



Provincia di Ferrara

PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO PROVINCIALE

Legge N°142 del 08/06/1990 Art. 15
Legge Regionale N°6 del 30/01/1995 Art 2
Delibera della Giunta Regionale N°20 del 20/01/1997 (Approvazione)
Pubblicato sul B.U.R. Emilia Romagna n°28 del 12/03/1997
Variante Art.27 L.R. 20/2000 e Art. 128 Comma 2 L.R. 3/1999 (PPGR)
Delibera C.P. N° 100 del 27/10/2004 (Approvazione)
Pubblicato sul B.U.R. Emilia Romagna n° 166 del 09/12/04
Variante Art. 27 L.R. 20/2000 e Art. 7 L.R. 6/2005 (REP)
Delibera C.P. N° 140 del 17/12/2008 (Approvazione)
Pubblicato sul B.U.R. Emilia Romagna n° 40 del 11/03/2009
Variante Art. 27 L.R. 20/2000 e Art.3 L.R. 30/2000 (PLERT)
Delibera C.P. N° 31 del 24/03/2010 (Approvazione)
Pubblicato sul B.U.R. Emilia Romagna n° 83 parte 2a del 23/06/2010
Variante Art. 27 L.R. 20/2000 e L.R. 14/1999 (POIC)
Delibera C.P. n° 80 del 28/7/2010 (Approvazione)
Pubblicato sul B.U.R. Emilia Romagna n°105 del 18/8/2010
Variante adeguamento L.n 27/2012 (POIC)
Variante approvazione atto C.P. 38 /2016 (POIC)

RELAZIONE

Elaborato 1

10. Il sistema economico: il commercio.

I riferimenti normativi.

Il *Piano Operativo provinciale per gli Insediamenti Commerciali (POIC)* è lo strumento settoriale di pianificazione e programmazione della rete distributiva che regola in particolare la sostenibilità ambientale e territoriale degli insediamenti commerciali di rilevanza sovra comunale o provinciale; per le scelte relative alla suddette tipologie di insediamenti commerciali di rilevante impatto territoriale e laddove occorra, costituisce variante stralcio alle parti del presente PTCP dedicate al sistema economico ed al sistema insediativo. Le procedure per la formazione del Piano sono perciò quelle previste dalla legge regionale 20/2000 che ha per oggetto la “Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio”.

La legislazione regionale vigente sul commercio (L.R. 5 luglio 1999, n.14, “Norme per la disciplina del commercio in sede fissa”), sulla quale il primo POIC provinciale è stato impostato, trae fondamento dal Decreto legislativo Bersani (114/'98) che ha avviato una riforma settoriale basata sui seguenti principali criteri:

- liberalizzazione del piccolo commercio di vicinato (esercizi con superficie di vendita fino a 150 mq. di vendita nei piccoli comuni inferiori a 10.000 abitanti e fino a 250 mq. di vendita nei comuni maggiori);

- programmazione comunale delle medie strutture (esercizi con superficie di vendita fino a 1.500 mq. di vendita nei piccoli comuni inferiori a 10.000 abitanti e fino a 2.500 mq. di vendita nei comuni maggiori) attraverso l'approvazione di criteri da fissare in relazione alle disposizioni regionali e sentite le rappresentanze degli operatori e dei consumatori;

- programmazione concertata fra livello regionale, provinciale e comunale delle grandi strutture (esercizi con superficie con oltre 1.500 mq. di vendita nei piccoli comuni inferiori a 10.000 abitanti e con oltre 2.500 mq. di vendita nei comuni maggiori), attraverso una Conferenza dei servizi con partecipazione a titolo consultivo dei rappresentanti dei comuni contermini, delle organizzazioni dei consumatori e delle imprese del commercio più rappresentative in relazione al bacino d'utenza dell'insediamento.

Con la riforma Bersani si assegnava in sostanza la scelta al soggetto più idoneo in relazione all'impatto sul territorio di ciascuna tipologia di commercio, riconoscendo comunque un carattere positivo al piccolo commercio (regolato solo dalle destinazioni urbanistiche) e richiedendo a livelli decisionali via via più complessi di valutare le esigenze di adeguamento e sviluppo della rete delle medie e grandi strutture in relazione ai bacini d'utenza coinvolti e agli impatti ambientali, sociali e territoriali prevedibili.

L'innovazione più efficace della riforma Bersani consiste nell'unificazione di due aspetti prima spesso separati e fonte di disordine territoriale e contenziosi amministrativi: le scelte urbanistiche per la pianificazione delle aree commerciali e le procedure per l'autorizzazione delle strutture di vendita.

L'attuazione a livello regionale in Emilia-Romagna dei contenuti della riforma ha il pregio di conferire particolare valore e precisi strumenti:

- alla concertazione fra i diversi livelli decisionali coinvolti in materia di scelta delle aree commerciali di rilevanza sovracomunale (comuni, province, regione) tenendo conto dei compiti affidati alle province in materia di pianificazione territoriale (PTCP);

- all'azione integrata per l'innovazione complessiva del settore del commercio nelle sue diverse tipologie e sfaccettature di servizio e per il suo sviluppo armonico nel territorio, in specifico per quanto riguarda le aree insediate, prevedendo sia strumenti per la valorizzazione delle aree commerciali urbane e dei centri storici, sia interventi per la tutela delle aree deboli e a rischio di desertificazione del servizio.

Fra gli strumenti definiti in sede regionale (il cui potere decisionale in materia di commercio, occorre ricordarlo, è stato rafforzato dalla riforma del titolo V della Costituzione) dalla Regione Emilia-Romagna per dare corpo alla pianificazione concertata delle strutture di rilevanza sovracomunale, sono da annoverare innanzitutto:

- la suddivisione delle medie strutture in medio-grandi di maggior impatto e *medio-piccole* (esercizi con superficie di vendita con oltre 150 mq. di vendita e fino a 800 mq. nei piccoli comuni inferiori a 10.000 abitanti e con superficie superiore a 250 mq. e fino a 1.500 mq. di vendita nei comuni maggiori), nell'ipotesi che queste ultime, ovviamente suscettibili di determinare impatti più limitati e di integrarsi più facilmente nei tessuti urbani e negli assi commerciali esistenti, potessero essere pianificate e programmate dai comuni *con maggior elasticità e minori vincoli* rispetto alle strutture medio-grandi;

- l'individuazione di forme di aggregazione di strutture di vendita (più esercizi in un unico contesto spaziale) non riconducibili espressamente a centri commerciali ma analogamente suscettibili di impatti da valutare unitariamente, a tal fine suddividendo tali aggregazioni in più tipologie, alcune aventi per oggetto interventi di grande scala (*aree commerciali integrate*), in particolare se in aree con superficie territoriale superiore a 5 ettari), altre aventi caratteristiche integrative di tessuti esistenti e livelli di influenza limitati al vicinato (*complessi commerciali di vicinato e gallerie commerciali*).

Su quest'ultimo tema delle forme di aggregazione *non riconducibili a centro commerciale* (inteso, ai sensi del Decreto Bersani, come “struttura di vendita nella quale più esercizi commerciali sono inseriti in una struttura a destinazione specifica e usufruiscono di infrastrutture comuni e spazi di servizio gestiti unitariamente”), essendo dall'origine sottili e precari i livelli di distinguo fissati per legge fra diverse tipologie, la Regione Emilia-Romagna è intervenuta con la recente Deliberazione del Consiglio regionale 653/2005 (integrando su questi punti la precedente Deliberazione di urbanistica commerciale 1253/1999) fissando in modo più preciso e rigido i limiti di tipologia:

- per quanto concerne le aggregazioni di medie strutture di vendita in aree commerciali integrate, è individuato il limite della sovracomunalità su cui deve operare il Piano territoriale (PTCP) nella soglia del superamento di *1,5 ettari* di superficie territoriale e, comunque, di *5.000 mq. di superficie di vendita* realizzabili anche in successive fasi attuative, assoggettando a *Piano unitario particolareggiato* tali insediamenti;

- per quanto concerne i complessi e gallerie di vicinato, per i quali “sia le procedure autorizzative, sia le prescrizioni e i requisiti urbanistici si applicano con riferimento ai singoli esercizi” (con possibile inserimento di un medio esercizio fino a 1.500 mq. di vendita a prescindere dal tipo di comune), si limita *ai soli interventi di recupero di patrimonio edilizio esistente* l'ammissibilità di detti interventi integrati (che, con la precedente deliberazione, potevano anche essere di nuovo insediamento) circoscrivendoli ai soli casi interni a zona A, mentre, all'esterno delle zone A, si fissa un limite complessivo massimo *di 2.500 mq. nei piccoli comuni e di 3.500 nei comuni con oltre 10.000 abitanti* per una deroga dei soli aspetti autorizzativi (e non degli standard urbanistici).

Con le Conferenze provinciali del 2000 la disciplina dell'Emilia-Romagna riferita al commercio aveva trovato una prima efficace sede attuativa in relazione a quanto specificato dall'articolo 7 dalla legge regionale di settore 14/'99; con l'entrata in vigore della legge regionale 20/2000, questa disciplina si incardina nella strumentazione della pianificazione territoriale complessiva, come del resto previsto dall'ultimo comma dell'articolo 7 appena citato che prevedeva già nel 1999 che, a regime, sia la Provincia con il PTCP a verificare e aggiornare le determinazioni “in materia di programmazione e pianificazione commerciale” assunte dalle Conferenze provinciali dei servizi (in sede di prima attuazione della legge regionale).

La legislazione nazionale intervenuta dopo la approvazione della L.R. 14/1999, improntata alla definizione di regole nuove in materia di impresa (trasparenza, concorrenza, semplificazione, eccetera) ha introdotto diverse modifiche riguardo all'esercizio delle attività commerciali ed alle funzioni di regolazione e controllo in capo alla Pubblica Amministrazione, modifiche che –in buona sostanza- vanno a

completare, accentuandole ulteriormente, le liberalizzazioni già introdotte dal DLgs 114/1998 e dalla L.R. 14/1999, di attuazione dello stesso.

Riassumendo:

- il **D.L. 138 del 13 agosto 2011** (convertito dalla **Legge 14 settembre 2011, n. 148**), che riferendosi genericamente alle attività economiche, all'art. 3, comma 1, ha imposto a Comuni, Province, Regioni e Stato di adeguarsi al principio di libertà di iniziativa economica privata e limita i casi in cui sono imponibili vincoli, fissando il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione;
- il **D.L. 201 del 6 dicembre 2011** (convertito dalla **Legge 22 dicembre 2011, n. 214**), che all'art. 31, comma 2, riferendosi specificamente agli esercizi commerciali, ha a sua volta imposto alle Regioni e agli Enti locali di adeguarsi ai principi di libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, uniformando la legislazione di loro competenza ai principi e alle regole di cui ai commi 2, 4 e 6 di quella Legge, cioè al principio di libertà di accesso, di organizzazione e di svolgimento delle attività economiche.

Da ultimo, l'entrata in vigore del Decreto 24 gennaio 2012, convertito con la Legge n. 27 del 24 marzo 2012, introduce in maniera indiscutibile il principio che "l'iniziativa economica è libera secondo condizioni di piena concorrenza e pari opportunità tra tutti i soggetti" (art.1, secondo comma), ammettendo solo una regolazione di mano pubblica strettamente necessaria a prevenire danni alla salute, all'ambiente, al paesaggio, al patrimonio artistico, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana o per eliminare contrasti con l'utilità sociale, con l'ordine pubblico, con il sistema tributario e con gli obblighi comunitari ed internazionali "della Repubblica".

E' evidente quindi che la nuova legislazione nazionale provoca un immediato e forte impatto (come per altro voluto dal legislatore, dichiaratamente) su tutti gli strumenti di pianificazione e programmazione oggi operanti in diverse materie, richiamandoli alla loro primaria funzione di strumenti per la **tutela degli stessi beni primari** sopra detti (salute, ambiente, ecc.) oltre che di luoghi per la **verifica della interazione tra libera iniziativa privata e programmi pubblici per la coesione e lo sviluppo sociale.**

I problemi.

La limitata polarizzazione dell'offerta commerciale nel capoluogo di provincia è l'elemento di criticità più evidente emerso dall'analisi dell'assetto della rete per ambiti zonalmente svolta nell'ambito del primo POIC (Piano Operativo per gli Insediamenti Commerciali) provinciale.

Un limite che può essere esteso anche alla capacità complessiva dei poli ordinatori di reggere la sfida competitiva con le polarità più attrezzate presenti in altre province limitrofe, limite esclusivamente dovuto alla insufficiente articolazione della rete non alimentare. Questo appare il tema centrale su cui impostare le scelte della pianificazione commerciale provinciale, almeno fino al raggiungimento di prestazioni analoghe a quella del resto del territorio regionale.

Tuttavia questa carenza di capacità di polarizzazione e di potere competitivo dei poli ordinatori principali, e segnatamente della città di Ferrara, emersa dall'analisi può essere vista anche in positivo da due punti di vista:

- ✓ come effetto di una capacità di servizio assai robusta e articolata presente soprattutto a Comacchio in funzione del turismo costiero, specie nel comparto alimentare, grazie anche alla presenza di un turismo residenziale che, evidentemente, acquista in larga misura i generi alimentari nel luogo di soggiorno;
- ✓ come effetto di un buon livello di articolazione della rete commerciale nelle diverse parti del territorio provinciale; la maggior parte delle zone appare infatti adeguatamente provvista di servizi delle diverse tipologie, almeno per quanto riguarda i generi alimentari.

In sostanza si è di fronte ad un quadro di luci ed ombre. *I punti di forza sono frutto di una presenza robusta e diffusa di offerta in esercizi alimentari di tutti i tipi e in esercizi misti di grande capacità attrattiva; i punti di debolezza sono da attribuire ad una modesta articolazione e scarsa polarizzazione delle attività specializzate non alimentari, specie per quanto riguarda le medie e anche le grandi strutture di vendita.*

L'analisi dettagliata sull'assetto della rete, mette in evidenza un quadro che appare razionale solo con l'occhio rivolto al passato.

L'ampia, articolata e diffusa dotazione di strutture alimentari e miste da un lato e, dall'altro, la minor articolazione, la carenza di grandi specialisti e la mancanza di poli di rilevanza regionale nel comparto non alimentare appaiono il frutto di scelte miranti soprattutto a soddisfare i bisogni più elementari e a fornire servizi adeguati per quello che si definiva un tempo "largo e generale consumo".

Alimentari, drogheria non alimentare, prodotti personali di uso corrente e prodotti per la casa e l'arredo sono ancora al centro del panorama merceologico dell'offerta commerciale in provincia di Ferrara quando ormai la composizione sociale e le tendenze dei consumi stanno imponendo nuove e diverse esigenze.

Il contesto economico generale e gli stessi comportamenti di consumo stanno infatti creando una situazione di mercato del tutto diversa da quella espressa nei passati decenni dalla domanda massificata della famiglia tradizionale che, rispetto a quella attuale, era interessata fundamentalmente alla "spesa principale" per l'approvvigionamento della famiglia, famiglia che era meno frammentata, con aspettative di reddito crescente, consumista più in termini quantitativi che qualitativi.

Le tendenze.

Oggi emergono nuove e diverse aspettative in quanto:

- ✓ si è verificata anche nel panorama ferrarese una progressiva parcellizzazione dei nuclei familiari e sono subentrate figure sociali con esigenze del tutto diverse dalla famiglia media;

- ✓ i comportamenti di spesa non vedono più al centro unicamente i prodotti alimentari o i prodotti standardizzati di “largo consumo”, ma una gamma sempre più articolata di prodotti personali, per il tempo libero, per l’intrattenimento domestico, la comunicazione, ecc.;
- ✓ la spesa alimentare è destinata a crescere solo dal punto di vista qualitativo ma non quantitativo (semmai tenderà a calare in termini di calorie consumabili procapite), mentre la continua diversificazione/moltiplicazione dei prodotti non alimentari di uso corrente e la personalizzazione dei gusti alimenta aspettative sempre più variegata di acquisto che trovano un limite solo nella disponibilità “di portafoglio” degli individui e delle famiglie;
- ✓ gli auspicabili aumenti di reddito che potranno, in prospettiva, scaturire dalla ripresa economica che seguirà l’uscita dalla attuale crisi internazionale, andranno dunque ad incrementare la spesa non alimentare piuttosto che la spesa alimentare; quest’ultima ha subito negli ultimi decenni, ed è ancora destinata a subire nei prossimi anni, una notevolissima erosione a causa del sempre più frequente ricorso a pasti e consumazioni fuori casa (ormai un terzo della spesa alimentare) trasformandosi da acquisto di prodotti ad acquisto di servizi;
- ✓ inoltre, più in generale, l’attenzione degli individui e la quota di bilancio delle famiglie dedicata ai “servizi” (non solo alimentari, ma riferiti a tutto l’arco della vita lavorativa, domestica e soprattutto del tempo libero/vacanze) sta superando quella che da mezzo secolo privilegia “i prodotti” di consumo;
- ✓ prevale nei comportamenti di spesa l’attenzione alla qualità anche a discapito della quantità del paniere degli acquisti; nel carrello o nella sporta non manca quasi mai, a prescindere dal reddito dell’acquirente, almeno un prodotto di alta qualità, di alta gamma o comunque con caratteristiche tali da gratificare particolarmente il consumatore;
- ✓ l’attenzione ai requisiti di salubrità dei prodotti è ormai largamente diffusa, tanto da risultare nelle indagini sui consumi un requisito non derogabile, a prescindere dal reddito di chi effettua acquisti; altrettanto rilievo stanno assumendo i marchi di garanzia per gli utenti e ormai anche aspetti a monte dei prodotti, quali l’eticità del produrre e distribuire (si veda la crescente importanza dei prodotti di origine controllata, biologici, equo-solidali, ecc.);
- ✓ aumenta la frequenza degli atti d’acquisto non solo per controllare meglio l’entità della spesa (e, in effetti, si riscontra una riduzione dello scontrino medio), ma anche come conseguenza della ricerca delle migliori opportunità presenti nell’offerta e della maggior attenzione dei consumatori al rapporto prezzo/qualità, anche a discapito della fedeltà all’insegna e al luogo di acquisto;
- ✓ di conseguenza la mobilità negli acquisti resta un atteggiamento largamente diffuso risultando tuttavia, stando alle indagini più recenti,

un comportamento vissuto dalla parte più debole della popolazione come spiacevole necessità e dalla parte più economicamente e socialmente forte/dinamica come opportunità di loisir nel tempo libero, piuttosto che come semplice spostamento per fare la spesa in strutture più convenienti;

- ✓ è infine al tramonto l'epoca della standardizzazione dei consumi e quindi delle strutture "despecializzate" progressivamente sostituite da una specializzazione sempre più spinta che ormai richiede al commercio aree integrate (commercio e servizi nello stesso ambito) con presenza di attività di vendita che corrispondono alle nuove aspettative dei consumatori solo se offerte o in grandi superfici specializzate o in forti polarizzazioni di piccoli e medi esercizi iperspecializzati.

Tutto questo in un quadro di consumi depressi per un arco interminabile di anni ed oggi ancora più asfittico per il sovrapporsi della crisi finanziaria globale al già forte momento di "incertezza del futuro" scatenato dagli attentati dell'11 settembre 2001. Il 2013 dovrebbe segnare i primi passi sulla strada della ripresa, almeno stando ai segnali più recenti registrati dalle indagini dell'Istat.

Le proposte.

Anche una auspicabile robusta ripresa dei consumi non muterà però il trend qualitativo dei comportamenti di spesa, ormai orientati in modo irreversibile verso una prevalente attenzione alla qualità e al percorso di filiera dei prodotti (la "tracciabilità), nonché ad una selezione sempre più accurata dei fornitori e delle merci acquistate, anche grazie a sistemi informativi plurimi, diffusi e disponibili anche a domicilio.

Internet comincia a diventare un canale per una serie di acquisti, oggi già stimabile nel 2% del PIL, ed esercita un ruolo sempre più importante nella formazione della cultura di consumo; cultura sulla quale anche in Italia cresce l'influenza dell'associazionismo dei consumatori, specie in termini di denuncia dei costi e dei prezzi eccessivi, delle rendite di posizioni e, più in generale, come richiesta di liberalizzazioni e di maggior concorrenza/trasparenza nei mercati.

Potenziamento della capacità competitiva e del ruolo commerciale del territorio provinciale

Le strategie di sviluppo del commercio sono da inserire nella dimensione più ampia degli scenari che si prospettano per tutta l'economia e la società locale, ormai entrata in una irreversibile dimensione di globalizzazione dei mercati e di stringente competizione/necessaria cooperazione fra territori.

Lo sviluppo e la qualificazione della rete del commercio al dettaglio può dare un contributo alla crescita di tutta l'economia locale sia migliorando la qualità dei servizi e la vivibilità delle diverse parti del territorio, sia integrandosi al meglio con i restanti settori dell'economia e con gli assetti urbani e territoriali.

La competitività di un territorio è un dato sistemico a cui concorrono le diverse componenti infrastrutturali, economiche e sociali valorizzando i fattori di coesione interna, di qualità sociale e di efficacia/efficienza/innovazione dell'apparato produttivo. Al miglioramento di questi fattori il commercio può dare un contributo positivo importante per il valore sociale e per il ruolo economico delle diverse attività e tipologie di impresa in cui si articola.

L'obiettivo del *potenziamento della capacità competitiva* è dunque da perseguire introducendo elementi innovativi e nuove strutture di forte capacità attrattiva in grado di competere con l'offerta delle province limitrofe, ma anche *mantenendo e migliorando l'equilibrio* nella rete e fra le diverse parti del territorio.

Se questi elementi di valutazione inducono a soppesare con cautela le scelte di sviluppo, occorre però riconoscere che dal quadro conoscitivo emergono *due carenze* entrambe di notevole importanza in relazione all'obiettivo di migliorare la capacità di competere con gli altri territori:

- ✓ i limiti di articolazione e completezza tipologica del comparto non alimentare;
- ✓ i limiti di polarizzazione e di peso competitivo dei poli ordinatori, a cominciare dalla stessa città di Ferrara.

Questi aspetti critici si traducono, in relazione alle nuove aspettative dei consumatori, in minor grado di capacità di attrazione e in *maggior grado di propensione ad "evadere" da parte dei residenti*, almeno per quanto concerne alcune tipologie di *prodotti non alimentari ad elevata specializzazione* che, fra l'altro, richiedono oggi sempre più spesso *insediamenti integrati* con presenza di medie e grandi strutture e di servizi per la persona e per la famiglia.

Ad aggravare di questa condizione di relativa debolezza dell'offerta provinciale ferrarese è poi intervenuto negli ultimi anni un processo di progressivo spostamento del baricentro della spesa e soprattutto del motivo scatenante degli "spostamenti per acquisti", dalla "grande spesa" di generi alimentari (e comunque di largo e generale consumo "despecializzato"), ai prodotti non alimentari ad elevata specializzazione e ai servizi.

Occorre dunque *superare questa limitata articolazione tipologica di medie e grandi strutture non alimentari e predisporre aree idonee per ospitare insediamenti integrati* dotati di elevata specializzazione e capacità di servizio.

Rafforzamento dei poli ordinatori.

Spetta ai poli ordinatori, ovvero ai centri urbani più attrezzati e attrattivi della provincia, fornire quei servizi rari e complessi che necessitano di vasti bacini d'utenza e che determinano flussi consistenti di mobilità.

E' il caso del commercio di attrazione, ovvero delle grandi strutture o delle aggregazioni di piccole e medie attività di vendita.

Il rafforzamento dei poli ordinatori deve vertere sulla polarizzazione di attività commerciali che, per ragioni di mercato, dovendo fare fronte a notevoli costi insediativi e necessitando di un potenziale di clientela vasto, non possono essere localizzate in modo diffuso nel territorio.

Ai fini della razionalizzazione del sistema insediativo è da *evitare* che tali insediamenti si collochino in punti *poco accessibili, poco popolati e poco attrezzati* del territorio. Inoltre, ai fini della razionalizzazione della mobilità, è opportuno puntare sull'integrazione e sulla polarizzazione di queste attività all'interno di zone

o poli già variamente attrezzati, facilitando così per i consumatori l'accesso ad una pluralità di servizi collocati nello stesso contesto territoriale.

L'applicazione di questi criteri generali di localizzazione per gli insediamenti commerciali di attrazione diventa oltremodo importante in provincia di Ferrara proprio in ragione della già asserita solo parziale capacità di polarizzazione della rete di vendita nei poli ordinatori, specie per quanto riguarda il comparto non alimentare.

In questo senso è prioritario che si candidino ad ospitare centri di servizio integrati di rilevanza sovracomunale con presenza di medie e grandi strutture non alimentari i poli urbani maggiori, a cominciare dal comune di Ferrara.

Il rafforzamento dei poli ordinatori con nuovi insediamenti commerciali integrati ha sia il potere di contribuire in modo rilevante, integrandosi con altre attività e servizi già in essere, al *rafforzamento della competitività delle singole polarità e dell'intero territorio provinciale*, sia il pregio di tendere alla *riduzione degli spostamenti fuori provincia e alla semplificazione di quelli interni* alla provincia.

Consolidamento del policentrismo.

Una maggior capacità competitiva complessiva favorita dal rafforzamento dei poli maggiori non pregiudica l'assetto policentrico solidamente presente in provincia, come del resto in tutta la regione.

Le scelte della pianificazione territoriale e commerciale effettuate in regione negli ultimi decenni hanno decisamente favorito un assetto policentrico basato su città, paesi e poli insediativi e di servizio sovracomunali collocati in punti strategici del territorio.

In provincia di Ferrara questo assetto policentrico è *particolarmente robusto in campo commerciale per quanto riguarda le attività alimentari e la rete dei supermercati alimentari e dei centri commerciali* di maggiore dimensione con presenza di magneti "despecializzati" misti (alimentari con reparti non alimentari).

Il consolidamento del policentrismo avviato negli scorsi decenni deve oggi *puntare su polarità zonali più complesse* in grado di completare la gamma tipologica e merceologica dei servizi nei principali ambiti zonali della provincia, specie nel comparto non alimentare.

Inoltre, per mantenere un *equilibrio fra polarità e servizio diffuso*, occorre puntare su un reticolo territoriale che si armonizzi con le scelte generali del PTCP, assegnando al *commercio diffuso* un compito non meramente integrativo e di sopravvivenza, ma un *ruolo cruciale nella riscoperta delle identità e delle vocazioni economiche locali*.

Riequilibrio territoriale e vocazioni zonali.

L'obiettivo da perseguire è quello di *sviluppare le specifiche vocazioni zonali* in termini di qualificazione e specializzazione del servizio, evitando per converso di sovradimensionare l'offerta locale di servizi banali e di prima necessità e

l'affollamento ipertrofico in punti specifici del territorio provinciale di esercizi dedicati al “largo e generale consumo”.

Questi ultimi tipi di servizio devono essere reperibili in ciascuna delle zone della provincia in misura sufficiente a non innescare fenomeni eccessivi e patologici di mobilità per acquisti. Se ha senso che le persone e le famiglie si spostino per usufruire di *servizi rari in zone altamente vocate* per la fornitura di opportunità di acquisto particolari, non altrettanto razionale è un modello di rete dei servizi che costringa i residenti a spostarsi per normali esigenze di consumo.

Occorre orientare i singoli ambiti del territorio verso il commercio più congeniale per ciascuna area sviluppando le vocazioni locali.

Ci sono carenze in diversi ambiti della provincia per quanto concerne l'articolazione tipologica e merceologica della rete; in diverse zone *mancano medie e grandi strutture non alimentari*, in altre non è presente una adeguata articolazione di specialisti non alimentari; queste carenze solo sulla carta favoriscono il persistere di piccole attività tradizionali; in realtà sono *un incentivo potente all'evasione territoriale* negli acquisti e finiscono per deprimere tutta l'economia locale. Lo spostamento in altre parti della provincia alla ricerca della tipologia di struttura commerciale carente nella zona di residenza rappresenta infatti un *fattore di sradicamento dal territorio di appartenenza*, finendo per svantaggiare anche i servizi minuti e di prima necessità presenti in ambito locale.

Obiettivo del Piano provinciale del Commercio sarà quindi 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.

Ruolo attivo del commercio nella riscoperta delle identità locali..

Il fatto che il mondo sia presente a tutto tondo sugli scaffali non esime il commerciante dal cercare innanzitutto un *rappporto con le produzioni locali*; anzi 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 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), potendosi giovare della possibilità di confrontare dal vivo diversi fornitori e dell'esperienza (l'occhio) del commerciante (occhio ed esperienza che non possono essere patrimonio di tutti i consumatori, anche quando frequentano direttamente i produttori e i grossisti).

La crescente diffusione di iniziative di avvicinamento fra produzione e consumo non deve cioè essere vista come alternativa al ruolo del piccolo commercio, ma come *stimolo per i commercianti 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.

Le produzioni locali non massificate (di “serie corta”) possono ritrovare sbocchi di mercato rinsaldando rapporti fiduciosi con la rete commerciale locale realizzando una concreta alternativa a due soluzioni comunque difficili: o vendere

direttamente (con costi e difficoltà spesso molto superiori alle aspettative) o cercare spazio in mercati che privilegiano la competizione globale.

Le buone pratiche di consumo e di cultura della qualità da incentivare si innestano in questo scenario locale di recupero delle tradizioni da parte di tessuti imprenditoriali aperti al confronto, all'innovazione e alla competizione.

In questo quadro il commercio deve favorire lo sviluppo del turismo e il turismo la qualificazione e lo sviluppo del commercio.

Da sottolineare, per i comuni e le loro forme di aggregazione, l'importanza di promuovere e sviluppare 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.

L'identità locale su cui lavorare non è chiusura in se stessi, ma il frutto storico di come un territorio, valorizzando le proprie peculiarità, si è rapportato nel corso dei secoli con gli altri territori e, insieme, il progetto di come rapportarsi oggi e in futuro, in epoca di globalizzazione, con il mondo.

A questi progetti di rilancio, basati sulla riscoperta e sulla valorizzazione dell'identità dei territori in funzione della crescita degli scambi e della capacità di richiamo, il commercio deve dare un contributo essenziale, rappresentando la "vetrina" più immediatamente percepibile di ciascuna località.

Rilancio del ruolo commerciale dei centri storici.

Per il rilancio del commercio nei centri storici non bastano sostegni, pur importanti, alla qualificazione/innovazione delle singole imprese, né bastano azioni, pur necessarie, di tipo promozionale e di immagine.

Occorrono azioni strutturali che diano gambe localmente ai *percorsi di integrazione fra realtà abitative e centri di servizio e fra sistemi di mobilità e magneti commerciali*. Il dialogo fra Comuni e imprese per la ricerca di soluzioni a livello locale non deve trovare impedimenti di natura normativa.

La pianificazione delle aree per medie strutture (anche aggregate fino al limite dei 5.000 mq. di vendita) interne al tessuto urbano va affidato ai singoli Comuni sulla base dei criteri generali della Regione e degli specifici indirizzi definiti dal Piano provinciale del Commercio.

Al riguardo gli obiettivi di riferimento principali sono:

- ✓ l'inserimento di nuovi format e centri integrati di servizio in punti strategici per l'accesso, la mobilità e l'attrattività dei centri;
- ✓ il riutilizzo di aree e contenitori dismessi come priorità da perseguire, specie se per la realizzazione di centri di servizio integrati;
- ✓ l'insediamento di Complessi e Gallerie di vicinato e di aggregazioni commerciali di medie strutture fino a 5.000 mq. di vendita

svincolandoli dal Piano provinciale del Commercio, specie se funzionali a progetti di riqualificazione urbana, di promozione delle forme sostenibili di mobilità, in ogni caso se finalizzati allo sviluppo e all'attuazione dei Progetti di Valorizzazione Commerciale regolarmente approvati;

- ✓ la valorizzazione delle piccole attività specializzate alimentari (o il sostegno locale al reinserimento delle stesse nei centri sguarniti di tali attività);
- ✓ la riqualificazione e il rilancio dei mercati su suolo pubblico, in particolare di quelli alimentari;
- ✓ il potenziamento degli assi commerciali esistenti con politiche a favore degli usi che vivacizzano le aree shopping e disincentivano gli usi più competitivi e finanziariamente forti (anche attraverso il riordino e una politica mirata degli estimi catastali);
- ✓ promozione di specifici progetti integrati da parte dei Comuni per favorire le riconversioni di parti di tessuto urbano a forte vocazione commerciale e per lo shopping, attivando simultaneamente azioni e interventi dei diversi settori del pubblico intervento che concorrono alla realizzazione di processi di adeguamento commerciale e di riqualificazione urbana;
- ✓ in particolari interventi per la mobilità sostenibile in favore della fruibilità commerciale delle aree commerciali storiche e tradizionali (mobility management di zone commerciali connesso a operazioni di marketing urbano e commerciale);
- ✓ coinvolgimento non solo delle associazioni di piccoli e medi operatori, ma anche delle catene commerciali nei processi di riqualificazione urbana in aree a forte vocazione commerciale e turistica.

Scelte commerciali, territorio, miglioramento ambientale e sociale.

Obiettivo del Piano provinciale del Commercio è perseguire il massimo di coerenza fra scelte commerciali ed obiettivi generali di qualificazione del territorio e di miglioramento del sistema ambientale e sociale, in particolare per quanto concerne:

- ✓ risparmio di territorio;
- ✓ risparmio energetico ed idrico;
- ✓ mobilità sostenibile;
- ✓ sostenibilità sociale con particolare riferimento ai soggetti attivi nel settore;

- ✓ riqualificazione dell'esistente, qualità estetica e funzionale dei nuovi insediamenti.

In tale direzione, sulla base della VALSAT del Piano Operativo per il Commercio, si possono stabilire condizioni, vincoli, compensazioni, priorità nelle procedure attuative a favore dei soggetti che intendono concretamente risolvere i problemi di cui sopra, a partire dalla definizione di scelte fortemente orientate a favorire la mobilità sostenibile.

Gli strumenti.

Il PTCP, in materia di commercio, assume necessariamente un orizzonte strategico poiché la scelta delle aree di rilevanza sovracomunale, gli indirizzi di urbanistica commerciale e per la pianificazione comunale attuativa del commercio, influiscono sulle prospettive a lungo termine di fattori essenziali quali:

- la competitività del territorio,
- l'identità delle diverse aree,
- la qualità degli insediamenti, dell'assetto urbano e territoriale,
- la mobilità nel territorio, accessibilità dei servizi e sostenibilità dei sistemi di trasporto,
- la qualità ambientale,
- la promozione di buone pratiche,
- la qualità sociale espressa in termini di efficacia della rete dei servizi, qualità della vita nelle città, nei paesi e nelle località minori.

I compiti operativi sono invece demandati allo strumento settoriale del POIC provinciale, oltre che ovviamente alla attuazione su scala comunale della pianificazione settoriale effettuata attraverso i PUV (Piani di Valorizzazione Commerciale), parte integrante del POC.

Tali compiti consistono nel coordinare con i tempi di crescita e riorganizzazione delle città e dei territori (definiti dal POC) la verifica di sostenibilità e la conseguente attivazione delle aree di rilevanza sovracomunale, in particolare per quanto riguarda:

- l'insediamento delle grandi strutture, delle medio-grandi alimentari ed anche delle medie strutture se in particolari aggregazioni, con riferimento a quanto stabilito dalla Deliberazione regionale 653/2005 per l'aggregazione di medie strutture in aree con oltre 1,5 ettari o con oltre 5.000 mq. di superficie di vendita,
- il contenuto commerciale dei Poli Funzionali,
- l'insediamento delle medie strutture di vendita,
- la soglia di utilizzo commerciale degli "ambiti specializzati per attività produttive" (legge reg. 20/2000).

Il POIC deve inoltre definire:

- gli indirizzi per le politiche comunali di urbanistica commerciale, la valorizzazione dei centri storici, la tutela delle aree svantaggiate e a rischio di desertificazione del servizio.