

Linee strategiche per la revisione del POIC

Premessa

Il Piano Operativo per gli Insediamenti Commerciali di rilievo provinciale e sovracomunale ha il compito di sviluppare e specificare gli obiettivi prestazionali stabiliti nel PTCP per le strutture di vendita al dettaglio che assumono rilievo sovracomunale, nel rispetto delle previsioni dei piani sovraordinati e degli obiettivi strategici e delle scelte del PTCP stesso, di cui il POIC costituisce Piano settoriale ai sensi dell'art.10 della L.R. 20/2000. Per l'elaborazione del Piano la normativa regionale prevede che si applichino le procedure di cui all'art.27 della L.R. 20/2000 contenente la disciplina regionale sulla tutela ed uso del territorio. Costituisce anche uno strumento di programmazione commerciale ai sensi della L.R. 14/1999 emanata in attuazione del Decreto Legislativo 114/1998, in quanto ad esso è demandata la "definizione dei valori di equilibrio dei parametri caratteristici dell'offerta commerciale a livello provinciale nelle diverse tipologie ", attraverso la definizione di un range di variazione della superficie di vendita per grandi strutture alimentari e non alimentari, da aggiornarsi con cadenza triennale, o comunque non superiore a cinque anni (D.C.R. 1410/2000).

Il Piano Operativo per gli Insediamenti Commerciali di rilievo provinciale e sovracomunale vigente è stato approvato con D.C.P. n. 100 del 19/07/2006. Il PTCP approvato con D.C.P. n. 46 del 18/03/2009 (di seguito denominato PTCP 2009) ha modificato ed integrato il POIC, in quanto Piano settoriale, come specificato all'art.7 comma 5 della normativa del PTCP. La normativa di POIC è basata su un arco temporale della programmazione commerciale di quattro anni e pertanto la Provincia di Modena intende procedere ad un suo aggiornamento nel corso del 2010, in particolare per quanto riguarda l'apparato normativo e la verifica del range disponibile.

L'aggiornamento è opportuno anche considerando le modifiche normative nel frattempo entrate in vigore, in particolare le modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica regionale (L.R. 20/2000) introdotte dalla L.R. 6/2009 e dalla L.R. 23/2009 ed il recepimento della direttiva Bolkestein sulla libera circolazione dei servizi, nonché per mettere a punto le procedure attuative da parte dei Comuni sulla base dell'esperienza maturata.

Inoltre la crisi economica ha accelerato la trasformazione del quadro socio economico locale, con ricadute negative sul tessuto imprenditoriale e sul mercato del lavoro. La programmazione commerciale deve dunque tenere conto degli effetti della crisi che sta interessando il territorio modenese, con conseguenze importanti su redditi e consumi delle famiglie e, conseguentemente, sui comportamenti di acquisto e sui modelli di consumo che sono attesi di lunga durata.

La velocità con cui evolvono le dinamiche di acquisto rende necessario dotare la pianificazione commerciale di maggiore flessibilità, affinché sia in grado di adattarsi e rispondere alle nuove esigenze e ai cambiamenti nella organizzazione della rete commerciale.

Il percorso per l'aggiornamento del POIC ha preso avvio con l'approvazione da parte della Giunta Provinciale (Delibera n.116 del 30/03/2010) delle linee strategiche che sono state successivamente oggetto di un confronto aperto con i Comuni, forze economiche e sociali, associazioni dei consumatori nelle giornate del 19 luglio 2010 e 6 settembre 2010. Le osservazioni raccolte sono state integrate e recepite nel presente documento che rappresenta il risultato di un percorso concertato di definizione e condivisione degli obiettivi, criteri e metodologia per la revisione del Piano.

Sulla base di tali linee strategiche condivise sarà avviata la fase di costruzione vera e propria del Piano che, in quanto Piano settoriale provinciale con valenza territoriale, segue la stessa procedura di approvazione prevista dall'art.27 della L.R. 20/2000. In particolare, è prevista la predisposizione del Documento Preliminare, corredato di Quadro Conoscitivo e Valsat, entro marzo 2011, a seguito di un confronto per ambiti territoriali con Enti Locali ed Associazioni, la indizione della Conferenza di Pianificazione, le cui conclusioni sono previste entro metà 2011, la adozione e successiva approvazione del Piano in Consiglio Provinciale entro il 2011 dopo la raccolta delle eventuali osservazioni e relative controdeduzioni.

Si sottolinea comunque che, per quanto attiene l'aggiornamento del Quadro Conoscitivo e gli indirizzi strategici di governo del territorio, si farà prioritariamente riferimento a quanto contenuto nel PTCP 2009.

Gli obiettivi di fondo del Piano

La revisione del POIC intende confermare gli obiettivi di programmazione commerciale perseguiti dal piano vigente, che rispecchiano le indicazioni contenute nel Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 114 “Riforma della disciplina relativa al commercio” (Decreto Bersani), nonché dedicare particolare attenzione a specifiche finalità di interesse socio economico del territorio, emerse dal confronto con i Comuni e le rappresentanze economiche e sociali.

In primis, il mantenimento e la qualificazione della rete commerciale come servizio per i cittadini-consumatori, la riqualificazione dei centri storici, il mantenimento della rete commerciale nelle zone di montagna e nei centri minori. Questi obiettivi del Piano sono del tutto coerenti con l’azione di incentivazione promossa dalla Provincia per la competitività dei centri commerciali naturali, intesi come aree urbane ad alta densità commerciale (centri storici, ma anche periferie, centri minori e frazioni), ed attuata dagli Enti Locali, sia singolarmente che sempre più tramite le loro forme associative, attraverso l’integrazione tra l’azione pubblica di miglioramento del contesto urbano e la riqualificazione e promozione coordinata svolta dagli operatori privati in forma associata.

La qualificazione del commercio di vicinato e delle piccole imprese commerciali è obiettivo prioritario per la rilevanza che tale comparto riveste in termini di consistenza sul tessuto imprenditoriale provinciale e di occupazione, in particolare femminile, nonché per la funzione di servizio di prossimità alla popolazione nei centri storici e nelle periferie. L’approccio espansivo delle passate pianificazioni commerciali ha ampliato la dotazione tipologica degli esercizi commerciali sul territorio provinciale, garantendo al consumatore un’offerta ampia di possibilità di acquisto ed una rete distributiva articolata e diffusa, in particolare per quanto riguarda le grandi strutture alimentari. Le dinamiche stagnanti dei consumi, con ricadute particolarmente negative sul commercio di vicinato, inducono necessariamente verso politiche di valorizzazione, qualificazione ed innovazione della rete esistente ed in particolare delle medie strutture con funzione di commercio di prossimità.

In tale contesto, il rilancio del ruolo commerciale dei centri storici sarà obiettivo prioritario in quanto fattore di attrattività delle aree urbane e servizio alla popolazione, grazie a politiche a favore della diversificazione dell’offerta tipologica e merceologica, del recupero di contenitori

esistenti in chiave di magneti di attrazione e della integrazione del commercio con altre funzioni per accrescere la fruizione dei centri storici anche in chiave turistica e culturale. Particolare attenzione va inoltre posta alla qualificazione del servizio commerciale in area montana e nei centri minori, cui viene riconosciuto un ruolo fondamentale di presidio sociale del territorio e di integrazione con l'offerta turistico-ricettiva. Sono auspicabili percorsi di ristrutturazione e riqualificazione della rete esistente in grado di fornire un'offerta ampia e competitiva in termini di prezzo, in modo da limitare l'evasione per consumi verso le grandi strutture della pianura.

Occorrerà perseguire tali finalità tendendo sempre ad assicurare ai cittadini un'offerta di qualità, che garantisca la sicurezza e la salubrità dei prodotti, la corretta informazione, la valorizzazione degli aspetti di eticità e sostenibilità sociale e ambientale dei prodotti.

Un ulteriore obiettivo perseguito dal Piano provinciale del commercio è quello indicato dal Decreto Legislativo 114/98 di "assicurare il rispetto del principio della libera concorrenza favorendo l'equilibrato sviluppo delle diverse tipologie distributive". Si tratta di garantire al consumatore un'offerta articolata, con un giusto equilibrio fra grandi strutture e commercio di vicinato, per rispondere ad esigenze diverse ed assicurare un servizio di prossimità nei diversi ambiti territoriali, secondo il modello policentrico del nostro territorio.

Il miglioramento dell'efficienza della rete passa sia attraverso la riqualificazione del piccolo commercio e l'accorciamento della filiera distributiva che tramite la concorrenza tra forme distributive e fra imprese ed ha come obiettivo finale di garantire migliori opportunità di offerta in tutti i territori per i consumatori, in termini sia di servizio che di prezzo, e di ridurre la mobilità per acquisti.

Altro obiettivo di fondo del Piano è la valorizzazione del tessuto imprenditoriale esistente attraverso la sua riqualificazione, miglioramento ed adeguamento, nonché attraverso interventi di ristrutturazione della rete con particolare attenzione al commercio di prossimità nei quartieri e nei piccoli comuni, in quanto modalità di commercio sostenibile che necessita di un recupero in termini di competitività e convenienza di prezzo.

In quanto strumento settoriale della pianificazione provinciale, che definisce la cornice per gli interventi urbanistici dei Comuni, il POIC si pone inoltre come obiettivo trasversale a tutti gli interventi quello che il Decreto 114/98 definisce "rendere compatibile l'impatto territoriale e

ambientale degli insediamenti commerciali con particolare riguardo a fattori quali la mobilità, il traffico e l'inquinamento”.

Si intende rafforzare ulteriormente l'obiettivo di sostenibilità ambientale ed energetica nel processo di revisione del Piano, in linea con gli obiettivi generali del PTCP 2009 di risparmio delle risorse idriche ed energetiche, contenendo le previsioni di utilizzo di nuovo territorio, legando gli interventi sulla rete esistente alla riqualificazione funzionale degli edifici in termini di risparmio idrico ed energetico, di implementazione di fonti di energia pulita, di riciclaggio dei rifiuti e prevedendo requisiti in tale senso per le attuazioni delle strutture a tutti i livelli di competenza, provinciale, sovracomunale e comunale.

Infine, con la revisione del Piano si intende promuovere, all'interno del disegno strategico provinciale, un processo di reale sussidiarietà istituzionale, dando spazio e risalto alle funzioni di pianificazione e coordinamento esercitate dalle forme associate dei Comuni, così come promosse dagli art. 103 e 104 del PTCP 2009, in coerenza con la L.R. 20/2000 integrata e modificata dalla L.R. 6/2009 e dalla L.R. 23/2009.

I criteri da seguire per la revisione del Piano

Nel processo di revisione del Piano si intende dunque rafforzare i suddetti obiettivi, tenendo in considerazione da un lato la mutata situazione dal punto di vista economico e normativo e dall'altra l'esperienza di gestione del Piano vigente, e perseguendo i seguenti criteri:

1. Adeguare la pianificazione-programmazione commerciale alla nuova pianificazione territoriale generale dell'Ente

Il recepimento da parte degli stati membri della cosiddetta Direttiva Bolkestein (con il D. Lgs. 59/2010) per la libera circolazione dei servizi impone di ancorare più strettamente le scelte di pianificazione commerciale a tutela dell'interesse generale, del territorio e del consumatore, verificando l'effettiva sostenibilità ambientale e sociale di tali scelte. La Provincia di Modena ha inoltre approvato con D.C.P. n.46 del 18/03/2009 il nuovo Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP 2009). La revisione del POIC, che costituisce piano settoriale in materia di insediamenti commerciali, deve dunque considerare entrambi questi elementi. Pertanto è necessario che la pianificazione-programmazione commerciale sia resa coerente e adeguata al rinnovato quadro legislativo in materia e alle linee strategiche di pianificazione territoriale delineate dal PTCP 2009, tenendo conto del ruolo sempre più rilevante dei Comuni e delle loro forme associate, sottolineato dallo stesso strumento di pianificazione generale dell'Ente.

2. Rafforzare la responsabilità degli Enti locali promuovendo un processo di reale sussidiarietà istituzionale

Il Piano provinciale del commercio ha un respiro strategico e disegna la cornice entro la quale si muovono gli strumenti urbanistici comunali. E' infatti in capo ai Comuni sia la fase di pianificazione puntuale nei loro strumenti urbanistici, che quella attuativa, con precisi momenti già individuati dal quadro legislativo regionale in tema di pianificazione territoriale, in cui è prevista da parte della Provincia la verifica di conformità urbanistica e di impatto su ambiente e mobilità. Anche l'autorizzazione commerciale è di competenza dei Comuni, mentre alla Provincia è chiesto di esprimersi in merito alla conformità al POIC nel caso di autorizzazioni

commerciali per grandi strutture attraverso la Conferenza dei Servizi ex. Decreto 114/98 art.9.

Date le suddette responsabilità è necessario che i Comuni diano maggiore unitarietà all'intero processo, inquadrando le scelte in materia di insediamenti commerciali nel disegno unitario di pianificazione strategica ed evidenziando nella strumentazione urbanistica comunale le scelte strategiche in materia di programmazione commerciale. Ciò significa per i Comuni strutturare una collaborazione forte tra uffici urbanistica e uffici commercio, in modo da integrare le politiche e gli strumenti, anche normativi.

Questo comporta infine riportare la concertazione sulle scelte di pianificazione e programmazione commerciale a livello dei Comuni e delle loro forme associate, attraverso l'attivazione di percorsi partecipati e momenti di confronto e condivisione con i cittadini, le associazioni di categoria e dei consumatori, i sindacati dei lavoratori, i consorzi di tutela e promozione dei prodotti tipici ed altre forme associative interessate, anche sulla base di quanto indicato nella L.R. 3/2010, ai fini di una valutazione delle ricadute a livello locale delle scelte di programmazione in termini di servizio ai cittadini, di impatto su imprese ed occupazione.

3. Rafforzare il ruolo delle forme associate tra Comuni

Un altro criterio che deve informare la revisione del Piano è quello di favorire il percorso di aggregazione tra i Comuni del nostro territorio, che ha portato alla costituzione di diverse Unioni. Per fare ciò, si propone di ridisegnare gli ambiti sovracomunali in cui è articolata la pianificazione commerciale del POIC vigente in modo da farli coincidere con i confini amministrativi di Unioni e Associazioni dei Comuni, in linea con la riforma regionale in materia urbanistica, che promuove l'esercizio associato delle funzioni pianificatorie, ed in coerenza con l'art.103 del PTCP 2009 "Ambiti territoriali di concertazione sovracomunale della pianificazione strutturale ed operativa" che al comma 3 identifica quelli costituiti da Unioni e Associazioni di Comuni come ambiti di coordinamento delle politiche urbanistiche.

I nuovi ambiti sovracomunali di programmazione commerciale diventano pertanto:

- Unione Area Nord che comprende i Comuni di: Concordia sulla S., San Possidonio, Cavezzo, San Prospero sulla S., Mirandola, Medolla, San Felice sul P., Camposanto, Finale Emilia;

- Terre d'Argine che comprende i Comuni di : Campogalliano, Soliera, Carpi, Novi di Modena;
- Modena che comprende il solo Comune di Modena;
- Comuni del Sorbara che comprende i Comuni di: San Cesario sul P., Castelfranco Emilia, Nonantola, Bastiglia, Bomporto, Ravarino;
- Frignano che comprende i Comuni di: Serramazzoni, Polinago, Pavullo nel F., Lama Mocogno, Montecreto, Sestola, Montese, Fanano, Fiumalbo, Pievepelago, Riolunato;
- Terre di Castelli che comprende i Comuni di: Castelnuovo R., Spilamberto, Castelvetro, Vignola, Savignano, Marano sul P., Guiglia, Zocca;
- Distretto Ceramico che comprende i Comuni di: Formigine, Fiorano, Maranello, Sassuolo;
- Valli Dolo Dragone Secchia che comprende i Comuni di: Prignano sulla S., Montefiorino, Palagano, Frassinoro.

Su tali nuovi ambiti verrà pertanto sviluppata l'analisi nel Quadro conoscitivo e indicate le linee di programmazione nel Documento Preliminare.

L'inserimento nel Piano di una distinzione tra insediamenti di rilievo comunale, sovracomunale e provinciale consente una separazione degli ambiti di competenza dei Comuni, delle loro forme associate e della Provincia. Per cui saranno affidate ai nuovi ambiti le scelte di pianificazione commerciale a carattere sovracomunale, limitando l'individuazione degli insediamenti da parte del Piano alle strutture e aggregazioni commerciali di rilievo provinciale (come poli funzionali, grandi strutture di vendita, aree commerciali integrate per medie strutture superiori a 5.000 mq di SV) e definendo un livello di competenza comunale in capo ai Comuni.

Al fine di ottenere un riscontro puntuale del rispetto degli obiettivi del Piano, tra cui uno sviluppo coerente ed equilibrato della rete commerciale sul territorio provinciale, nonché la verifica della insussistenza di motivi imperativi di interesse generale, ai sensi del punto a), comma 1, art.12 del D.Lgs. 59/2010, sarà in capo alla Provincia, per gli insediamenti commerciali di rilievo provinciale e sovracomunale, una funzione di regia e coordinamento, di supervisione della compatibilità degli interventi rispetto ai territori. Sarà istituito a tale scopo un tavolo di monitoraggio interistituzionale, presieduto dalla Provincia, con la partecipazione delle rappresentanze economiche e sociali.

4. Dare priorità alla riqualificazione dell'esistente

La sostenibilità ambientale e territoriale deve essere un tema imprescindibile da ogni intervento.

Riqualificazione dell'esistente significa favorire gli interventi di recupero e riuso del patrimonio edilizio esistente a destinazione commerciale ed i processi di miglioramento delle strutture commerciali presenti sul territorio, in modo da renderle più rispondenti alle esigenze dei consumatori e meno impattanti sul sistema ambientale, adeguandole dal punto di vista funzionale, dell'accessibilità, dell'impatto ambientale, del risparmio delle risorse idriche ed energetiche, implementando l'utilizzo delle energie pulite. Criteri per la sostenibilità ambientale ed energetica delle strutture commerciali saranno indicati anche per la pianificazione comunale e sovracomunale.

Per l'importanza che la funzione commerciale riveste nei centri storici dal punto di vista della attrattività turistica e del servizio alla popolazione, sarà dato particolare spazio alle scelte di riqualificazione che prevedono l'integrazione tra funzioni commerciale, ricettiva, turistica e culturale e la messa a disposizione di spazi attrattivi attraverso il riuso funzionale dei contenitori esistenti.

Saranno favoriti interventi di riqualificazione, miglioramento e adeguamento del commercio di prossimità e dei centri di vicinato, in quanto modalità di commercio sostenibile che necessita di migliorare il servizio al consumatore in termini di competitività e convenienza.

Dare priorità alla riqualificazione dell'esistente implica anche una ridefinizione del range di variazione disponibile con l'obiettivo di un contenimento delle nuove previsioni. A tal fine verrà puntualmente verificato insieme ai Comuni lo stato di attuazione degli insediamenti pianificati e non ancora attuati, o che non si intenda più attuare.

5. Semplificare le procedure, ridurre i passaggi burocratici ed eliminare le duplicazioni

Occorre rivedere il quadro normativo per quanto attiene le procedure attuative del POIC nell'ottica del generale principio di semplificazione e snellimento burocratico, evitando supplementi di istruttoria, demandando alle procedure urbanistiche già previste obbligatoriamente dalla legislazione regionale in materia di pianificazione territoriale e urbanistica le verifiche necessarie ed applicando rigorosamente i principi di integrazione e

non duplicazione. Anche le modifiche alla L.R. 20/2000, introdotte dalla recente L.R. 6/2009 “Governo e riqualificazione solidale del territorio”, danno particolare enfasi alla massima semplificazione nelle procedure di pianificazione e piena applicazione ai principi di integrazione e di non duplicazione, ad esempio nella valutazione ambientale strategica per evitare un eccessivo aggravio delle procedure di approvazione dei piani.

In questo contesto, e tenendo conto della nuova più stringente legislazione di valutazione ambientale nei procedimenti attuativi, verrà semplificato il quadro normativo, in particolare per quanto riguarda gli accordi territoriali ex art. 15 della L.R. 20/2000.

Le procedure atte a semplificare la normativa e i passaggi di attuazione del Piano dovranno comunque garantire il rispetto delle regole e della legalità, partendo dal principio che regole semplici e chiare sono il presupposto per garantire che vengano intese e rispettate

6. Rendere il Piano uno strumento flessibile, operativo e snello

Affinché il Piano sia uno strumento operativo di pianificazione e programmazione commerciale, in grado di configurarsi sulla base delle esigenze e dinamiche emergenti nella organizzazione della rete commerciale, è necessaria una maggiore flessibilità. Considerato che la normativa regionale prevede il monitoraggio della programmazione commerciale inserita nel POIC (range di variazione) con cadenza triennale, si propone di sottoporre a verifica la disponibilità di range residuo dopo un triennio dall'entrata in vigore del nuovo Piano, con la facoltà per la Provincia di aggiornare con deliberazione consiliare la nuova programmazione triennale, nel caso sia riscontrata tale necessità. Tale verifica avverrà sulla base di un sistema di monitoraggio sull'attuazione degli interventi e sul suo impatto sulla rete commerciale che deve avvenire in stretto coordinamento con i Comuni e le loro forme associate, strutturando la comunicazione alla Provincia da parte degli Enti locali e prevedendo momenti di confronto interistituzionali con il compito di verificare lo stato di attuazione del POIC. L'aggiornamento della programmazione sarà prioritariamente orientato ad esaurire le capacità residue della programmazione precedente.