che, in periodo di crisi, risulta ancora più importante per ridurre i costi e l'impatto di una mobilità di medio-lungo raggio e per consentire a tutta la popolazione di poter accedere ad una gamma articolata di format distributivi sia sul fronte delle specializzazioni dei prodotti e dei servizi, sia sul fronte del prezzo più conveniente. Le carenze della rete provinciale e locale si tradurrebbero infatti, ancor più in periodo di crisi, in maggiori spostamenti all'esterno da parte dei gruppi sociali più dinamici e in contrazione secca dei consumi da parte della popolazioni più svantaggiate.

Tutti questi aspetti, resi ancor più problematici dalla attuale crisi internazionale, hanno richiesto la stesura delle integrazioni al Documento preliminare oggetto del presente elaborato.

Gli approfondimenti in tema di VALSAT-VAS, riportati in un apposito allegato documento, sono stati il filo conduttore che ha motivato, alla luce dell'andamento della Conferenza di pianificazione, l'elaborazione delle proposte conclusive, di seguito illustrate, che costituiranno la traccia dei Documenti per l'adozione.

## **2 - Linee generali ed obiettivi**

### ***2.1 - Motivi per ridefinire le scelte operative commerciali del PTCP***

La Provincia di Ravenna ha inserito in modo organico nel PTCP vigente anche la pianificazione commerciale di rilevanza sovracomunale e le conseguenti scelte operative. L'elaborazione del Piano provinciale di settore per il commercio, avviata nel 2003, è infatti confluita nella complessiva opera di costruzione del PTCP a partire dalla Conferenza di pianificazione del 2004. Nelle norme di attuazione del PTCP vigente è presente un apposito articolo che regola lo sviluppo e promuove la qualificazione del settore commerciale e uno specifico punto che disciplina il cosiddetto "range di variazione" ai sensi della Deliberazione del Consiglio regionale 1410/2000.

L'utilizzo del range di variazione per il periodo 2004-2006 per la programmazione dell'incremento massimo della superficie di vendita delle grandi strutture commerciali è stato limitato. Al 31/12/2006 è scaduto formalmente il primo triennio di programmazione, con la quasi totalità disponibilità del range prefissato, in quanto:

- per le grandi strutture alimentari o miste, erano a quella data ancora disponibili gli 8.060 mq. programmati;
- per le grandi strutture non alimentari, erano stati utilizzati, per un piccolo riassetto del GLOBO di Lugo, 400 mq, lasciando quindi una disponibilità di 22.120 mq di S.V.

Nel corso del 2007, essendo prorogato il periodo di vigenza (delibera della Giunta Provinciale n. 49 del 21/2/2007), si è proceduto al rilascio dell'autorizzazione all'apertura delle attività di vendita comprese nel nuovo Polo Funzionale Commerciale di Faenza, previsto dal PTCP, per un totale di superficie commerciale di 18.000 mq, di cui 6.000 alimentare e 12.000 extra alimentare. Con la suddetta autorizzazione il range di sviluppo per le grandi strutture registra le seguenti disponibilità residue:

- per le grandi strutture alimentari, 2.060 mq, di superficie di vendita;
- per le grandi strutture non alimentari, 10.120 mq di superficie di vendita.

Nel frattempo sono emerse alcune proposte da parte dei Comuni volte a consentire importanti interventi già pianificati dal PTCP ma che hanno avuto tempi di maturazione più ampi dell'arco di tempo fissato per il range di variazione.

La definizione del nuovo range di variazione è dunque motivata dallo scadere dell'arco pluriennale di vigenza del range precedente, dall'esigenza di dare risposte a iniziative imprenditoriali volte a concretizzare le scelte strategiche del PTCP, ma anche da motivazioni più ampie, legate alla competitività e qualificazione dell'intero settore commerciale, che suggeriscono di conferire al provvedimento una portata più complessa.

## **2.2 - Impostazione del nuovo provvedimento**

I profondi e rapidi cambiamenti nella situazione generale nazionale e internazionale, le difficoltà economiche e riflessi negativi sul reddito e sui consumi anche di zone fortemente sviluppate e ad alta coesione sociale come la regione Emilia-Romagna sono gli elementi di fatto che impongono una revisione della programmazione delle grandi strutture di vendita che si preoccupi dell'intero comparto distributivo e definisca indirizzi, politiche ed azioni volte a creare le condizioni per una complessiva qualificazione e rafforzamento competitivo del commercio che stimoli le imprese e favorisca i consumatori puntando a:

- creare spazi di sviluppo e qualificazione per tutti i tipi di impresa favorendone il dinamismo e l'innovazione,
- migliorare l'integrazione del commercio negli assetti urbani e il rapporto fra commercio e territorio;
- orientare le politiche per il commercio alla salvaguardia e valorizzazione del patrimonio consolidato di equilibrio e coesione sociale presente nel territorio ravennate.

La Conferenza di pianificazione ha affrontato tutte queste problematiche raccogliendo le proposte dei Comuni e i punti di vista delle Associazioni economiche e sociali. Il ruolo dell'Ente Provincia, coerentemente con la legge regionale 20/2000 è quello di coordinare le diverse proposte cercando un punto di equilibrio che possa essere il più possibile condiviso.

Il provvedimento che, dopo la procedura di concertazione sarà portato all'attenzione del Consiglio Provinciale si sostanzierà in una attuazione e nel contempo una variante normativa del PTCP in specifico per quanto riguarda le parti dedicate alla programmazione del commercio, fermo restando il quadro delle previsioni di carattere strategico e strutturale del PTCP, specie per quanto riguarda l'individuazione dei poli funzionali.

La prima e principale delle scelte emerse dalla Conferenza di pianificazione è dunque la riconferma dell'assetto strategico definito con il PTCP vigente. **Non sono infatti individuati nuovi poli funzionali** come risultato delle valutazioni scaturite dal Quadro conoscitivo circa la necessità di puntare prioritariamente sui punti di forza dell'offerta commerciale della provincia di Ravenna:

- i centri storici con i mercati e gli assi del commercio specializzato che rischiano di perdere capacità di attrazione a fronte del potere di richiamo dei grandi insediamenti sorti in molte parti della regione e fuori regione (grandi specialisti, outlet, parchi commerciali),
- l'articolata presenza di medie strutture (minimercati, superettes, supermercati, ecc.) che rischiano, in mancanza di riqualificazione, nei prossimi anni un progressivo invecchiamento: gran parte di questi esercizi esisteva già alla metà degli anni '90 ed è oggi necessario pensare ad una fase di più intensa riorganizzazione e riqualificazione,
- i poli funzionali già pianificati e in parte realizzati per il commercio che appaiono, nell'attuale configurazione, incompleti e dimensionalmente inadeguati

a fronte dei grandi magneti in competizione che sono sorti e che sono in previsione nelle province confinanti.

Il punto fondamentale della nuova stagione di programmazione della rete distributiva dovrà dunque essere la promozione congiunta di un complessivo potenziamento e qualificazione di tutti gli elementi costitutivi della rete commerciale già presenti nel territorio, con una forte attenzione anche all'integrazione organica sempre più necessaria da promuovere fra commercio e servizi per la cultura, l'intrattenimento, il tempo libero, il turismo, il benessere fisico, lo sport.

Pur avendo come compito primario quello di fissare il nuovo range di variazione, fin dal Documento Preliminare e in specifico in apposite sedute della Conferenza di pianificazione, sono state affrontate tutte le questioni relative al piccolo e medio commercio, ai centri storici, alle località minori per individuare le esigenze di adattamento, miglioramento e potenziamento delle strumentazioni di incentivo e sostegno per queste tipologie di commercio.

Perché tutte le componenti della rete possano contribuire al generale miglioramento del servizio in favore della popolazione residente, gravitante e in visita al territorio appare necessario far convivere:

- una incisiva politica di sostegno e di apertura di opportunità per le piccole e medie imprese e per i centri commerciali naturali;
- una oculata programmazione delle grandi strutture che dosi nella quantità e nel tempo il necessario sviluppo di forme distributive in grado, da un lato di potenziare la capacità di competere del territorio provinciale ma, d'altro canto, che sono anche fonte di inevitabili impatti.

Di qui la scelta di tenere saldamente unite le politiche a favore delle piccole e medie imprese e le scelte di programmazione delle grandi strutture. Sono infatti ben presenti i rischi di uno sviluppo esclusivo delle grandi strutture per gli effetti negativi si possono creare in termini di:

- impatto socio-economico sulla rete dei piccoli esercizi, sui centri storici, l'utilizzo di suolo per i nuovi insediamenti e la ricaduta sulle aree minori a rischio di desertificazione;
- impatto territoriale, specie in materia di viabilità, traffico e accessibilità, ma anche per gli equilibri fra polarità urbane, le dotazioni di servizio dei centri urbani maggiori e minori,
- impatto ambientale, con riferimento all'insieme delle esternalità negative che spesso connotano i grandi insediamenti: traffico, produzione di inquinanti, effetti su paesaggio, beni culturali e naturali, consumo energetico, idrico, modalità costruttive.

La Conferenza di pianificazione ha sviluppato un confronto approfondito volto a concertare con i Comuni, gli Enti pubblici e tutte le associazioni economico-sociali interessate, una strategia settoriale di sviluppo e di qualificazione del settore, a partire dalla comune consapevolezza che:

- il commercio rappresenta un elemento essenziale dell'economia, della capacità competitiva e dell'immagine stessa del territorio provinciale,
- sono da valorizzare le possibili integrazione delle attività di vendita con i restanti settori (si pensi alla promozione dei prodotti tipici locali),
- occorre salvaguardare la funzione aggregativa e sociale del commercio, specie di piccola e media dimensione e rilanciarne il ruolo di vitalizzazione nei contesti urbani, nelle città e nei paesi, nelle piccole località, nelle aree a vocazione turistica.

Gli obiettivi principali del provvedimento, conseguenti a questa impostazione, sono:

- rafforzare la competitività e la forza attrattiva dei Centri storici, dei Centri commerciali naturali, delle piccole e medie strutture commerciali,
- agevolare i processi di adeguamento delle strutture esistenti;
- rafforzare la competitività dei Poli funzionali commerciali della provincia e raggiungere quote di grande distribuzione in linea con la media regionale,
- promuovere e garantire la sostenibilità sociale, ambientale e territoriale degli interventi,
- fornire indirizzi per le politiche comunali in un quadro di semplificazione e di maggiore decentramento delle decisioni.

### **3 - Sostegno alle piccole e medie imprese, ai centri storici, ai centri commerciali naturali, alle località minori**

#### ***3.1 - Le azioni della Regione, della Provincia, della CCIAA e dei Comuni a favore delle pmi del commercio***

In tutta una lunga fase che ha visto in provincia di Ravenna solo modesti incrementi della presenza delle grandi strutture, tanto da registrare un peggioramento del posizionamento competitivo (misurato in mq. di dotazione di superficie di vendita procapite) in rapporto alle altre province confinanti, la Provincia di Ravenna, sulla base degli indirizzi e della legislazione regionale e unitamente a CCIAA e Comuni ha sostenuto con forza i positivi processi di ammodernamento della rete del piccolo commercio e i progetti di valorizzazione dei centri storici attraverso molteplici strumenti

#### **La legge regionale 41/'97 e la legge 266**

Da sottolineare la rilevanza degli interventi attivati in attuazione della L.R. 41/'97. Sono pari a Euro 11.573.711,09 le risorse che la Provincia di Ravenna ha assegnato ad imprese e comuni negli otto anni di gestione che vanno dal 2000 al 2007 grazie alla forte progettualità della Provincia, dei Comuni, delle imprese e delle associazioni

di categoria. Questi sostegni rappresentano il 12% delle risorse regionali, rispetto ad un peso del settore del commercio locale, rispetto a quello regionale, intorno al 9%.

Gli interventi relativi ai progetti di valorizzazione commerciale (PVC), che hanno visto la partecipazione, attraverso ATI o altre forme di partecipazione, di gruppi di imprese e di comuni, sono stati in questi otto anni, ben 118. Di questi progetti 63 sono stati quelli realizzati completamente da privati, con il coinvolgimento di quasi 700 imprese (oltre il 10% del totale provinciale) che hanno ricevuto una parte consistente dei contributi complessivi pari ad euro 5.800.000,00. Gli altri 55 progetti di valorizzazione commerciale sono stati realizzati da comuni o da associazioni di comuni ed hanno ottenuto circa euro 4.500.000,00.

Comprendendo anche le risorse assegnate con la legge nazionale 266, il volume complessivo di investimenti realizzati è di circa 50 mln. di euro. Estremamente significativi sono stati i contributi ottenuti per progetti realizzati dalle singole imprese per interventi innovativi di vario genere e per il commercio elettronico: 280 sono state le imprese finanziate con complessivi euro 1.296.643.17.

I progetti promossi e realizzati hanno visto in modo prevalente la riqualificazione dei centri storici, e delle aree di particolare valore commerciale nelle zone collinari, hanno aumentato l'attrattività di aree vocata dal punto di vista storico e culturale con iniziative collegate alla mobilità, alla riqualificazione dell'arredo urbano ed alla tutela e salvaguardia delle identità territoriali.

Sulla stessa traiettoria progettuale, sia pure con strumenti diversi, si sono posti gli ulteriori strumenti di sostegno e incentivo attivi nell'ambito provinciale.

## **L'obiettivo 2**

Significativo è anche l'apporto delle risorse e degli investimenti connessi ai fondi europei dell'obiettivo 2 per il commercio nel settennio 2000-2006. Dal 2000 al 2006 si è realizzato il programma di intervento comunitario per l'utilizzo di finanziamenti per la valorizzazione delle attività in zone sfavorite. Importante è stato il numero dei progetti finanziati: ben 51 sono state infatti le imprese che hanno usufruito di incentivi a fondo perduto per complessivi euro 1.438.449,08. Questi incentivi hanno fatto da volano a investimenti di riqualificazione e valorizzazione commerciale pari ad oltre 5 milioni di euro. Inoltre con la parte pubblica dell' Obiettivo 2 ( Asse 2 ) sono stati finanziati importanti interventi dei centri storici di Riolo Terme, Brisighella e Casola e nell' area turistico-commerciale di Marina di Ravenna.

## **IL Fondo Provinciale per la Piccola Impresa Commerciale (fo.pi.co)**

La Provincia, assieme alla Camera di commercio di Ravenna ed ai 18 comuni della provincia, dal 2002 ha istituito un fondo provinciale per il sostegno alla piccola e media impresa commerciale finanziandolo con risorse proprie. Questo fondo sinora ha portato a conclusione 2 bandi che hanno assegnato complessivamente Euro 177.639,42 relativi a 23 progetti realizzati da imprese singole o associate fra di loro.

Attualmente è aperto il 3° bando che mette a disposizione ulteriori Euro 100.000,00 sempre co-finanziati da Camera di Commercio, Provincia e Comuni. Questo fondo ha l'obiettivo di favorire la qualità e lo sviluppo ed, in modo particolare, di contrastare il fenomeno della desertificazione commerciale nelle piccole località del forese. Le imprese sinora finanziate hanno realizzato soprattutto progetti volti

all'incremento dell'offerta attraverso interventi di riqualificazione/ristrutturazione aziendale ed iniziative a valenza turistica e di promozione del territorio.

### **Le cooperative di garanzia ed i consorzi fidi.**

La Provincia di Ravenna aderisce da tempo, attraverso accordi quadro per la qualificazione e l'aggiornamento delle cooperative di garanzia e dei consorzi fidi, alle politiche di promozione del ricorso al credito finanziario e di incentivo allo sviluppo promosse dalle associazioni di categoria attraverso i loro consorzi.

Il contributo della Provincia alla cooperativa di garanzia per il credito ai commercianti, ora fusasi in Cofiter, anche per il 2007 è stato di 87.900,00, e l'insieme di risorse degli Enti Pubblici ravennati concorrono al fondo con circa 750.000 euro all'anno che viene utilizzato per prestazioni di garanzie e agevolazioni finanziarie per investimenti e gestione alle imprese del commercio, del turismo e dei servizi. La cooperativa di garanzia associa numerose imprese; per il 2007 le imprese associate finanziate sono state 827.

### **La legge regionale 5/2008**

La promozione della conoscenza e la valorizzazione delle attività commerciali ed artigianali con valore storico, artistico, architettonico ed ambientale è obiettivo anche della legge regionale n.5/2008. Le attività commerciali con vendita al dettaglio delle merci o di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, le imprese artigianali con vendita diretta dei propri prodotti ed i mercati su aree pubbliche con requisiti ed elementi di particolare pregio storico, artistico, architettonico ed ambientale potranno essere iscritti a specifici albi comunali, e potranno quindi fregiarsi del particolare marchio di bottega storica o mercato storico. Questo consentirà l'emersione e il censimento di attività uniche e di pregio del territorio, coerentemente con quanto previsto dagli assi del Por - Fers riguardanti progetti di particolare valenza culturale e ambientale.

### ***3.2 - Gli impegni della Provincia, della CCIAA e dei Comuni a favore delle pmì del commercio***

Nella prossima fase, che vedrà la realizzazione degli interventi pianificati dal PTCP ravennate in materia di grandi strutture di vendita al fine di colmare il deficit di competitività e di limitare le evasioni territoriali degli acquisti fuori provincia, l'impegno della Provincia di Ravenna della CCIAA, e dei Comuni in favore del piccolo e medio commercio, dei centri commerciali naturali e delle località minori sarà, coerentemente con quanto discusso nel corso della Conferenza di pianificazione, approfondito e razionalizzato.

La possibilità di sviluppare la qualità e l'efficacia degli interventi di sostegno, specie in favore dell'attrattività dei centri storici e delle località minori, è connesso:

- alle misure contenute nell'asse 4 del POR ( sia per la parte pubblica che per il sostegno agli investimenti di PMI del turismo, commercio e servizi ) e in parte anche risorse FESR per il Programmi di cooperazione territoriale;

- ai finanziamenti previsti dal FSE per la Formazione Professionale di chi opera nel turismo e nel commercio;
- alla messa a sistema del fo.pi.co in un quadro di potenziamento e razionalizzazione delle strumentazioni in favore del piccolo commercio e delle località minori ( da meglio definire con i Comuni e le Associazioni di categoria);
- all'ulteriore rafforzamento delle cooperative di garanzia e dei consorzi fidi, che appare lo strumento più efficace per sostenere l'attività e gli investimenti delle PMI del settore commerciale.
- l' utilizzo integrato degli strumenti finanziari regionali e nazionali (LR 41, 266. LR sulle botteghe storiche ecc.. ).

Questa strumentazione sarà, in stretta collaborazione con le istituzioni locali e con le associazioni di categoria, finalizzata prioritariamente:

- al rilancio del ruolo commerciale e della capacità di attrazione dei centri storici;
- alla salvaguardia del servizio nelle località minori, in particolare nelle zone marginali di collina e di pianura,
- alla valorizzazione del commercio nelle località turistiche per fare delle vetrine commerciali e dell'accoglienza nei negozi l'emblema dell'identità dei territori, il punto di richiamo e di promozione dei prodotti tipici locali di qualità e il catalizzatore dell'interesse dei visitatori.

La coerenza dell'insieme delle strumentazioni già in essere che, come illustrato nel paragrafo precedente, hanno consentito alla maggior parte delle località della provincia di avviare processi importanti di riqualificazione del commercio, assommate all'apporto delle nuove misure e al rafforzamento degli strumenti di garanzia per il credito, potranno accompagnare efficacemente il piccolo e medio commercio in una fase che sarà comunque di più stringente competizione a fronte della situazione economica generale, delle difficoltà nel panorama dei consumi e degli ingenti insediamenti commerciali già realizzati o pianificati nelle province e regioni limitrofe.

Il progetto di modifica del range discusso durante la Conferenza di pianificazione si accompagna dunque a misure il più possibile efficaci per far sì che la sfida competitiva dei prossimi anni possa essere affrontata positivamente da tutte le tipologie di impresa e che il territorio provinciale, complessivamente inteso, possa fornire alla popolazione residente, turistica e di passaggio una gamma completa ed efficace di opportunità di acquisto e di servizio.

L'obiettivo è rafforzare la capacità di attrazione degli assi e delle aree commerciali già esistenti, riqualificare la presenza del commercio nel territorio riducendo le evasioni per acquisti verso altre province e razionalizzando gli spostamenti interni attraverso polarità di servizio sempre più integrate.

## **4 - La nuova programmazione**

### **4.1 - Sostenibilità dello sviluppo e progettazione eco-compatibile**

La valutazione della sostenibilità è elemento cardine per la definizione delle scelte di sviluppo per il commercio, in particolare per quanto riguarda le grandi strutture di vendita.

Il consumatore chiede di consumare meglio, guarda al prezzo ma anche alla qualità dei prodotti e del servizio e pretende che la rete commerciale offra una pluralità di occasioni, di luoghi e di format per soddisfare un arco sempre più ampio di esigenze, aspettative e concreti bisogni di servizio. La qualità del territorio (e in specifico la qualità dell'assetto della rete di vendita e dei servizi) diventa il fattore cruciale poiché funge sia da fattore positivo di competizione e di attrazione per le imprese, sia da fattore di soddisfazione per una clientela attenta alle cosiddette "esternalità" negative: i consumatori non possono più guardare al solo fattore prezzo del prodotto acquistato, ma devono fare i conti con il costo complessivo di approvvigionamento che incorpora in modo sostanzioso costi (come quello dei carburanti) e stress (tempi di percorrenza) ormai di importanza cruciale.

La pianificazione del commercio di rilevanza sovracomunale deve preoccuparsi dell'impatto che queste iniziative determinano nel territorio sia per quanto riguarda gli aspetti sociali, sia per quanto riguarda la sostenibilità ambientale e territoriale. Criterio essenziale è la coerenza fra scelte commerciali e gli obiettivi generali di sviluppo sostenibile e qualità sociale, di tutela dell'ambiente e di qualificazione della dotazione infrastrutturale del territorio fissati dal PTCP.

Per la dimensione strutturale e per il loro carattere di grandi attrattori di mobilità, le strutture commerciali di medie e grandi dimensioni debbono divenire interventi esemplari e fortemente innovativi in particolare per quanto concerne:

- conferma dei Poli precedenti per evitare dispersioni territoriali,
- risparmio di suolo e di territorio,
- risparmio e recupero energetico (anche con riferimento ai nuovi standard indicati dal Piano Energetico Regionale ) ed idrico: rispetto nei progetti delle norme per la riduzione dell'inquinamento luminoso e per il risparmio energetico e l'utilizzo delle fonti energetiche rinnovabili (L.R. 19/2003, DGR 2263/2005, DGA 14096/2006), rispetto dei contenuti e degli obiettivi del PTA regionale e dei piani di bacino idrografico con riferimento ai corsi d'acqua naturali e di bonifica, esigenza di mantenere in efficienza i manufatti di regolazione idraulica ed eventuale necessità di bacini di laminazione delle acque da allontanare dalle nuove superfici,
- rispetto e salvaguardia, previa analisi di incidenza, delle aree protette, delle aree di riequilibrio ecologico, dei Siti Natura 2000, del sistema della rete ecologica anche con appropriate misure da inserire nei progetti di incremento delle dotazioni ecologiche e naturalistiche a tutela della biodiversità e a favore della ricchezza di specie animali e vegetali;

- valutazione preventiva dei rischi (industriali, sismici, di subsidenza dei suoli, ecc.),
- adozione di previsioni e di misure di mitigazione e compensazione che favoriscano il perseguimento degli obiettivi di risanamento e tutela della qualità dell'aria, in particolare limitando gli spostamenti per acquisto di più ampio raggio e riducendo l'impatto specifico degli interventi sul traffico con opportune misure di facilitazione e miglioramento dell'accessibilità, in particolare ciclabile e con mezzi pubblici collettivi;
- promozione e sostegno, anche attraverso misure di compensazione, della mobilità sostenibile (snodi e rotatorie per la creazione di accessi adeguati, piste in sede propria per la mobilità ciclabile, potenziamento e migliore accessibilità al trasporto pubblico, ottimizzazione della logistica delle merci ecc..),
- utilizzo di fonti energetiche rinnovabili (in primo luogo solare termico e fotovoltaico),
- verde urbano qualificato e fruibile,
- sostenibilità sociale con particolare riferimento ai soggetti attivi nel settore e ad alcune dotazioni di servizi di interesse sociale,
- riqualificazione dell'esistente, recupero di aree e contenitori dismessi,
- qualità estetica e funzionale dei nuovi insediamenti, uso di bioarchitettura, compresa la possibilità di sperimentare i cosiddetti " tetti verdi ",
- impegno a valorizzare al massimo le produzioni tipiche locali che, oltre a rappresentare un elemento di identità, presentano, nell'intero ciclo produzione-distribuzione-consumo un impatto ambientale ecosostenibile.

Le valutazioni di sostenibilità sono la premessa e la condizione per dare avvio agli interventi attuativi. Nelle iniziative di maggiore rilevanza, in particolare quelle interne a Poli funzionali (e quindi necessariamente sottoposte a preventivo Accordo Territoriale), occorre stabilire condizioni, vincoli, compensazioni, priorità nelle procedure attuative a favore dei soggetti che intendono concretamente risolvere, nell'attuazione di insediamenti commerciali rilevanti, i problemi di cui sopra.

Scelte localizzative e modelli insediativi aderenti ai criteri della sostenibilità ambientale e territoriale sono da applicare a tutte le iniziative commerciali rilevanti, anche in assenza di Accordo territoriale, mentre il criterio della mitigazione e compensazione deve essere comunque applicato dai Comuni convenzionando misure adeguate all'impatto prevedibile, in relazione al contenuto commerciale dei PUA (obbligatorie, in base alla deliberazione del Consiglio regionale 1410/2000, per tutte le iniziative comprendenti medio-grandi e grandi strutture e anche, in base alla deliberazione del Consiglio regionale 653/2005, nei casi di aggregazioni di medio-piccole strutture che superino 5.000 mq. di vendita e 1,5 ettari di superficie territoriale).

## **4.2 - I criteri di localizzazione e per l'attuazione delle iniziative commerciali rilevanti**

I criteri per la localizzazione degli insediamenti commerciali rilevanti devono in particolare considerare gli aspetti di sostenibilità che concernono la mobilità dei consumatori e delle merci e i costi/impatti conseguenti. La scelta di limitare ai soli Poli funzionali già definiti dal PTCP le iniziative commerciali con attrazione di livello superiore è conseguente a questa impostazione.

Non sono ammesse nuove previsioni per interventi commerciali di rilievo provinciale:

- gli insediamenti con attrazione di livello superiore sono ammessi solo nei poli funzionali definiti dal PTCP,
- gli insediamenti con attrazione di livello inferiore sono ammessi solo in aree validate dai PSC sulla base di precisi criteri regionali e del PTCP.

In generale i criteri di localizzazione fissati dal Piano faranno esplicito riferimento:

- al rispetto di quanto fissato nella Deliberazione del Consiglio regionale 1253/1999, e confermato dalla successiva Deliberazione 653/2005 al punto 4.3, per quanto concerne gli indirizzi per l'insediamento delle grandi strutture di vendita che saranno indicati nelle Norme di attuazione anche per la localizzazione all'esterno di poli funzionali delle aggregazioni di medie strutture superiori a 5.000 mq. di vendita;
- al rispetto del punto 5.3 della suddetta Deliberazione in materia di accessibilità indicando, anche in questo caso, criteri analoghi alle grandi strutture nei casi di aggregazione di medie superiori a 5.000 mq. di vendita;
- alla necessaria coerenza e compatibilità delle soluzioni localizzative con i carichi sostenibili dai sistemi di mobilità e dalle infrastrutture esistenti o la cui realizzazione sia connessa a quella dei nuovi insediamenti commerciali;
- alla priorità per le soluzioni di accessibilità che favoriscono le forme di accessibilità meno impattanti, con specifico riferimento alla mobilità ciclabile e al trasporto pubblico collettivo;
- al divieto di inserire insediamenti commerciali con forte capacità attrattiva che non siano totalmente rispettose delle risorse ambientali, dei siti naturalistici e delle reti ecologiche.

Per quanto riguarda le iniziative di rilievo sovracomunale e comunale, nelle norme di attuazione saranno inoltre inseriti criteri atti a limitare l'uso del suolo, la dispersione insediativa ed ad orientare gli interventi in direzione di soluzioni e localizzazioni in sintonia con:

- un assetto complessivo della rete che, migliorando e diversificando le opportunità commerciali, riduca le distanze dalle strutture distributive per i consumatori residenti e limiti le evasioni territoriali per acquisti;
- una organizzazione integrata delle polarità commerciali che, confermando quelle generali del PTCP, possa potenziare un policentrismo selettivo basato su

una gerarchia di città e centri ordinatori in grado di far coincidere i flussi di mobilità per acquisti con le restanti motivazioni a spostarsi;

- specifiche localizzazioni di interventi rilevanti da prevedersi solo in forma integrata con altre strutture/servizi e in sintonia con la mobilità esistente, sfruttando al meglio i flussi consolidati e fornendo servizi in punti di massima accessibilità;
- una logistica integrata che riduca gli sprechi di mezzi e di "giri" nelle attività di approvvigionamento e adotti modalità ecologiche di consegna, specie dentro ai perimetri urbani;
- una riduzione dei passaggi nella filiera distributiva finalizzata ad abbattere i costi (e i prezzi finali) e a limitare gli impatti facendo circolare in modo trasparente le informazioni ed evitando alle merci inutili tratte di trasporto/immagazzinamento;
- un incremento dell'approvvigionamento zonale, delle merci a distanza di trasporto minima, sia per ridurre le emissioni nocive, sia al fine di valorizzare le lavorazioni locali e i prodotti tipici del territorio.

L'esercizio commerciale, piccolo o grande che sia, deve cercare innanzitutto un rapporto con le produzioni locali; è proprio la facilità crescente con cui i prodotti globali entrano nelle singole case attraverso la rete distributiva despecializzata (e anche attraverso internet) a rendere più prezioso un servizio che per i commercianti un tempo era routine: cercare per il cliente il miglior prodotto e il produttore più affidabile attraverso un contatto diretto (non solo attraverso l'ingrosso).

La crescente diffusione di iniziative di avvicinamento fra produzione e consumo non deve essere vista come alternativa al ruolo del commercio, ma come stimolo per i commercianti, specie se piccoli e medi, a riprendere in mano la "catena corta", ovvero a sviluppare e rinsaldare i legami con un sistema produttivo locale, spesso di nicchia, che ha bisogno di trovare sbocchi qualificati.

Da incentivare sono perciò le esperienze di cultura della qualità e di recupero delle tradizioni. I tessuti imprenditoriali debbono restare aperti al confronto, all'innovazione e alla competizione per potersi interfacciare positivamente con le "buone pratiche" di consumo che si sono ormai affermate (attenzione alle etichette, all'origine e alle modalità di lavorazione dei prodotti, ai marchi di origine e di qualità, ecc.) o sono in via di affermazione (consumo ecologico, etico, prodotti equo-solidali, ecc.). Le produzioni locali non massificate (di "serie corta") possono ritrovare sbocchi di mercato rinsaldando rapporti fiduciari con la rete commerciale locale.

In questo quadro i progetti di sviluppo locali devono favorire l'integrazione fra commercio e turismo promuovendo in forma unitaria progetti di marketing urbano, territoriale e turistico in cui siano chiamate a cooperare attivamente le diverse componenti istituzionali, sociali ed economiche che possono contribuire a rafforzare l'identità locale in una logica di scambio e di apertura crescente verso l'esterno.

La valorizzazione delle identità locali è funzionale alla crescita degli scambi e della capacità di richiamo. Occorre favorire un commercio che sappia ricreare una interazione costante con le produzioni locali, rappresentare la "vetrina" più

immediatamente percepibile di ciascuna località, fornire un contributo essenziale all'immagine e al rilancio economico dei singoli territori.

Il sostegno ad iniziative siffatte è perciò da inserire, in chiave di perequazione, fra le misure di sostenibilità ambientale, mitigazione e compensazione connesse all'apertura di nuove medie e grandi strutture di vendita di rilevanza sovracomunale.

#### ***4.3 - Il nuovo ruolo delle medie strutture nei centri storici e in rapporto al piccolo commercio***

La liberalizzazione del piccolo commercio introdotta dalla riforma Bersani ha dato slancio competitivo ad una forma di presenza sul mercato che da sempre anima e vivacizza le città e paesi, crea occasioni di incontro e di vita sociale e garantisce la presenza diffusa del servizio anche in ambiti spaziali periferici e località minori. Dopo la riduzione degli anni '90, si è assistito in tutta Italia, ed anche in Emilia - Romagna e in provincia di Ravenna, ad un recupero di consistenza numerica e di dinamicità del piccolo commercio; restano tuttavia difficoltà, specie nel comparto alimentare che ancora perde consistenza in parti del territorio. Inoltre la crescita numerica dei piccoli esercizi è frutto in prevalenza di fenomeni quali:

- il franchising collegato a gruppi nazionali o internazionali,
- la formazione di piccole catene locali (nuove sedi nei centri commerciali o sdoppiamenti in centri o aree diverse dalle sede originaria, apertura di attività in località diverse),
- licenze commerciali al dettaglio complementari di attività artigianali, turistiche, di ristoro, grossiste, ecc.;
- le imprese cosiddette etniche;
- la formazione di nuove imprese commerciali da parte di giovani.

Ciascuna delle componenti che sospingono la crescita del piccolo commercio ha caratteristiche proprie. Un punto comune è costituito dall'elevato turn-over di queste attività derivante da un mercato in cui la concorrenza è elevata. I fenomeni di chiusura, pur nel contesto di saldi complessivi positivi, sono perciò all'ordine del giorno. Altrettanto evidente è la difficoltà crescente del piccolo commercio nelle città e nei paesi ad esercitare una attrazione adeguata anche in relazione alla diversificazione delle merceologie e delle tipologie di vendita. Di qui l'esigenza di ripensare il rapporto fra piccolo e medio commercio e di promuovere una azione locale che superi il preconetto che vede nelle medie strutture e nei mercati su suolo pubblico altrettanti fattori negativi per il piccolo commercio. Occorre al contrario che la concertazione fra Comuni, Provincia e Associazioni di categoria crei le condizioni per valorizzare tutte le forme distributive e i diversi format commerciali incentivando le progettualità integrate a livello di strada e di zona.

La Regione Emilia-Romagna, d'intesa con le Province, ha messo a punto una normativa specifica per la valorizzazione delle botteghe storiche nei Centri commerciali naturali: un elemento importante per focalizzare l'identità e valorizzare le attività e le produzioni tipiche delle singole località.

Tuttavia gli assi commerciali delle città e dei paesi e gli insediamenti storici del commercio non devono essere relegati ad una importante, ma non esaustiva, funzione di testimonianza dei valori locali. Per poter competere ad armi pari occorre che in questi ambiti possano collocarsi, purché in modo razionale e a fronte della presenza di tutte le condizioni di sostenibilità ambientale e territoriale, anche le medie strutture di vendita. Questa presenza, assieme a quella dei mercati su suolo pubblico, appare oggi più che mai necessaria per determinare una soglia di capacità attrattiva adeguata per una competizione con i grandi magneti commerciali posti all'esterno dei tessuti storici.

I progetti di valorizzazione commerciale (PVC), previsti dalla legge regionale sul commercio 14/99, possono essere lo strumento più efficace per governare l'inserimento delle medie strutture anche nei centri storici e negli assi commerciali che, per densità degli esercizi e profondità ed ampiezza delle specializzazioni presenti, già fungono da centri commerciali naturali. Su questo terreno occorre un rilancio importante della concertazione e dell'azione privata e pubblica facendo leva sulla prevista integrazione con altri strumenti di riqualificazione urbana e su una politica di urbanistica commerciale che dia opportunità e contenuti nuovi alle azioni di sostegno del piccolo commercio, delle attività di servizio per il rilancio dei centri storici.

Per valorizzare e potenziare la capacità di attrazione degli assi commerciali nelle città e nei paesi occorre aprire nuove possibilità urbanistiche per il completamento della gamma merceologica e tipologica dei prodotti e dei servizi, creando opportunità anche per le medie strutture nei centri storici, a cominciare dalla possibilità per i piccoli esercizi di vicinato di trasformarsi in medie strutture di vendita anche utilizzando, negli assi commerciali, più piani degli edifici.

Uno degli strumenti e, al tempo stesso, uno degli obiettivi fondamentali di questa azione congiunta pubblico-privata è la riutilizzazione dei contenitori dismessi e delle aree urbane inutilizzate o sottoutilizzate poste all'interno o a ridosso degli assi commerciali e dei centri storici.

Altro elemento da considerare nel processo di riorganizzazione del commercio è l'esigenza di ampliamento, ristrutturazione o di trasferimento con ampliamento delle medie strutture esistenti. In quest'ultimo caso si pone anche la questione dei contenitori commerciali dismessi che non possono restare "vuoti urbani", ma devono essere recuperati, contestualmente al trasferimento, con progetti integrati che abbinino attività di vendita, servizi ed altri usi (tra cui l'artigianato di servizio e artistico), salvaguardando negli assi commerciali le attività di vetrina, almeno al piano terra.

Bisogna inoltre consentire la riorganizzazione delle strutture a rischio di obsolescenza (centri commerciali della prima generazione, strutture isolate in situazione di difficile o precaria accessibilità) con interventi miranti, a seconda dei casi, ad ampliare, ridimensionare, riconvertire gli usi. Operazioni da incentivare con scelte urbanistiche coraggiose, orientate alla riqualificazione, che sappiano mettere in campo opportunità di intervento importanti quali quelle offerte da:

- contenitori dismessi o da dimettere nei centri storici e nelle aree annesse,
- aree da riconvertire in posizioni strategiche e nodali rispetto agli assi commerciali e al complessivo disegno di assetto urbano,

- edifici (anche storici) da recuperare e/o rifunzionalizzare a fini commerciali e di servizio,
- nodi intermodali della mobilità urbana (stazioni, parcheggi scambiatori) da riqualificare e potenziare.

L'orientamento positivo della pianificazione provinciale in favore di queste scelte urbanistiche e tipologie di intervento trova concreta rispondenza in una normativa che introduce una semplificazione e anche un decentramento delle competenze decisionali. Sulla base della Deliberazione del Consiglio regionale 653/2005, che ha introdotto il criterio dell'aggregazione per le medie strutture fissando a 5.000 mq. di vendita il limite oltre il quale gli interventi sono da prevedere attraverso il PTCP, si prevede che tutti gli interventi per medie strutture di portata inferiore siano affidati direttamente alle scelte dei Comuni con norme che si prefiggano, attraverso i PVC, di aprire spazi di intervento orientati verso il potenziamento degli assi di servizio urbani e dei centri storici:

- favorendo la formazione di complessi e gallerie commerciali di vicinato nell'ambito di interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente prevedendo elementi di elasticità che consentano, laddove non esistano vincoli di natura più generale (edifici storici, beni culturali oggetto di tutela, ecc), di realizzare format commerciali e di servizio innovativi anche con piccole modifiche di sagoma e di volumetria complessiva;
- consentendo l'inserimento di medie strutture, in particolare per ampliamento e trasferimento di strutture in essere, in aree idonee interne ai centri storici e/o lungo gli assi commerciali e le aree shopping delle città e dei paesi;
- consentendo, ai fini della riqualificazione e del potenziamento della rete esistente, ampliamenti e trasferimenti con ampliamento anche oltre i limiti di tipologia entro una percentuale ragionevole di incremento (il 10%), ovviamente fatti salvi i procedimenti di legge e nel rispetto delle destinazioni urbanistiche;
- consentendo la realizzazione di aggregazioni di medie strutture fino ai 5.000 mq. di vendita, specie se in aree o contenitori che possano fungere da magneti attrezzato per assi commerciali esistenti e per i centri storici.

In sostanza si ammette per i Comuni un arco di scelta più ampio in materia di pianificazione e programmazione commerciale richiamando però l'esigenza di valutare non solo la sostenibilità ambientale e territoriale, ma anche quella economica e il rapporto fra nuova iniziativa e specifico contesto, ancorando le previsioni più significative alla progettazione della valorizzazione (attraverso PVC) della strada o della piazza in cui le nuove strutture vanno ad inserirsi.

#### ***4.4 - Le politiche per i centri minori e per favorire gli esercizi polifunzionali***

Obiettivo della programmazione provinciale del commercio è diffondere in tutte le parti del territorio appropriate opportunità di adeguamento e sviluppo della rete, con particolare attenzione alla presenza delle diverse tipologie di esercizio e ai rischi di desertificazione del servizio nei centri minori.

Da monitorare con attenzione sono in particolare le problematiche dei territori collinari e montani e della pianura ai confini con le province limitrofe. Qui sono in

specifico da approfondire sia le questioni del servizio agli insediamenti diffusi, sia quello delle tipicità locali. Un rapporto più stretto fra produttori locali e piccolo commercio delle zone montane e di pianura potrebbe essere elemento di rilancio e qualificazione di forme di escursionismo e turismo (locale e non) interessato oggi, sempre più assiduamente, alla riscoperta di località minori che sappiano proporsi per le proprie potenzialità ambientali, culturali, storiche e produttive (a cominciare dai prodotti eno-gastronomici).

Obiettivo della programmazione commerciale provinciale è favorire soluzioni integrate per la copertura del servizio nelle località minori. In particolare, ove sussista pericolo di desertificazione del servizio, saranno sostenute dalla Provincia, anche attraverso iniziative sperimentali, progetti da predisporre in collaborazione con i Comuni e la Camera di Commercio; le iniziative da mettere a punto possono riguardare:

- la formazione di esercizi polifunzionali a partire da attività esistenti,
- l'innovazione della logistica commerciale per le aree a domanda debole (con consegne settimanali a domicilio o con periodici bus-navetta che consentano ai residenti nelle località disservite -specie se anziani- di raggiungere le località attrezzate più vicine, in particolare nei giorni di mercato),
- la formazione di nuove attività multifunzionali negli ambiti più sguarniti e decentrati favorendo progetti capaci di operare su più livelli quali: turismo-commercio-pubblici esercizi-artigianato dei servizio- presidio socio-sanitario, ecc.

**Al fine di approfondire e concretizzare le linee dei paragrafi 3.3 e 3.4 la Conferenza propone la costituzione di un tavolo permanente di concertazione tra la Provincia, la Camera di Commercio, i Comuni e le organizzazioni economiche e sociali quale articolazione del Tavolo Provinciale di coordinamento dell'economia e dell'occupazione .**

#### **4.5 - Il commercio alimentare**

I dati del Quadro conoscitivo hanno messo in evidenza una situazione assai difforme per quanto riguarda il commercio alimentare rispetto a quello non alimentare. Il commercio alimentare, una volta realizzato l'insediamento pianificato dal PTCP nel polo funzionale di Faenza, potrà competere ad armi pari con le strutture presenti nelle province limitrofe realizzando, con tutta probabilità, l'obiettivo di riduzione delle evasioni territoriali per questi acquisti. Questo settore avrà dunque nei prossimi anni bisogno in provincia di Ravenna più di interventi di riorganizzazione, ristrutturazione e riqualificazione, magari potenziando la presenza nelle città e nei paesi di esercizi specializzati in prodotti tipici, ecologici, naturali, ad elevata qualità (per i quali la domanda è, nonostante tutto, sostenuta) che di nuove grandi strutture.

La cautela nella pianificazione di nuove grandi strutture alimentari è motivata sia dai valori di dotazione già acquisiti ed in via di acquisizione con le superfici già autorizzate, sia in rapporto alle tendenze generali dei consumi che, come evidenziato nel Quadro conoscitivo, tendono a privilegiare, specie nel campo alimentare, i servizi (artigianali, di somministrazione e ristorazione, di approvvigionamento diretto) agli acquisti. I consumi alimentari più standardizzati non aumenteranno in prospettiva il

loro peso nel paniere degli acquisti perché condizionati più da ragioni strutturali (l'organizzazione del lavoro, delle famiglie, dei modi di vivere) che da motivi congiunturali.

Nel comparto alimentare occorre dunque soprattutto dare impulso ad un processo di riorganizzazione della rete delle medie strutture esistenti sintonizzando l'offerta con i nuovi bisogni della popolazione che vedono prevalere la domanda di servizi dentro e a fianco del punto di vendita. Perché ciò possa accadere occorre che i Comuni definiscano norme di urbanistica commerciale mirate ad agevolare le trasformazioni, nel rispetto dei criteri di sostenibilità ambientale e territoriale.

Occorre in particolare dare spazio e visibilità alle iniziative commerciali che mettano in vetrina i prodotti locali, le produzioni e le lavorazioni pregiate e di qualità, rispettose dell'ambiente, del territorio e della salute dei cittadini. Questo appare il settore di domanda meno comprimibile: le indagini più recenti, in periodo non certo favorevole, dimostrano che non rinunciano a pretendere la qualità e la salubrità dei prodotti anche le persone che "tirano la cinghia".

In definitiva il nuovo range di variazione per il comparto alimentare si limiterà a fornire un minimo di capienza autorizzativa per operazioni miranti all'adeguamento delle strutture esistenti. Non si prevedono nuovi insediamenti commerciali di attrazione basati sulla presenza di grandi strutture alimentari.

#### **4.6 - Il commercio non alimentare**

Le tendenze di lungo termine dei consumi non alimentari sono più espansive di quelle per i generi alimentari (queste ultime ormai rappresentano nelle zone più sviluppate del paese, come il ravennate, meno del 15% della spesa totale). La moltiplicazione dei prodotti non alimentari di largo consumo e le innovazioni tecnologiche applicate alla vita di tutti i giorni creano un volano per la crescita di queste voci di spesa praticamente infinito. Anche in periodi congiunturali negativi ci sono prodotti, in particolare quelli legati all'innovazione delle tecnologie domestiche e alle nuove abitudini sociali, che continuano a crescere di peso ed importanza nel bilancio delle famiglie, specie nelle zone più ricche del paese. In queste zone, al crescere della ricchezza, sono le voci di spesa non alimentari ad aumentare, come dimostra il fatto che in Emilia-Romagna ormai la spesa non alimentare è più alta di oltre il 20% della media nazionale, mentre quella alimentare è più bassa non solo in percentuale sul bilancio familiare complessivo, ma anche in valore assoluto procapite rispetto alla spesa delle regioni a reddito più basso (come quelle del sud).

E' del resto nel comparto non alimentare, complessivamente inteso (con tutte le sue specializzazioni) che si è avuto negli ultimi anni il trend più espansivo di aperture, sia di piccole e medie imprese, sia di grandi strutture specializzate. In quest'ultimo campo la rete della provincia di Ravenna mostra lacune evidenti.

L'assetto del commercio non alimentare risulta in provincia di Ravenna, dall'insieme dei dati analizzati nel Quadro Conoscitivo, meno articolato e con una dotazione più modesta di grandi strutture rispetto alle altre province della regione e a tutto il nord del paese. Le variazioni dei valori di dotazione di superficie procapite riferiti alle grandi strutture prodotte dalle autorizzazioni già concesse per il Centro commerciale di Faenza sono significative soprattutto nel comparto alimentare, mentre, per quanto riguarda le superfici per grandi strutture non alimentari, resta comunque per la

provincia di Ravenna un deficit di dotazione. Lo scostamento negativo è particolarmente forte rispetto a Bologna e alle confinanti province costiere per la minore dotazione di superficie procapite in medie e grandi strutture non alimentari.

La presenza di grandi strutture con oltre 2.500 mq. di vendita (oggetto principale delle scelte per il nuovo range di variazione) evidenzia un posizionamento particolarmente debole della provincia di Ravenna. Si tratta di parametri che vedono la provincia di Ravenna attestarsi su valori che risultano meno della metà della dotazione delle province confinanti. Le superfici non alimentari in grandi strutture (con oltre 2.500 mq.) sono invece il vero punto di forza del territorio bolognese, del piacentino (che risente del forte sviluppo di grandi specialisti non alimentari tipico del territorio lombardo) e delle altre province della Romagna; la provincia di Ravenna è, per questo tipo di dotazione, all'ultimo posto in regione.

In sostanza, per quanto riguarda il range di variazione, emerge dai dati la valutazione positiva circa la possibilità di prevedere un significativo sviluppo del solo comparto non alimentare.

Il settore dei grandi specialisti non alimentari è, fra l'altro, assieme agli outlet, quello che più motiva spostamenti di ampio raggio e che meglio combina la propria autonoma capacità di richiamo con la mobilità escursionistica e le visite turistiche. L'inserimento di opportunità di sviluppo di questo tipo nell'ambito dei poli funzionali e nei maggiori centri urbani (ovvero con soluzioni localizzative urbanisticamente integrate) può stimolare i processi di diversificazione dei flussi turistici e sostenere progetti per l'allungamento della "stagione".

Per quanto concerne le localizzazioni, il PTCP della Provincia di Ravenna ha già definito in modo preciso i poli funzionali a marcata caratterizzazione commerciale e di servizio cui spetta il compito, in relazione ai connotati di accessibilità e attrattività, di sviluppare le attività più corpose e, in specifico, la presenza di strutture con attrazione di livello superiore (oltre i 10.000 mq. di vendita per il settore non alimentare).

Con riferimento ai tre ambiti sovracomunali di Ravenna, Lugo e Faenza, è emerso dallo studio per la definizione del Quadro Conoscitivo l'esigenza di rafforzare e completare i poli funzionali esistenti tenendo conto:

- del forte elemento di competizione sulla dorsale costiera rappresentato, anche in funzione del richiamo turistico, dalle ingenti polarità di Savignano a Mare e Rimini, verso sud, e di Comacchio verso nord;
- della formazione di un potente asse lineare di servizio in funzione della popolazione gravitante e in transito lungo la A14 con polarità commerciali insediate a ridosso dei caselli (alle uscite di Bologna, Castel San Pietro/Castel Guelfo, Imola, Forlì, Cesena/Pievesestina, Rimini nord e Rimini sud), tanto da imporre al programmato insediamento al casello di Faenza il tema di una ulteriore caratterizzazione e specializzazione che ne diversifichi e potenzi la capacità di attrazione anche in chiave turistica;
- del pericolo di indebolimento complessivo per l'ambito dei comuni della Bassa Romagna che pure dispongono di centri storici e centri integrati di servizio importanti e commercialmente vitali; il potenziamento della presenza delle medie strutture specializzate nei centri storici è fattore cruciale di sviluppo della capacità di attrazione per questi ambiti urbani; per quanto riguarda i medio-

grandi e grandi specialisti non alimentari, la cui localizzazione nei tessuti urbani storici appare per talune specializzazioni più problematica, l'individuazione nel PSC associato delle aree APEA costituisce un riferimento localizzativo importante in ragione delle caratteristiche qualitative di queste aree.

#### **4.7 - Definizione del range per le grandi strutture**

##### **Superfici alimentari**

Il range di variazione per le superfici alimentari non fissa disponibilità per nuove grandi strutture di attrazione che vadano a costituire il magnete di nuovi insediamenti commerciali di rilievo provinciale.

Sono fissati 5.000 mq. per interventi di adeguamento, ristrutturazione e ampliamento (eventualmente anche con trasferimento) oltre i limiti del 10% (fino a tale quota gli ampliamenti non incidono sul range di variazione).

##### **Superfici non alimentari**

In relazione alle richieste presentate dai Comuni in Conferenza di pianificazione, il range di variazione per le superfici non alimentari è fissato in 63.500 mq., di cui parte con vincolo di localizzazione per il primo triennio di applicazione del range:

- 13.500 mq. nel polo funzionale ESP in comune di Ravenna;
- 20.000 mq. nel polo funzionale di Faenza intorno al casello autostradale;
- 10.000 mq. nell'area della darsena del portocanale di Ravenna.

Il range è fissato per una durata di tre anni dall'approvazione; scaduto il triennio le quote residue non saranno più vincolate alle localizzazioni predeterminate. Inoltre, in base ai risultati del monitoraggio previsto dal PTCP, dopo il primo triennio potrà essere ridefinito il range di variazione, ma solo nel caso di esaurimento tendenziale delle disponibilità. Diversamente il range è prorogabile fino al quinto anno della sua validità.

Oltre alle localizzazioni predefinite, la disponibilità di range (di altri 20.000 mq ) potrà essere utilizzata a livello provinciale in aree urbanisticamente compatibili individuate in base ai criteri delle norme regionali e del PTCP, comprese le quote commerciali previste nelle aree APEA che per loro natura prevedono standard urbanistici, ambientali e logistici ottimali.

La segnalazione di queste opportunità localizzative, che dovranno essere prioritariamente considerate per l'insediamento di strutture non alimentari con attrazione di livello inferiore, rende assai definita e circoscritta la possibilità attribuita ai Comuni di localizzare tali insediamenti, superando i problemi insiti sia nella genericità dei riferimenti localizzativi sia nella eccessiva definizione degli stessi: da un lato non sembra opportuno localizzare in modo esatto con il PTCP tali previsioni d'altro canto i criteri prestazionali e metaprogettuali delle aree APEA sono talmente precisi da costituire un riferimento inequivocabile per qualsiasi scelta localizzativa.

##### **Interventi esclusi dall'utilizzo del range di variazione**

Restano esclusi dall'utilizzo del range di variazione gli interventi di ristrutturazione e adeguamento di strutture esistenti con progetti di riqualificazione che comportino

incrementi di superficie entro il limite del 10%. Inciderà sul range di variazione solo la quota eccedente tale ampliamento; ciò anche nei casi di medie strutture che si trasformino in grandi strutture (escludendo comunque il passaggio da media struttura a grande con livello di attrazione superiore in ambiti che non siano interni a poli funzionali); in tutti i casi, compresi gli interventi di adeguamento senza incidenza sul range di variazione, sono fatte salve le procedure autorizzative di legge che, in specifico, prevedono per le grandi strutture la Conferenza dei Servizi di cui al D.Lgs. 114/'98 e alla legge regionale 14/'99.

Questa opzione, pur importante metodologicamente poiché privilegia il riordino ed il rilancio delle strutture esistenti rispetto ai nuovi interventi, si stima che non determini ingenti incrementi di superficie di vendita e che possa perciò essere positiva a livello locale (specie nei casi di strutture a rischio di obsolescenza) ed assorbita senza particolari incidenze a livello territoriale complessivo. Interventi entro i limiti del 10% non mutano la capacità di attrazione delle singole strutture che resterà sostanzialmente la stessa, mentre possono contribuire al miglioramento del servizio consentendo la riorganizzazione di formule distributive ormai invecchiate, magari con una attenzione particolare alle nuove esigenze dei clienti abituali e alle aspettative insoddisfatte dei residenti nelle aree di vicinato.

#### **4.8 - Le modalità di attuazione**

Nel caso dei poli funzionali, le norme del PTCP affidano, come prescrive la legge regionale 20/2000, agli Accordi territoriali il compito di specificare i contenuti e le modalità attuative, dando concretezza alle scelte strategiche del PTCP.

Spetta all'Accordo territoriale e, in ogni caso alle procedure attuative previste in relazione alle dimensioni dell'intervento, fissare, assieme alle modalità di attuazione, le misure di mitigazione, compensazione e perequazione, fermo restando il rispetto, per ciascuna delle iniziative, in particolare per le grandi strutture e le aggregazioni di medie strutture di rilevanza sovracomunale, dell'insieme dei requisiti di sostenibilità e compatibilità ambientale e territoriale fissati dalle norme regionali e dal PTCP.

Tali misure e requisiti sono verificabili attraverso:

- il vaglio che gli Accordi territoriali devono effettuare nei poli funzionali;
- il vaglio dei PUA (sottoposti a concertazione preventiva all'approvazione dei PUA stessi) nelle iniziative non sottoposte ad Accordo territoriale;
- le verifiche, in particolare di sostenibilità ambientale e territoriale, che competono alle Conferenze dei Servizi per l'autorizzazione delle grandi strutture di vendita.

Il coinvolgimento degli Enti territoriali nei procedimenti per la fissazione delle modalità di attuazione e delle misure di mitigazione, compensazione e perequazione è commisurato alle dimensioni e al prevedibile impatto delle strutture programmate:

- per quanto riguarda le strutture non alimentari con attrazione di livello superiore (con oltre 10.000 mq. di vendita) da localizzarsi nei poli funzionali, l'Accordo territoriale dovrà essere sottoscritto dai Comuni dell'Ambito sovracomunale di pianificazione, dalla Provincia, dalle Unioni dei Comuni

confinanti (se interne alla provincia); va inoltre garantita la trasparenza del procedimento e l'espressione di un parere consultivo ai comuni e alle province contermini, nonché alle rappresentanze economico-sociali;

- per quanto riguarda le grandi strutture non alimentari con oltre 5.000 mq. e fino a 10.000 mq. di vendita e, analogamente, le aggregazioni di medie strutture con oltre 5.000 mq. di vendita: si prevede la concertazione con i Comuni dell'ambito sovracomunale e con la Provincia, comunque nel rispetto dei criteri di localizzazione e di sostenibilità fissati dalle norme regionali e dal PTCP; va inoltre garantita la trasparenza del procedimento e l'espressione di un parere consultivo ai comuni contermini, nonché alle rappresentanze economico-sociali;
- per quanto riguarda le grandi strutture non alimentari fino a 5.000 mq. di vendita e, analogamente, le grandi strutture alimentari fino a 4.500 mq. di vendita: si prevede la concertazione fra i Comuni dell'ambito sovracomunale, comunque nel rispetto dei criteri di localizzazione e di sostenibilità fissati dalle norme regionali e dal PTCP; va inoltre garantita la trasparenza del procedimento e l'espressione di un parere consultivo ai comuni contermini, nonché alle rappresentanze economico-sociali;
- per quanto riguarda singole medie strutture e le aggregazioni di medie strutture fino a 5.000 mq. : sono di competenza comunale nel rispetto dei criteri di localizzazione e di sostenibilità fissati dalle norme regionali e dal PTCP; va inoltre garantita la trasparenza del procedimento e l'espressione di un parere consultivo ai comuni contermini, nonché alle rappresentanze economico-sociali.

Nei casi di PUA a contenuto commerciale rilevante di cui sopra, i Comuni, ai fini del monitoraggio dell'attuazione della programmazione commerciale, sono tenuti a comunicare l'esito alla Provincia entro un mese dalla conclusione del procedimento.

#### **4.9 - La perequazione**

In relazione alle scelte di programmazione delle grandi strutture e delle iniziative commerciali rilevanti è fissato il criterio della perequazione da pattuire attraverso l'Accordo territoriale e gli strumenti di concertazione sopra definiti in favore:

- di interventi di riqualificazione del territorio e di adeguamento dell'accessibilità negli ambiti coinvolti dall'intervento commerciale;
- dei centri storici e delle località minori su cui incide l'impatto connesso all'intervento.

Spetta all'Accordo territoriale e ai momenti di concertazione definire le modalità di ripartizione degli introiti connessi alle misure di perequazione. Nel caso non si pervenga ad una decisione unanime, spetterà all'Ente Provincia, su proposta del Comune sede dell'iniziativa, stabilire le modalità di ripartizione e le aree a cui destinare gli interventi di mitigazione e compensazione.

Le Norme di attuazione stabiliranno una soglia di contributo minimo di almeno il 25% delle risorse perequative da attribuire ai centri storici e alle località minori su cui incide l'impatto connesso all'intervento. Le Norme indicheranno inoltre un criterio di

priorità nell'assegnazione delle risorse derivanti dalla legislazione di settore gestite dalla Provincia in favore delle p.m.i. del commercio situate in comuni su cui incide l'"impatto" sulla struttura commerciale di nuovi interventi commerciali rilevanti.

## **5 - Gli indirizzi per le politiche comunali**

In base all'art. 8 del D. Lgs. 114/98 i Comuni sono tenuti a redigere e adottare i criteri per l'autorizzazione delle medie strutture di vendita. Un impegno che, alla luce della riforma Bersani e della legge regionale 20/2000, deve trovare collocazione, assieme alle restanti scelte di urbanistica commerciale, all'interno delle strumentazioni urbanistiche generali:

- nel PSC, come inquadramento delle politiche di settore e definizione delle scelte strategiche che devono scaturire dallo studio preliminare delle potenzialità commerciali e delle esigenze di servizio della popolazione per quanto riguarda la rete di vendita nelle sue diverse articolazioni;
- nel POC, come definizione delle scelte operative sia per gli specifici aspetti di pianificazione riferiti alle singole aree e tipologie di commercio, sia, coerentemente, per quanto riguarda la programmazione delle nuove autorizzazioni per medie strutture di vendita.

La specifica competenza dei Comuni nell'autorizzazione delle medie strutture va inquadrata, attraverso specifiche parti del PSC, del POC e del RUE (preparate da apposite sezioni del Quadro conoscitivo), in una politica generale dei singoli Comuni per il commercio. Una politica che, tenuto conto degli indirizzi regionali e del PTCP, sappia armonizzare nel territorio la presenza delle diverse tipologie e forme di vendita al dettaglio, compresi i mercati su suolo pubblico, puntando a migliorare il servizio, la competitività del settore e la qualità urbana.

Una attenzione particolare dovrà essere riservata dai Comuni, anche attraverso studi di fattibilità e meta-progettazioni volte ad inquadrare la prossima stagione del PVC, alle operazioni di riqualificazione e di rinnovo urbano che possano giovare del protagonismo delle imprese commerciali piccole, medie e grandi. Una attenzione che prioritariamente dovrà essere prestata ai processi di ammodernamento, trasformazione e riqualificazione del commercio esistente sfruttando le norme a tal fine definite in sede provinciale, in particolare per quanto riguarda la competenza in materia di medie strutture e aggregazione delle stesse fino al limite dei 5.000 mq. di vendita (purché non si tratti di centri commerciali e di grandi strutture determinate da più medie strutture "fisicamente accostate").

I criteri per le scelte localizzative di pertinenza dei Comuni in materia di medie strutture, tenuto conto delle indicazioni regionali sono i seguenti:

- ammissibilità di medie strutture nei centri urbani e nei centri storici, possibilmente all'interno di centri di servizio integrati e aree integrate (selezionate e progettate attraverso PVC);
- vicinanza a bacini d'utenza rilevanti e inserimento in aree urbane o assi viari con presenza di ulteriori attività commerciali e di servizio attrattive;

- ammissibilità di complessi commerciali e gallerie di vicinato comprensive di medie strutture in contenitori esistenti da recuperare e riqualificare;
- esclusione, in ogni caso, di localizzazioni isolate, esterne al tessuto urbano;
- vicinanza delle localizzazioni prescelte e, se possibile, integrazione in punti di scambio intermodali della mobilità.

Questi criteri di scelta per i Comuni sono da indirizzare soprattutto al perseguimento di obiettivi di riqualificazione dell'assetto urbano e di valorizzazione/potenziamento delle forme di mobilità sostenibile, specie con riferimento ai nodi di scambio intermodale:

- scambio da auto a trasporto pubblico locale;
- scambio da auto a percorso pedonale/ciclabile;
- scambio da bici / moto / auto a treno.

In particolare sono da promuovere, con l'obiettivo di favorire l'intermodalità e stimolare la diffusione di forme sostenibili di mobilità, progetti per l'inserimento di piattaforme commerciali e di servizio (strutture di vendita assieme ad edicole, bar, rivendite di tabacchi e generi di monopolio, farmacie, ecc.) nelle aree connesse a parcheggi scambiatori e alle principali stazioni ferroviarie.