

## Rassegne

---

### PROGRAMMAZIONE COMMERCIALE E PIANIFICAZIONE URBANISTICA. RASSEGNA COMPARATIVA DI ESPERIENZE CONDOTTE DALLA CONFCOMMERCIO-IMPRESA IN L'ITALIA NEL PERIODO 2003-2015

di *Domenico Patassini\** e *Gianfranco Pozzer\*\**

La città contemporanea aggiorna le sue 'atmosfera' con opportunità create da ICT, Rete e nuovi linguaggi: questi contribuiscono a disegnare forme di equilibrio instabile fra convivenza e conflitto, fissità e movimento, fra strutture materiali e immateriali. Si tratta di provvisorie soluzioni che influiscono in modo inedito sui cicli di vita della città difficilmente rappresentabili con i tradizionali modelli funzionali. Cambiano i modelli di vita delle popolazioni e la natura stessa delle attività di produzione, distribuzione e servizio. Favorito da una maggiore liberalizzazione e dalla eliminazione dei 'contingenti' merceologici e spaziali, il commercio sta assumendo inedite configurazioni, proponendosi con originali combinazioni di componenti fisiche e immateriali sia dal lato della domanda che dell'offerta. Le esperienze più interessanti appartengono a progetti di rigenerazione urbana che propongono ricchi portfoli di progetti e *mix* funzionali in luoghi non necessariamente strategici. Registrano invece sostanziali fallimenti le esperienze che affidano al solo commercio (inteso nelle sue aggiornate diversità merceologiche e di compravendita) il compito di progettare luoghi; ma sembrano altrettanto inefficaci l'urbanistica dei contingenti e degli standard o la pianificazione che cerca di sostituire a gerarchie funzionali mature logiche distrettuali. Queste logiche non sono proponibili ad attività che per loro natura preferiscono la gamma alla filiera.

Stupisce quindi che la Confcommercio, impegnata da tempo a disegnare nuove e più efficaci strategie, insista su una linea di ricerca in larga misura superata, come si cercherà di motivare in questa breve rassegna. Ci si chiederà: ma se è superata, perché discuterla? La risposta sta nel suo encomiabile sforzo di riempire due vuoti: il primo creato dai provvedimenti di liberalizzazione nel periodo 1998-2006; il secondo dovuto ad un'urbanistica incapace di creare aggiornati assetti spaziali.

Liberalizzazione ed eliminazione dei contingenti sono da ricondurre alle due "riforme del commercio" avviate rispettivamente dal D.Lgs. 'Bersani'<sup>1</sup> e dalla Di-

\* Domenico Patassini, Università Iuav di Venezia, domenico.patassini@iuav.it.

\*\* Gianfranco Pozzer, DPPAC – Università Iuav di Venezia, gianfranco.pozzer@iuav.it.

<sup>1</sup> D.Lgs 31 marzo 1998, n. 114 "Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59". Il decreto abroga la precedente normativa sulla disciplina del commercio basata sulla legge 11 giugno 1971, n. 426, favorendo la liberalizzazione del settore alimentare e non alimentare (di piccole dimensioni).

rettiva ‘Bolkestein’<sup>2</sup> (CE n. 123/2006). Il Decreto ‘Bersani’ inaugura una nuova stagione di piani urbani del commercio (Puc) che, oltre a modificarne forma e contenuto, stimola la produzione legislativa regionale in materia di riqualificazione commerciale e urbanistica dei centri storici. Sui centri storici convergono, infatti, tre spinte: la constatazione del fallimento di un modello organizzativo del commercio periferico, centralizzato e indifferente alla massa critica dei consumatori (i costi economico-sociali dovuti alla distruzione della rete commerciale medio-piccola superano di gran lunga i benefici); le nuove opportunità create dal modello reticolare e dall’informazione che consigliano combinazioni fra componenti materiali e immateriali negli ordini e nelle consegne; una diversificata riorganizzazione della base economica dei centri storici, soprattutto di quelli di rango medio-alto. La terza spinta sta entrando, anche se a fatica, nel dibattito scientifico-culturale stimolato dall’Associazione Nazionale dei Centri Storici e Artistici (Ancea). Principale scopo della Direttiva ‘Bolkestein’ è rimuovere i vincoli che impediscono o rallentano la libera circolazione e prestazione dei servizi negli Stati dell’Unione sulla base del principio: ‘l’accesso e l’esercizio di attività di servizio costituiscono espressione della libertà di iniziativa economica e non possono essere sottoposti a limitazioni non giustificate o discriminatorie’ (art. 10, comma 1, D. Lgs. n. 59/2010).

I due provvedimenti tendono ad irrobustire l’attività commerciale *on demand* ma, contrariamente alle dichiarazioni di principio, indeboliscono i rapporti con la programmazione, pianificazione e gestione territoriale e spingono verso pratiche di *anti-planning*. Non risultano evidenze in merito allo sviluppo del settore del commercio per distretti urbani o inter-urbani (i cosiddetti Distretti del commercio)<sup>3</sup>, nonostante l’Italia li abbia riconosciuti con legge 11 novembre 2011, n. 180 “Norme per la tutela della libertà d’impresa. Statuto delle imprese” e in alcune regioni siano attivi dispositivi di monitoraggio *ad hoc*, come in Lombardia e in Piemonte. Teoricamente, il distretto rinvia a modelli di gestione integrata come i centri commerciali naturali, i centri integrati di strada o di corridoio, il *Town Centre Management* di origine anglosassone e ad altre esperienze simili. Ma ripropone l’ambiguità di una configurazione spaziale di interazioni reticolari fluide. Le ragioni della crisi del modello tradizionale del commercio non sono, quindi, congiunturali, e lo sottolineano alcuni processi in corso. I luoghi della grande distribuzione non sembrano imporsi come sostitutivi nodi di interazione per evidenti diseconomie private e pubbliche. D’altro canto, l’abbandono dei centri storici si è bloccato ed è in corso un processo di riappropriazione di spazi appetibili che innesta modelli organizzativi e di marketing flessibili. Il commercio d’*élite*, connesso al sistema moda e ai circuiti enogastronomici di qualità, si propone con modalità meno effi-

<sup>2</sup> Direttiva servizi 2006/123/CE sul mercato interno recepita dall’Italia con decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59. Si tratta di una bozza di legge comunitaria volta alla creazione di un libero mercato comune secondo i principi del “Programma strategico di Lisbona”, programma di riforme economiche approvato dall’Unione europea a Lisbona nel 2000. I contenuti riformistici affrontano temi come innovazione, imprenditorialità, liberalizzazione dei mercati del lavoro e del prodotto, *welfare*, e sostenibilità.

<sup>3</sup> Vedi, ad esempio, Regione Lombardia <https://www.dati.lombardia.it/Commercio/Mappa-Distretti-Urbani-del-Commercio-Riconosciuti/hi38-chs9>.

mere nei centri storici maggiori, mentre quelli minori ospitano con formule diverse attività afferenti a filiere e circuiti alternativi, legati ai flussi migratori e a nuove domande sociali.

Per interagire con alcuni di questi processi la Confcommercio Imprese<sup>4</sup> ha svolto nell'ultimo decennio analisi e sperimentazioni su riqualificazione urbana e rivitalizzazione commerciale in diverse città. L'attività si è articolata su tre domini: la pianificazione commerciale, con particolare riferimento alle più recenti versioni dei Puc; le politiche urbane e commerciali e gli indirizzi strategici.

Il primo dominio riguarda i Puc lombardi<sup>5</sup> di Bresso (2003), Monza (2004), Cormano (2004), Cassano d'Adda (2004), Paderno Dugnano (2004), Cinisello Balsamo (2006), Alessandria (2007).

Il secondo dominio rinvia alle politiche urbane e commerciali e comprende una analisi della grande distribuzione in Lombardia (2006) e delle pratiche di governo per il commercio nelle città (2007), uno studio sui centri commerciali naturali della Provincia di Milano finalizzato al Ptcp (parte del capitolo sui sistemi commerciali urbani, 2003) e la stesura delle tre Carte dell'Adda (2004), di Cremona (2004) e di Mantova (2005). La Carta è sottoscritta da Comuni e Unione ed è finalizzata alla attivazione di politiche urbane e commerciali.

Il terzo dominio contiene analisi preliminari ad Alba, Assisi e Bari e studi di indirizzo strategico a Mantova, Livorno, Padova, Torgiano (Pg), Gorizia e Bassano del Grappa (Vi). Gli studi sono stati svolti fra il 2009 e il 2015.

Il quadro sinottico delle sperimentazioni urbano-commerciali a dicembre 2015 è riportato in tabella 1.

L'insieme delle esperienze svolte nei tre domini citati costituiscono oggetto di rassegna comparativa utilizzando un approccio molto simile alla meta-analisi<sup>6</sup>. 11 delle 16 pratiche<sup>7</sup> (da intendersi come unità di analisi) sono selezionate per rilevanza e descritte sulla base di quattro criteri: *tipologia* (Puc, Dis, Dap), *complessità* (metodo seguito, struttura analitica, modalità di raccolta dati, elaborazioni, interpretazioni e pratiche indotte, in forma di azioni, strategie o linee guida); *localizza-*

<sup>4</sup> Direzione Servizi Urbanistici dell'Unione del Commercio, del Turismo e delle Professioni della Provincia di Milano e Settore Urbanistica e Progettazione Urbana di Confcommercio Nazionale, Roma.

<sup>5</sup> Studi condotti dall'arch. Angelo Patrizio, allora Direttore dei Servizi Urbanistici dell'Unione del Commercio, del Turismo e delle Professioni della Provincia di Milano.

<sup>6</sup> La meta-analisi segue una procedura a quattro stadi. Inizia con la selezione di studi pertinenti, codifica i contenuti dello studio (descrittori) sulla base dei temi da analizzare, trasforma i risultati in metrica comune, effettua analisi di correlazione e interpreta le relazioni fra descrittori e risultati. L'approccio statistico può essere multidimensionale, ricorrendo, ad esempio, alla correlazione canonica o a più esplorative analisi fattoriali o di corrispondenza. Ma può essere anche di tipo parametrico o non parametrico, in ragione della numerosità dei casi e delle metriche dei descrittori. In questo contesto l'approccio è qualitativo e non utilizza alcuna tecnica statistica.

<sup>7</sup> Gli undici studi, effettuati dal 2006 ad oggi, riguardano Cinisello Balsamo, Alessandria, Mantova, Livorno, Alba, Assisi, Torgiano (Pg), Padova, Bari, Gorizia, Bassano del Grappa.

zione geografica (interazione tra contesto urbano e territorio); *periodo* (transizione da Unione a Confcommercio Italia; dal “Decreto Bersani” alla “Direttiva Bolkestein”).

Per ogni studio viene composto un vettore di sintesi su dieci descrittori: scelta del caso-studio sulla base di opportunità progettuali, piani o politiche (ad esempio accordi di collaborazione); anno di conclusione dello studio; contesto normativo regionale; mandato da parte di associazioni di categoria, municipalità o accordi di programma; tipo di studio (strumento urbanistico, analisi conoscitiva preliminare, documento di indirizzo strategico); domanda e ipotesi di ricerca (su criticità implicite o esplicite). L’enfasi sulle criticità consente la definizione di ipotesi deboli o forti, esplorative o esplicative. Ulteriori descrittori riguardano l’ambito di intervento (centro storico, direttrice urbana, zone periferiche, ecc.), la metodologia seguita, in particolare per quanto concerne l’approccio analitico e la sua affidabilità contestuale, e il tipo di *follow-up*, orientativo o pratico.

I descrittori rappresentano le componenti di un modello concettuale utile a alla qualificazione del profilo di sintesi.

*Tab. 1 – Quadro sinottico degli studi commerciali*

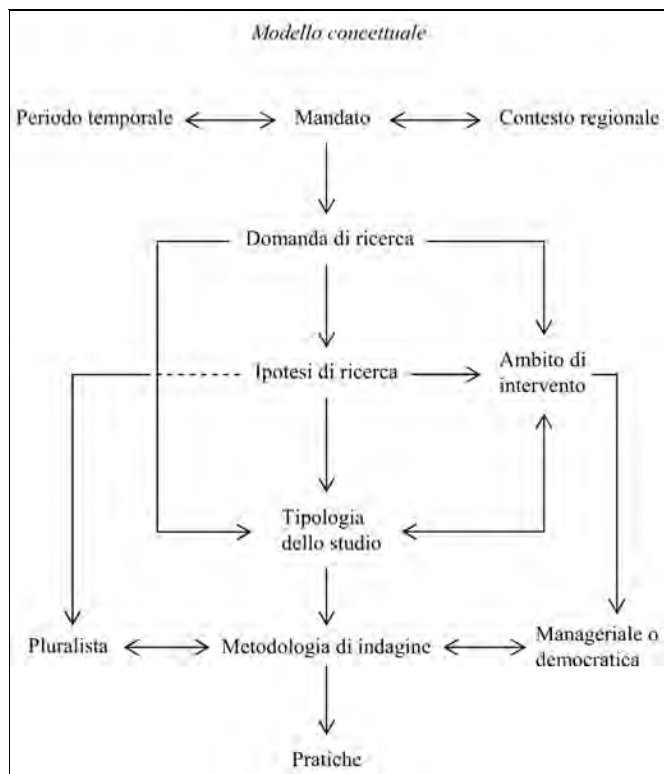
<i>Caso studio*</i>	<i>Regione</i>	<i>Anno</i>	<i>Popolazione residente**</i>	<i>Tipologia di studio</i>	<i>Ente</i>
Bresso	Lombardia	2003	27.121	PUC	Unione
Monza	Lombardia	2004	122.263	PUC	Unione
Cormano	Lombardia	2004	18.305	PUC	Unione
Cassano d’Adda	Lombardia	2004	17.397	PUC	Unione
Paderno Dugnano	Lombardia	2004	46.508	PUC	Unione
Cinisello Balsamo	Lombardia	2006	73.976	PUC	Unione
Alessandria	Piemonte	2007	92.839	PUC	Unione con Confcommercio Italia
Mantova	Lombardia	2009	48.324	DIS	Confcommercio Italia con Unione
Livorno	Lombardia	2011	156.779	DIS	Confcommercio Italia
Alba	Piemonte	2012	30.925	DAP	Confcommercio Italia
Assisi	Umbria	2012	27.721	DAP	Confcommercio Italia
Torgiano	Umbria	2012	6.576	DIS	Confcommercio Italia
Padova	Veneto	2012	207.245	DIS	Confcommercio Italia
Bari	Puglia	2014	327.361	DAP	Confcommercio Italia
Gorizia	Friuli Venezia Giulia	2015	35.114	DIS	Confcommercio Italia
Bassano del Grappa	Veneto	2015	43.363	DIS	Confcommercio Italia

\* In fase di avvio o in corso: Udine, Cremona, Piacenza, Ferrara, Cervia, Arezzo, L’Aquila, Roma, Isernia, Campobasso, Vibo Valentia.

\*\* Dati Istat: Popolazione residente alla data in cui è stato svolto lo studio.

Fonte: Confcommercio Italia

Fig. 1 – Modello di meta-analisi generale



Su un sottogruppo di 7 unità dotate di buon profilo sono attivati i descrittori meta-analitici per la comparazione. Si tratta di cinque descrittori, estratti dai dieci precedenti: ambito di intervento, tipo di mandato, istanze (o questioni-guida), metodologia e utilizzo dei risultati (Figura 1). La meta-analisi evidenzia una discreta eterogeneità, a conferma di un ventaglio esplorativo abbastanza ampio. Si tiene conto del modo in cui criteri, principi e regole urbanistico-commerciali vengono trattati dalle legislazioni regionali di settore, soprattutto nel periodo di transizione dal Decreto ‘Bersani’ alla direttiva ‘Bolkestein’. Emergono così diverse attenzioni delle amministrazioni comunali nei confronti delle problematiche relative al rapporto città-commercio, rapporto che varia con l’orientamento commerciale del contesto. Sembra comunque restare sullo sfondo la dimensione territoriale anche nei casi in cui è significativa la presenza di attività turistiche, culturali, religiose, naturalistiche. Il sorgere di problemi specifici (ad esempio, l’insediamento di medie o grandi strutture di vendita nei pressi delle più importanti centralità) non è necessariamente correlato al grado di partecipazione pubblica (cittadini, esercenti, associazioni di categoria).

L'eterogeneità delle esperienze evidenzia almeno quattro modelli concettuali che si connotano per motivazione (mandato, domanda e ipotesi di ricerca), metodologia (componenti innovative) e rapporto con il *planning* (integrazione e capacità generative).

Fig. 2 – Eterogeneità delle esperienze e modelli concettuali emergenti

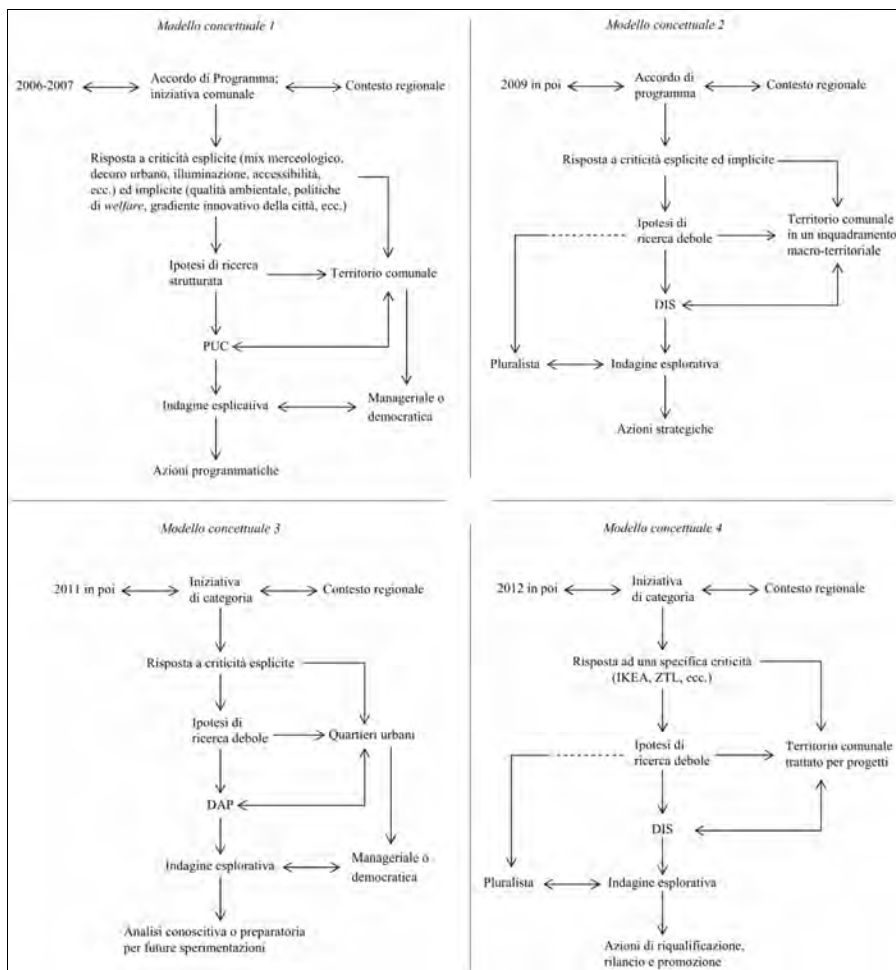


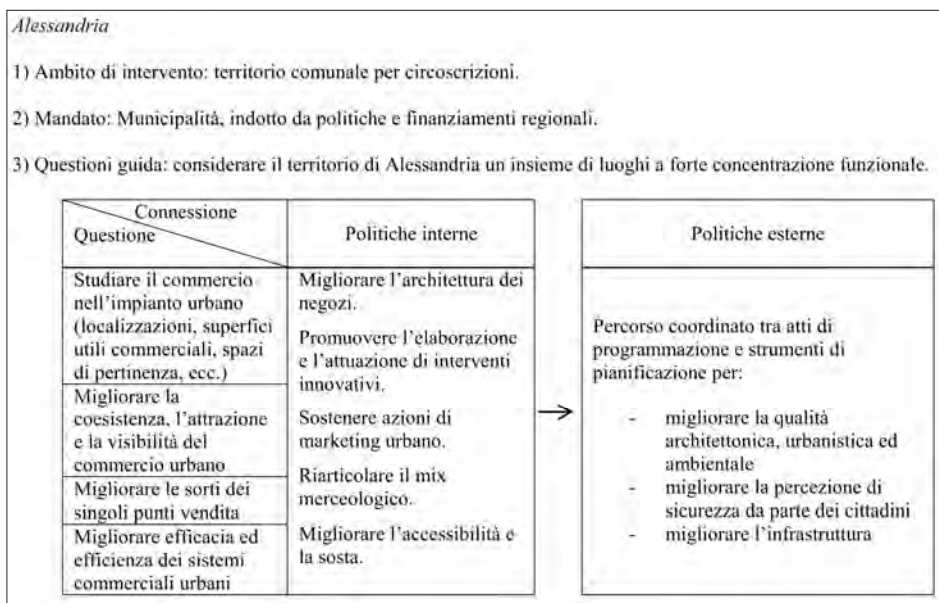
Fig. 3 – Profili degli studi per importanza delle componenti

Unità di analisi	Cinisello Balsamo 2006	Alessandria 2007	Mantova 2009	Livorno 2011	Alba 2012	Assisi 2012	Torgiano 2012	Padova 2012	Bari 2014	Gorizia 2015	Bassano del Grappa 2015
Anno											
Tipologia documento	PUC	PUC	DIS	DIS	DAP	DAP	DIS	DIS	DAP	DIS	DIS
Mandato											
Ragione dello studio											
Domanda di ricerca											
Ipotesi di ricerca											
Struttura analitica											
Raccolta dati											
Elaborazioni											
Componente innovativa											
Letture ed interpretazione											
Integrazione											
Componente STRATEGICA	Componente PRINCIPALE			Componente SECONDARIA			Componente ASSENTE				

Ciò viene riportato nelle figure 2 e 3. I comuni di Torgiano e Padova afferiscono al primo modello concettuale; Mantova, Gorizia, Bassano del Grappa al secondo; Cinisello Balsamo e Alessandria al terzo, mentre Livorno, Assisi, Alba e Bari al quarto. In particolare, si rileva come a Cinisello Balsamo e ad Alessandria i piani siano particolarmente attenti alla definizione delle ipotesi di ricerca e al metodo. Mantova cura la raccolta e l'elaborazione dei dati territoriali. Lo studio non parte da una ipotesi strutturata, ma è comunque fortemente orientato alla integrazione pianificatoria e gestionale. Gorizia si presenta con un mandato forte, e in un orizzonte di medio-lungo periodo.

La lettura della matrice (fig. 3) evidenzia una generalizzata sottovalutazione della componente tecnologica. Ciò non è condizione irrilevante, in quanto l'uso e l'interpretazione della componente innovativa è spesso elemento di qualità nelle attività distributive. Per componente tecnologica si intende non solo l'utilizzo di infrastrutture o strumenti intelligenti per la produzione di documenti e progetti, ma anche la gestione del concetto di innovazione nel settore commerciale.

Fig. 4 – Frammento di meta-analisi sul documento di Alessandria



La meta-analisi sui sette studi in versione PUC e DIS fornisce una serie di interessanti input per arricchire il modello interpretativo di Cinisello Balsamo, Alessandria, Mantova, Torgiano (PG), Padova, Gorizia e Bassano del Grappa. Di seguito ci si limita a riportare, a titolo esemplificativo, un frammento di meta-analisi condotta sul documento di Alessandria (fig. 4). L'esercizio meta-analitico consente di riconoscere anche la rilevanza urbanistico-territoriale dello studio, come sintetizzato nel grafico che segue.



## Relazione fra pianificazione e studi sul commercio urbano

In conclusione, emergono quattro approcci, qui indicati con sigle M1-M4 (tab. 2).

M<sub>1</sub> (modello esplicativo-programmatico) descrive una pratica analitico-progettuale che cerca di testare ipotesi di ricerca strutturate. Consiglia di integrare la programmazione commerciale con processi di pianificazione territoriale.

L'obiettivo è migliorare le *performance* delle attività commerciali mediante l'uso di principi, criteri e norme per la gestione del terziario di mercato. Si tratta di una metodologia di natura manageriale con analisi condotte su scala macro e micro-territoriale, attenta alla operatività della pianificazione di settore.

Tab. 2 – Relazione fra modello di analisi commerciale e pianificazione

	Approccio	Dominio di indagine	Mandato	Contesto normativo	Orientamento dello studio
M <sub>1</sub>	modello esplicativo-programmatico	sistemi del commercio urbano con analisi di scala macro-territoriale	specifico (un soggetto)	forte	programmazione urbanistica delle attività commerciali
M <sub>2</sub>	modello esplorativo	sistemi del commercio urbano (a volte con analisi di area vasta)	generale (più soggetti)	debole	partecipazione buone pratiche progetti-guida
M <sub>3</sub>	modello esplorativo-strategico	sistemi del commercio urbano con analisi di scala macro-territoriale	specifico (un soggetto)	assente	ipotesi pianificatorie a scala macro-territoriale
M <sub>4</sub>	modello esplorativo-promozionale	centro storico o assi urbani	specifico (un soggetto)	assente	marketing urbano

M<sub>2</sub> (modello esplorativo) è finalizzato allo studio della qualità urbana come fattore di sviluppo. È una pratica analitico-progettuale che si concentra su ipotesi generalmente deboli. Lo studio consiste in una rilettura valutativa del rapporto città-commercio di carattere generale, allo scopo di identificare percorsi di progettazione partecipata. Non si ricorre a metodi particolari e la struttura analitica dei lavori è frutto dell'interazione con l'ambiente di maturazione. Tende a definire azioni di promozione e attrazione vincolati ad un ambito di intervento micro-territoriale.

M<sub>3</sub> (modello esplorativo-strategico) è simile a M<sub>2</sub>, ma con una componente pianificatoria orientata a scelte di trasformazione strategica di tipo *master plan*. Mantova ne è un esempio: lo studio affronta la questione del commercio urbano all'interno di un progetto territoriale.

M<sub>4</sub> (modello attrattivo-promozionale) suggerisce una pratica analitico-progettuale di tipo qualitativo, ma con componente pianificatoria volta ad una gestione strategica e per parti di città, con l'ausilio del *marketing* urbano.

Come si può rilevare, gli studi e le pratiche qui considerate non testano quasi mai una ipotesi specifica, anche se forniscono utili linee guida. I risultati non introducono innovazioni di particolare interesse (ad esempio di tipo fiscale, di gestione del suolo, di programmazione, di *city logistics*, ecc.) e le indagini non sembrano sufficientemente attente a processi innovativi di tipo *business to government*, *business to business*, *business to consumer*. Debole è anche l'approccio alla comunicazione e diffusione dei risultati. Si possono tuttavia evidenziare alcuni spunti di riflessione che potrebbero consentire un aggiornamento degli approcci. L'architettura metodologica di Confcommercio nazionale è aperta e reversibile. Potrebbe essere integrata con pratiche innovative, rendendo l'approccio più performante ed adattabile a seconda dei contesti di intervento e alle tematiche. Le più rilevanti rinviano alle esperienze di *smart city*, alla *city logistics*, ma anche al commercio digitale e ad alcune esperienze post-distrettuali<sup>8</sup>. Tutti gli studi e le esperienze di piano evidenziano la necessità di una pianificazione integrata con strumenti di settore, ma soprattutto con i comportamenti emergenti.

Alcune pratiche affrontano la componente strategica a scala macro-territoriale, come Mantova. Il Documento di analisi preliminare di Bari introduce l'indice di densità delle aree commerciali, relazionandole alla gestione del suolo e alle politiche di *welfare* locale. Ma si tratta ancora di contributi limitati e non certo sufficienti a rispondere alle nuove domande e ai vincoli imposti dall'offerta. Potrebbe essere di qualche aiuto l'utilizzo di metodologie di indagine di tipo reticolare sulle filiere dei prodotti e sull'innovazione del concetto di servizio commerciale *on demand*, così come una più attenta considerazione dei *milieux* (atmosfera, creatività, potenzialità dei luoghi urbani).

<sup>8</sup> Le regioni Piemonte e Lombardia stanno sperimentando i distretti del commercio urbano. Dai rispettivi osservatori per il commercio è possibile ottenere informazioni digitalizzate in formato *shape*, relative allo stato di avanzamento della programmazione distrettuale su scala regionale.