

MARIA LUISA FARAVELLI - MARIA ANTONIETTA CLERICI (\*)

## I DISTRETTI DEL COMMERCIO IN LOMBARDIA: UNA POLITICA EFFICACE PER LA RESILIENZA DEL COMMERCIO?

*«È attraverso il consumo [...] che  
percepiamo il territorio, riconfiguriamo  
i suoi spazi pubblici, scateniamo i conflitti,  
organizziamo le nostre esistenze,  
suscitiamo le nostre tonalità emotive»  
(Ilardi, 2004, p. 28)*

*Premessa.* – Nella città contemporanea, gli spazi destinati al consumo rivestono un'importanza straordinaria: ormai si insinuano ovunque e sono sempre più differenziati e molecolari, un assetto che riflette l'accresciuta mobilità degli individui e l'accentuata frammentazione degli stili di vita. Al di là delle tassonomie utilizzabili per descrivere le tante figure che compongono il paesaggio del commercio contemporaneo, un dato è ormai chiaro: nella «città infinita» dai confini sfuocati, i luoghi di vendita tendono ad assumere un'organizzazione reticolare che rende difficile il ricorso ai tradizionali schemi interpretativi gerarchici basati sull'opposizione centro/periferia. Come afferma Pomodoro (2012, p. 51), «non abitiamo più città, ma territori, paesaggi, scenari. La possibilità di fissare confini, gerarchie, logiche, pare oggi sempre più inconcepibile».

Anche in Italia, la crescente reticolarizzazione degli spazi del consumo pone nuove sfide alle politiche per il settore commerciale: vincoli e barriere all'entrata, introdotti per regolare la concorrenza e raggiungere un astratto equilibrio tra forme distributive, vengono sostituiti da indirizzi tesi a valorizzare il ruolo assunto dai molteplici spazi del commercio nella costruzione fisica e sociale della città. Di fronte alla fluidità del consumo, diventa prioritario favorire la *complementarità* tra forme distributive, tra luoghi del commercio, tra grandi e piccoli

---

(\*) Sebbene il lavoro sia frutto di riflessioni comuni, così come *Premessa* e *Conclusioni*, i paragrafi primo, secondo e quarto vanno attribuiti a M.L. Faravelli; i paragrafi terzo, quinto, sesto e settimo e le rappresentazioni cartografiche a M.A. Clerici.

operatori che possono trovare ragioni di permanenza (e successo) nella loro capacità di interfacciarsi con i «consumatori-nomadi» della città contemporanea.

Va in questa direzione il «Decreto Bersani» (Dlgs. 114/1998) con il quale viene superato il «vincolismo programmato» (Zaninotto, 1986) che fin dagli anni Settanta aveva ingessato il sistema distributivo italiano, relegandolo in una posizione del tutto singolare nel panorama dei paesi europei. Eliminati i vincoli che avevano consentito al piccolo commercio rendite di posizione e monopolio, le politiche basate sulla *visione sistemica* dei punti vendita concentrati in un luogo (il centro storico, un quartiere...) raccolgono crescente consenso come mezzo per sostenere la resilienza del tessuto dei piccoli operatori di fronte all'avanzata della grande distribuzione. Si impone così, anche nel nostro paese, l'idea di «fare rete» per sostenere il piccolo commercio in difficoltà con la conseguente «fioritura», in molte regioni, di politiche indirizzate alla formazione di centri commerciali naturali e distretti del commercio. Largamente inesplorate restano tuttavia le differenze fra le politiche messe in campo e soprattutto i loro esiti concreti. Il contributo intende colmare questa mancanza, con riferimento alla politica dei distretti del commercio introdotta nel 2008 dalla Regione Lombardia. Si tratta di un caso di studio di grande interesse, sia per l'orientamento liberista di lungo corso nel governo del sistema distributivo della regione, sia per la presenza di una struttura insediativa molto articolata, costituita dalla grande area metropolitana che ruota attorno a Milano, dal sistema delle città capoluogo che cercano di contrastare il suo primato e da moltissimi centri medi e piccoli di pianura e montagna: una complessità insediativa e relazionale che si ripercuote sul commercio, interessato da problematiche alquanto differenti.

Il lavoro è articolato in due parti. Nella prima viene richiamato il ruolo della normativa nel condizionare la trasformazione del sistema distributivo italiano e nel favorire, con la svolta liberista del 1998, l'affermazione di una nuova generazione di politiche a sostegno del piccolo commercio; segue il caso di studio dei distretti del commercio della Lombardia, oggetto di un'analisi che intreccia aspetti territoriali, finanziari e gestionali. Una chiave di lettura complessa volta ad evidenziare le potenzialità e le criticità dei distretti del commercio diventati, nel giro di pochi anni, una vera e propria politica ordinaria a sostegno dei piccoli punti vendita, in una delle regioni italiane dove la rivoluzione del commercio è più avanzata.

*Rinnovamento del commercio e sua rilevanza.* – Nel paesaggio del commercio al dettaglio della città contemporanea si riflettono pienamente, forse più che in altri aspetti, le spinte omologanti della globalizzazione che forzano i limiti geografici e culturali entro i quali sono iscritte identità specifiche. La straordinaria crescita degli interscambi commerciali a scala mondiale ha ampliato la disponibilità di merci rompendo i circuiti nazionali di produzione/distribuzione e favorendo l'affermazione di *retailers* globali (Coe, 2004). Gli stili di vita e i mo-

delli di consumo tendono ad omogeneizzarsi e anche i luoghi nei quali si concentra l'offerta commerciale tendono a perdere la loro autenticità e a riproporre le stesse forme distributive, insegne e merceologie. Come suggerisce Ritzer (2000), l'incanto dell'involucro architettonico dei centri commerciali e di molti altri punti vendita nasconde il disincanto di un'offerta di beni apparentemente illimitata ma sempre più standardizzata. Eppure, nonostante le spinte all'omologazione, permangono significative differenze nei sistemi distributivi dei paesi avanzati (e al loro interno nelle singole regioni), in gran parte dovute alle regolamentazioni del settore commerciale. A parità di livelli di reddito e caratteri socio-economici, indirizzi normativi più o meno stringenti fanno la differenza nell'orientare il sistema distributivo di un paese verso configurazioni «tradizionali» o «moderne» e nel renderlo più o meno resistente a modelli di consumo e forme distributive provenienti da altre realtà (Guy, 1998; Péron, 2001; Fernandes e Chamusca, in corso di stampa). L'influenza della normativa è decisiva soprattutto per quanto riguarda l'intensità del processo di periferizzazione del commercio; come emerge chiaramente dal caso italiano, una normativa assai rigida ha rallentato la trasformazione del sistema distributivo rispetto a quelli dei maggiori paesi dell'Europa occidentale dove la diffusione della grande distribuzione è stata meno ostacolata (Davies, 1995). Solo con il «Decreto Bersani» (1998) la concorrenza diventa principio fondamentale per orientare le politiche sul commercio: vengono rimosse le numerose barriere all'entrata sui mercati che la legge 426/1971 aveva introdotto per favorire la graduale modernizzazione del sistema distributivo ma che in realtà, soprattutto a causa di una programmazione affidata ai Comuni, si erano trasformate in uno strumento a difesa degli interessi dei piccoli commercianti. Con il cambiamento d'orizzonte della normativa si avvia una fase di intensa trasformazione del sistema distributivo evidenziata, tra i tanti indicatori, dalla rapida crescita dei centri commerciali (1). Per la presenza di interessi corporativi non è facile liberare la concorrenza in un settore a lungo protetto, tuttavia si tratta di un passaggio indispensabile, sia per gli effetti positivi sull'occupazione – che tenderebbe a crescere maggiormente con un governo del sistema distributivo orientato in senso liberista – sia per i vantaggi a favore dei consumatori in termini di minori prezzi dei prodotti acquistati (Schivardi e Viviano, 2011). Ma le *ragioni dell'economia* non devono prendere il sopravvento: le politiche per il commercio attivate dalle Regioni – diventate con la nuova normativa attori chiave della programmazione – devono muoversi alla ricerca di un compromesso fra assunzione di principi liberisti e riconoscimento delle *ragioni dei territori* e delle popolazioni che in essi vivono, al fine di indirizzare lo sviluppo del sistema distributivo lungo percorsi compatibili con i caratteri dei contesti locali. Non è facile andare in questa direzione, in quanto l'irrompere della grande distribuzione porta con sé effetti destrutturanti sull'organizzazione

---

(1) Secondo l'Osservatorio Nazionale del Commercio, fra 2001 e 2009, i centri commerciali passano da 537 a 885, con un raddoppio della superficie lorda vendibile (da 6.530.054 a 12.277.037 m<sup>2</sup>).

territoriale che non vanno sottovalutati (Bullado e Buzzetti, 2001). Le grandi strutture di vendita, attratte dai nodi di massima accessibilità, diventano gli epicentri della città esplosa, una nuova forma urbana nella quale è sempre più difficile leggere quelle chiare gerarchie che la numerosità e varietà dei punti vendita presenti nei centri storici del passato contribuivano a definire. La mobilità aumenta le interdipendenze di lungo raggio con effetti che non riguardano solo la crescente dissociazione fra luoghi di residenza e lavoro ma lo stesso accesso all'offerta commerciale. Così, molti centri urbani medi, in passato poli di gravitazione per le funzioni in essi presenti, attirano nuovi residenti ma riducono la loro capacità di attrazione commerciale, scivolando nell'orbita dei centri urbani maggiori e delle grandi agglomerazioni di vendita (Findlay e altri, 2001; Powe, Hart e Shaw, 2007). Gli articolati livelli gerarchici di organizzazione spaziale del commercio, già descritti dai geografi ancor prima di Christaller, tendono a semplificarsi (Brown, 1992; Borchert, 1998). Una spinta destrutturante che agisce anche sull'armatura commerciale interna alle città: a fronte di nuclei storici in rafforzamento, i «grappoli» di piccoli negozi, distribuiti nella trama minuta dei quartieri, perdono peso costringendo la popolazione a maggiori spostamenti per l'accesso ai servizi commerciali elementari.

La destrutturazione delle reti distributive locali può essere così intensa da alimentare veri e propri fenomeni di *food desert* specie nei confronti dei segmenti deboli e meno mobili della popolazione (anziani, famiglie a basso reddito) che vedono compromessa la possibilità di un rapido e conveniente accesso all'offerta dei prodotti alimentari, in particolare di quelli freschi. L'ampia letteratura che si confronta con questa problematica – riferita principalmente a Gran Bretagna, Stati Uniti e Canada – non solo solleva questioni di democrazia dei consumi e di uguaglianza sociale ma intercetta il tema della tutela della salute, spingendo l'operatore pubblico a mettere in campo azioni per il mantenimento di un'adeguata rete di vendita dei prodotti freschi, all'interno di politiche per lo sviluppo locale e la rigenerazione dei quartieri urbani problematici (Wrigley, 2002; Shaw, 2006; Sparks, Bania e Leete, 2011; Donald, 2013).

Nel caso italiano i fenomeni di *food desert* sono ancora limitati per almeno tre ragioni: la persistenza di un'elevata densità di punti vendita rispetto alla popolazione, legata alla frammentazione del sistema insediativo, la radicata tradizione dei mercati ambulanti capaci di presidiare anche le realtà marginali e infine il ruolo guida, nel processo di modernizzazione del commercio, delle strutture di vendita di dimensioni contenute (supermercati e *superettes*), per le quali è fondamentale la prossimità spaziale ai consumatori. Queste strutture tendono a integrarsi più facilmente nel sistema distributivo locale e a sviluppare relazioni di complementarità con le altre forme di vendita, diventando oggetto di crescente attenzione delle politiche indirizzate alla valorizzazione dei centri urbani, messi in crisi dall'eccessiva periferizzazione del commercio (Thomas e Bromley, 2003). L'inarrestabile diffusione delle grandi superfici commerciali potrebbe tuttavia accentuare, anche in Italia, i fenomeni di *food desert*: a confermare l'ipote-

si, la continua riduzione della densità dei punti vendita alimentari (da 3,4 a 3,1 unità locali ogni 1.000 abitanti fra 2002 e 2012).

*Politiche per la resilienza del piccolo commercio.* – Man mano che la periferizzazione del commercio avanza, viene riscoperta, anche nel nostro paese, la pluralità dei ruoli delle strutture di vendita di piccola dimensione che alimentano una nuova generazione di politiche indirizzate al loro sostegno. Guardando i paesi dove la grande distribuzione è già pienamente affermata, la letteratura economica ha da tempo messo in luce le ragioni di un intervento pubblico a favore del piccolo commercio, richiamando in particolare aspetti legati alla sua capacità di soddisfare la variegata domanda di beni e di contribuire al mantenimento dell'efficienza del sistema distributivo (Zanderighi, 1990). Anzitutto, il piccolo commercio favorisce alternative di acquisto per i consumatori in quanto offre prodotti difficilmente reperibili attraverso altri canali, come ad esempio quelli tipici e biologici legati all'agricoltura post-produttivista che valorizza la biodiversità. Il piccolo commercio riesce inoltre ad inserirsi nei mercati interstiziali non raggiunti dalla grande distribuzione, contribuendo a ridurre fenomeni di sottodotazione dell'offerta dei beni. Infine, accrescendo la varietà dei prodotti e dei servizi di vendita, esso favorisce il mantenimento di elevati livelli di concorrenza. All'interno di questo quadro generale, va distinta la posizione delle piccole imprese rispetto alla loro specializzazione in beni banali o problematici: nel primo caso è più spiccato il ruolo integrativo o suppletivo rispetto alla grande distribuzione, nel secondo i piccoli punti vendita mantengono una posizione di rilievo, per la loro capacità di offrire servizi altamente personalizzati che accompagnano l'acquisto dei beni problematici. Ma limitarsi agli aspetti economici può essere riduttivo in quanto al piccolo commercio è anche legato un articolato insieme di valori sociali e culturali che lo rendono attività fondamentale per l'abitabilità delle città. Chiunque viva in un quartiere a densa presenza di punti vendita, dove buona parte di quello che serve è disponibile sotto casa, sarà pronto a testimoniare la validità della complessa valenza del commercio: ci sono negozi che rappresentano la memoria storica del quartiere, punti di aggregazione a livello locale, osservatori privilegiati per cogliere i mutamenti sociali ed economici del quartiere stesso; un patrimonio da non disperdere che orienta molti studiosi a considerare il piccolo commercio – soprattutto indipendente – un vero e proprio bene pubblico da preservare (Brunetti e Santini, 2006).

Quali politiche adottare per andare in questa direzione? Il mantenimento del passato *equilibrio forzato* fra grande e piccola distribuzione non ha più ragione d'essere e nell'attuale fase di liberalizzazione si punta a valorizzare le complementarità fra i due mondi. Si è avviata così anche in Italia una fase di *politiche attive* per favorire la resilienza del piccolo commercio, sia nei confronti della concorrenza delle grandi strutture sia, più di recente, nei confronti della crisi economica che costringe alla chiusura molti negozi. Al di là delle specifiche de-

clinazioni disciplinari (Simmie e Martin, 2010), il concetto di resilienza è fondamentale perché sposta l'accento dalla *contrapposizione* tra forme e luoghi di vendita all'adattamento reciproco, alla *complementarità* basata sulla loro capacità di intercettare popolazioni con stili di vita alquanto diversi. Il consumatore contemporaneo può essere paragonato a un *bricoleur*: la sua identità emerge dalla combinazione dei beni acquistati in luoghi diversi, in momenti diversi, per soddisfare bisogni e desideri diversi. Spettacolari centri commerciali, piccole botteghe dove si respira l'aria del passato, *farmers' market* che favoriscono il rapporto diretto con i produttori e molti altri luoghi di vendita capaci di intercettare le popolazioni in movimento, rappresentano oggi i capisaldi di circuiti multipolari degli acquisti che rendono inattuali letture schematiche di contrapposizione fra le strutture di vendita: esse sono tutte compresenti nella città contemporanea e in adattamento reciproco.

La resilienza delle piccole imprese commerciali dipende dalle *singole* strategie messe in campo dagli imprenditori per intercettare la domanda ma può essere accresciuta dal coordinamento degli operatori presenti in un luogo. L'attenzione si sposta così dall'impresa al sistema delle imprese e al contesto che le ospita. La visione sistemica delle piccole unità di vendita, con il recupero di quel «surplus organizzativo» (Zanderighi, 2004) già da tempo identificato come elemento di forza del commercio *out-of-town*, viene sempre più spesso proposta come essenziale anche per preservare la vitalità del tessuto commerciale urbano. Una convinzione alla base delle numerose esperienze di Business Improvement District (BID) e Town Centre Management (TCM) introdotte negli Stati Uniti e in Gran Bretagna <sup>(2)</sup>, dove la trasformazione del sistema distributivo ha ormai raggiunto livelli di massima intensità.

Per l'Italia, la visione sistemica del commercio urbano non è una novità in quanto, fin dagli anni Novanta del secolo scorso, andavano in questa direzione alcuni progetti-pilota di valorizzazione dei centri storici nonché le Associazioni di via attive in molte città (Gili, Pesci e Rossi, 1994). Ma nell'attuale scenario di liberalizzazione del commercio, il crescente riferimento alle esperienze internazionali di TCM e BID ha portato a innovare gli strumenti per sostenere il settore con l'introduzione, in molte regioni italiane, dei centri commerciali naturali (CCN) e dei distretti del commercio (DC) (Miglietta, 1998; Paparelli e Del Duca, 2010).

---

(2) Le prime esperienze risalgono rispettivamente al 1974 (New Orleans) e al 1987 (Ilford e London Borough of Redbridge). In Canada i Business Improvement Area, simili ai BID, si sono diffusi a partire dal 1970 (Toronto). Il BID è una porzione urbana nella quale le imprese presenti pagano una tassa addizionale per finanziare progetti interni all'area stessa finalizzati a fornire servizi di pulizia, sicurezza, arredo urbano, marketing e attrazione di investimenti. I servizi forniti dal BID si aggiungono a quelli già erogati dall'amministrazione pubblica. L'Association of Town Centre Management (ATCM), alla quale aderiscono 600 città del Regno Unito, definisce il TCM come: «a co-ordinated pro-active initiative designed to ensure that our town and city centres are desirable and attractive places. In nearly all instances the initiative is a partnership between the public and private sectors and brings together a wide-range of key interests».

*Due temi rilevanti.* – Come orientare l'analisi delle nuove politiche di gestione unitaria del commercio introdotte in Italia sulla falsariga delle esperienze internazionali? Questo lavoro affronta il caso dei DC della Lombardia privilegiando due questioni cruciali: la necessità di superare letture focalizzate sugli aspetti gestionali; la necessità di posizionare la politica rispetto ai modelli teorici di riferimento.

Per quanto riguarda la prima questione, le politiche sistemiche per il commercio, che attivano una molteplicità di attori, azioni e risorse, richiederebbero valutazioni transdisciplinari ma queste, in realtà, non sono facili da attuare (Reeve, 2004). Nella vasta letteratura sul TCM si colgono piuttosto filoni di riflessione focalizzati su temi specifici. Molta attenzione viene data alla *partnership* fra attori e al passaggio da politiche di gestione «giorno per giorno» del commercio a politiche con un orientamento strategico di lungo periodo indirizzate all'intero mix funzionale dei centri urbani (Page e Hardyman, 1996; Stubbs, Warnaby e Medway, 2002; Whyatt, 2004). Questa letteratura, a sua volta, ha orientato gli studiosi a riflettere sul coinvolgimento degli attori, sul loro ruolo e comportamento, con particolare attenzione al fenomeno del *free-riding* <sup>(3)</sup>, ma anche sugli indicatori attraverso i quali valutare l'efficacia delle politiche, per ricalibrare obiettivi e azioni e allargare la platea degli attori partecipanti (Pal e Sanders, 1997; Forsberg, Medway e Warnaby, 1999; de Nisco, Riviezzo e Napolitano, 2008; Cook, 2009; Donaghy, Findlay e Sparks, 2013). Altri lavori hanno privilegiato le azioni messe in campo con riferimento a temi specifici quali sicurezza, promozione di eventi e rigenerazione urbana (Oc e Tiesdell, 1998; Warnaby, Bennison e Davies, 2005; Otsuka e Reeve, 2007). Ma l'attenzione è stata indirizzata soprattutto all'architettura organizzativa, cioè alle forme gestionali utilizzate per sostenere il commercio e alquanto diversificate rispetto a due parametri chiave: il grado di formalità delle reti di attori, la provenienza dei finanziamenti (Warnaby, Alexander e Medway, 1998).

Bisognerebbe proporre letture più complesse delle politiche di gestione unitaria del commercio che non trascurino i territori coinvolti. Come vengono delimitate le aree entro le quali attivare le politiche? Aspetto in ombra ma per nulla secondario. Non basta fare affidamento sull'attivismo degli attori locali; c'è un problema di comprensione della formazione dei confini, di massa e di sistemi commerciali messi in gioco attraverso le aggregazioni spontanee. Questo è importante per cogliere il senso della politica, le sue potenzialità di applicazione rispetto agli obiettivi di valorizzazione del commercio e di mantenimento di un tessuto distributivo equilibrato a scala urbana e territoriale. Lo ribadisce uno studio relativo ai 60 BID presenti a New York (Meltzer, 2012): essi si sono attivati spontaneamente in quartieri con elevate potenzialità commerciali, ma non sono stati strumento valido per risollevarlo dal declino le aree problematiche a rarefatta presenza di piccoli punti vendita. L'appropriatezza delle politiche al contesto mette in

---

(3) Nella teoria economica dei beni pubblici, identifica i soggetti che beneficiano di risorse, prestazioni o servizi senza pagare il relativo costo.



guardia dall'applicazione estensiva dei modelli e si pone come problema anche per il TCM, più adatto ai centri urbani di una certa rilevanza, ma forse meno a quelli piccoli, dove le politiche dovrebbero privilegiare le singole imprese, affinché possano recuperare economie di scala e diversificare l'offerta <sup>(4)</sup>.

La seconda questione rilevante cui prestare attenzione riguarda similitudini e scostamenti fra politiche messe in campo. Viviamo in una fase di globalizzazione delle politiche, con un crescente riferimento ai modelli di TCM e BID trapiantati in realtà diverse da quelle d'origine. Del resto, l'ampio dibattito sulle politiche urbane neoliberiste mostra come il commercio sia uno dei campi in cui esse trovano maggiore applicazione (Sager, 2011); numerosi anche i *networks* tra paesi per diffondere buone pratiche di gestione unitaria del commercio <sup>(5)</sup>, che rischiano di proporre modelli «senza patria». Le normative dei vari Stati hanno filtrato le tendenze globali, indirizzando la trasformazione delle reti distributive lungo sentieri specifici. Le specificità locali contano e dovremmo interrogarci di più su come i modelli di TCM e BID vengono adattati ad altri contesti. Questione affrontata soprattutto rispetto al BID, basato su contratti fra soggetti privati e *concept* itinerante che da Stati Uniti e Canada si è diffuso in Europa, Africa e Australia (Cook, 2008; Morçöl e altri, 2008; Hecker, 2010; Peyroux, Pütz e Glazze, 2012; Didier, Morange e Peyroux, 2013). Minore l'attenzione dedicata all'estensione del TCM al di là della Gran Bretagna (Coca-Stefaniak e altri, 2009), eppure si tratta di un modello di riferimento per tutti quei paesi europei nei quali l'operatore pubblico vuole mantenere un ruolo chiave nell'adozione di politiche basate su forme di *governance*.

*I distretti del commercio in Lombardia.* – In Italia le grandi superfici di vendita raggiungono valori di massima diffusione nella regione Lombardia dove, fin dagli anni Settanta, con l'apertura dei primi ipermercati e centri commerciali a corona della città di Milano e di altre grandi città, si è avviato un intenso processo di periferizzazione del commercio (Zerbi, 1977). La grande distribuzione è entrata progressivamente nei livelli inferiori della gerarchia urbana concorrendo al ridimensionamento del piccolo commercio. Un ridimensionamento che si arresta solo dopo l'entrata in vigore del Decreto Bersani: fra 2003 e 2011 gli esercizi di vicinato crescono anche se il *trend*, dopo il 2008, rallenta e in alcuni casi diventa negativo, per effetto della pesante crisi economica degli ultimi anni (tab. 1). Le dinamiche di trasformazione del piccolo commercio, pur riferite al breve arco temporale 2003-2011, confermano la destrutturazione dei livelli gerarchici di articolazione delle reti distributive richiamata in precedenza. Il

---

(4) Si allude a politiche che favoriscono la cooperazione per l'approvvigionamento dei prodotti e sostengano lo sviluppo di negozi multifunzionali che offrono non solo beni ma anche servizi.

(5) È il caso di Tocema-Town Centre Management e Mandie-Managing District Centres in Northwest Europe, nell'ambito dei programmi europei Interreg IIIC e Interreg IVB.



Tab. 1 – *Popolazione residente ed esercizi di vicinato in Lombardia (2003, 2008, 2011)*

Popolazione Comuni (2011)	N° Comuni	Pop. residente (2011)	Esercizi di vicinato (2011) (*)	Δ% Pop. residente		Δ% Es. di vicinato	
				2003-'08	2008-'11	2003-'08	2008-'11
Fino a 500 ab.	141	40.742	271	-0,5	-1,0	5,5	-6,6
501-1.000	187	137.692	1.091	3,5	-1,4	3,9	-1,3
1.001-2.500	402	670.878	5.218	6,9	2,9	1,0	-1,8
2.501-5.000	358	1.306.611	10.773	8,3	3,5	1,8	-1,7
5.001-10.000	266	1.880.059	17.240	8,0	3,5	3,1	-0,1
10.001-15.000	82	994.205	9.552	7,8	3,4	7,0	0,6
15.001-25.000	63	1.202.612	13.007	6,7	3,4	6,0	1,4
25.001-50.000	32	1.152.208	12.778	3,3	2,6	-0,7	-4,5
Oltre 50.000	14	1.208.597	20.923	2,3	1,8	5,8	-0,6
Milano	1	1.324.110	21.724	4,2	1,9	8,4	-0,5
<i>Tot. Lombardia</i>	<i>1.546</i>	<i>9.917.714</i>	<i>112.577</i>	<i>5,9</i>	<i>2,9</i>	<i>4,5</i>	<i>-0,8</i>

(\*) Punti vendita con superficie fino a 150 m<sup>2</sup> nei comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti e fino a 250 m<sup>2</sup> negli altri comuni.

Fonte: nostra elaborazione su dati Osservatorio Commercio Regione Lombardia e Istat

composito aggregato dei centri medi (fra 1.000 e 10.000 abitanti) è quello maggiormente soggetto a tensioni che hanno origine nella combinazione fra debole crescita degli esercizi di vicinato e deciso incremento della popolazione conseguente al processo di suburbanizzazione di lungo raggio attorno alle grandi città, ancora in atto. Situazione opposta per i centri maggiori (in particolare quelli con più di 50.000 abitanti), dove i tassi di crescita dei punti vendita si mantengono superiori a quelli della popolazione: queste realtà, dalla densa struttura commerciale, hanno minore difficoltà a contrastare lo sviluppo della grande distribuzione e in molti casi riescono addirittura ad aumentare la loro capacità polarizzante nei confronti del territorio limitrofo. Nel restante aggregato dei piccoli centri urbani (meno di 1.000 abitanti), l'andamento non lineare degli esercizi di vendita va attribuito unicamente al comportamento di pochi comuni, mentre la maggior parte degli altri continua a mantenere inalterata nel tempo la propria rarefatta rete distributiva.

In questo quadro si è inserita una politica innovativa per il sostegno delle reti commerciali di prossimità rappresentata dai DC. L'articolata definizione contenuta nella normativa mette in risalto la loro complessa natura: essi sono «ambiti territoriali ben individuabili [...] a livello infra-comunale, comunale o sovra-comunale, caratterizzati da un'offerta commerciale integrata ed espressione di una comunità locale», nonché strumenti di «integrazione e valorizzazione di tutte le risorse di cui dispone il territorio per accrescerne l'attrattività, rigenerare il tessuto urba-

no e sostenere la competitività delle sue polarità commerciali» (6). Il profilo dei DC può essere delineato con maggior chiarezza considerando aspetti relativi alla struttura organizzativa, alle risorse messe in campo e agli obiettivi perseguiti (tab. 2), comunemente assunti come parametri di riferimento per inquadrare le politiche di gestione unitaria del commercio. Tre gli elementi qualificanti dei DC: 1) la *partnership* fra soggetti pubblici e privati che si riallaccia al modello del TCM e in particolare, per l'alto grado di informalità delle reti di attori centrate sull'operatore pubblico, alla semplice forma gestionale del Forum; 2) il ruolo guida della Regione che cofinanzia l'istituzione dei distretti del commercio attraverso specifici bandi; 3) la pluralità delle forme distrettuali, finalizzate a coinvolgere non solo singoli grandi comuni (attraverso la formula dei distretti urbani), ma anche insiemi di comuni minori (attraverso la formula dei distretti diffusi).

La possibilità di federare più centri abitati segnala un'innovazione nella scala d'azione della politica, sia rispetto al TCM sia ai CCN introdotti in altre regioni italiane, entrambi indirizzati a singoli comuni. La formula dei distretti è di grande interesse anche perché ripropone una regionalizzazione basata sul commercio, sia pure in forme diverse dalle vecchie esperienze degli Atlanti Tagliacarne e Somea: i confini non sono predefiniti in base ad algoritmi matematici ma frutto di libere scelte degli attori locali, nell'ambito di semplici «regole del gioco» fissate dalla normativa.

*Confini e struttura dei distretti del commercio.* – La politica ha avuto ampia diffusione: attraverso quattro bandi, lanciati fra 2008 e 2010, sono stati istituiti 187 distretti (capoluoghi esclusi) che interessano il 52% dei comuni e il 68% degli esercizi di vicinato della Lombardia (fig. 1). Intenso il protagonismo delle fasce di montagna e pianura, soprattutto delle province di Brescia, Bergamo, Pavia e Mantova dove la trama dei DC è particolarmente compatta. Al di là della straordinaria mobilitazione dei territori, è evidente tuttavia la frammentazione delle aggregazioni distrettuali che non assicura il raggiungimento di una scala territoriale e di una massa commerciale adeguate al governo del sistema distributivo. A parte il caso dei distretti monocentrici, previsti per i comuni non capoluogo con popolazione superiore a 15.000 abitanti, i bandi regionali fissano il limite minimo dell'aggregazione in tre comuni; una «regola del gioco» ampiamente rispettata, visto che il maggior numero di distretti (40 su 187), dopo quelli monocentrici (41), è formato proprio da tre comuni. Le comunità locali hanno preferito «giocare al ribasso», non solo nel primo bando – forse per la novità della politica – ma anche in quelli successivi, nonostante sia stata data la possibilità di ridefinire i confini dei distretti già costituiti, aggregando nuovi comuni. L'attivazione spontanea degli attori locali, sollecitata dalla Regione in nome del principio di sussidiarietà, potrebbe portare alla luce nuove micro-territorialità nell'or-

---

(6) Rispettivamente D.g.r. 24 luglio 2008 n. 8/7730 e D.g.r. 28 ottobre 2009 n. 8/10397.

Tab. 2 – I distretti del commercio in Lombardia

<i>Tipologie</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Distretti urbani del commercio</i> (DUC): città capoluogo di provincia e altri centri urbani con popolazione residente &gt; 15.000 abitanti. Il distretto coincide con una o più aree delimitate del comune.</li> <li>• <i>Distretti diffusi del commercio</i> (DDC): aggregazioni di almeno 3 comuni con popolazione residente &lt; 15.000 abitanti, confinanti e appartenenti alla stessa provincia.</li> </ul>
<i>Finalità</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sostenere la competitività del commercio al dettaglio.</li> </ul>
<i>Azioni</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Azioni formulate in un Programma di intervento integrato (durata minima 3 anni), relative a 8 assi tematici: 1) comunicazione e marketing; 2) promozione e animazione; 3) interventi strutturali; 4) accessibilità e mobilità; 5) sicurezza; 6) gestione di servizi in comune; 7) interventi per la sostenibilità energetica e ambientale; 8) iniziative finalizzate allo sviluppo e al sostegno dell'imprenditoria.</li> </ul>
<i>Attori</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partenariato pubblico/privato: <ul style="list-style-type: none"> <li>– 1 comune (DUC) o almeno 3 comuni (DDC) + 1 associazione del commercio rappresentativa a livello provinciale;</li> <li>– auspicato il coinvolgimento di altri attori pubblici e privati interessati agli obiettivi di sviluppo del distretto (enti locali territoriali; autonomie funzionali; rappresentanze di settori economici, proprietari immobiliari e popolazione residente; enti, imprese, agenzie, associazioni e consorzi a carattere pubblico, privato o misto).</li> </ul> </li> <li>• Facilitatore: ente pubblico capofila del partenariato (comune, unione di comuni, comunità montana).</li> </ul>
<i>Forma organizzativa</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alto grado di informalità: <ul style="list-style-type: none"> <li>– nella fase iniziale, su iniziativa del facilitatore, tavoli di lavoro per la predisposizione dell'Accordo di Distretto e del Programma di intervento da sottoporre alla valutazione regionale;</li> <li>– nelle fasi successive, strutture di <i>governance</i> non predefinite con possibilità di individuare un <i>manager</i> di distretto (scelto fra il personale dell'ente capofila o fra professionisti ed esperti di settore) che agisce in stretta relazione con il partenariato, per coordinare la realizzazione del Programma di intervento.</li> </ul> </li> </ul>
<i>Finanziamenti</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanziamenti a progetti definiti in un Programma di intervento.</li> <li>• Risorse pubbliche e private assicurate dal partenariato di distretto.</li> <li>• Contributo regionale, attraverso bandi, preventivamente ripartito per province in base alla loro dimensione demografica; cofinanziamento massimo predefinito in relazione alla dimensione dei distretti (numero di comuni, popolazione totale) e ricalibrato in base alla valutazione dei Programmi di intervento; sono previste quote massime di cofinanziamento per gli interventi a finalità pubblica e privata.</li> <li>• Beneficiari: soggetto capofila (beneficiario diretto); comuni partner, associazioni imprenditoriali, soggetti privati e no-profit, imprese con sede legale o operativa nel distretto appartenenti ai settori del commercio, del turismo e dei servizi (beneficiari indiretti per il tramite del capofila).</li> </ul>
<i>Monitoraggio</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Questionari periodici su un campione di distretti, basati su indicatori di <i>performance</i> predefiniti.</li> </ul>

Fonte: nostra elaborazione di sintesi dalla normativa regionale

ganizzazione delle reti distributive e nelle interdipendenze fra centri abitati, in misura simile ai BID che – a un'altra scala di osservazione – svelerebbero la reale trama dei quartieri della città, al di là del disegno fissato dagli urbanisti. È una grande potenzialità, ma le piccole aggregazioni potrebbero attivarsi semplicemente come esito di campanilismi spinti agli estremi, di comportamenti opportunistici tesi alla cattura dei finanziamenti regionali, con conseguenze sulla formazione di ritagli ottimali per la gestione del sistema commerciale. Il fatto che con il quinto bando (7) non si prevedano finanziamenti per nuovi distretti, ma solo per l'accorpamento di quelli già esistenti, sembra confermare il problema di aggregazioni troppo piccole che dovrebbero ridefinire i loro confini. Del resto, la frammentazione trova riscontro nel confronto fra i confini dei distretti e quelli delle aree sovracomunali identificate dalla pianificazione provinciale come unità intermedie per il governo del territorio. Perfino nel caso della provincia di Bergamo, dove l'obiettivo di valorizzare un «territorio al plurale» ha portato a individuare un'articolata trama di aree sovracomunali che non ha paragoni in altre province, i distretti del commercio si sovrappongono a questa trama in modo irrazionale: partizioni già piccole vengono ulteriormente frammentate e in molti casi vengono federati comuni appartenenti ad ambiti diversi. Perché un insieme di comuni decide di costituire un DC? Quasi sempre non c'è risposta oppure le motivazioni richiamate fanno riferimento alla semplice prossimità fisica o all'appartenenza allo stesso (ampio) sistema territoriale della montagna o della pianura. Il distretto viene «costruito» e «raccontato» accostando dati e notizie relative alle singole realtà comunali: davvero troppo poco rispetto a una normativa che lo concepisce come sistema commerciale unitario, con caratteri di polarità rispetto al territorio circostante. Prevalgono federazioni di modesta entità anche rispetto all'estensione delle reti commerciali, con il 49% dei distretti che aggrega meno di 200 esercizi di vicinato. Peraltro la frammentazione si è accentuata nel corso del tempo: i distretti di maggiori dimensioni vengono attivati nei primi bandi – si tratta spesso di distretti monocentrici come Busto Arsizio, Gallarate e Vigevano – in quelli successivi emerge la tendenza ad aggregare una minor quantità di punti vendita, fino a toccare le soglie minime di 23 e 21 esercizi commerciali nei distretti di Borgo Priolo (Pavia) e Garzeno (Como).

Aspetti problematici emergono anche dal punto di vista dell'assetto strutturale letto incrociando due variabili: 1) grado di concentrazione dei punti vendita in ogni comune del distretto, al fine di distinguere distretti monocentrici, gerarchici e non gerarchici; 2) densità commerciale del distretto nel suo complesso (esercizi di vicinato/1.000 abitanti), a confronto con quella regionale, per identificare distretti a rete fitta o rada (fig. 1). La classificazione mette in luce la prevalenza di una *figura debole* di distretto – non gerarchico a rete rada – nella quale la mancanza di un comune dominante, per grado di polarizzazione dei punti vendita, si accompagna a un basso indice di densità commerciale, cioè a una

---

(7) Approvato con D.d.g. 1 marzo 2013 n. 1744 (chiusura bando 31 maggio 2013).

presenza rarefatta di commercio rispetto alla popolazione. Ancora una volta si possono esprimere dubbi sulla possibilità di costruzione spontanea di aggregazioni ottimali: tutti questi distretti deboli non coincidono con il concetto di polarità richiamato dalla normativa regionale, a meno che tale concetto non vada inteso come semplice concentrazione spaziale.

Ma la questione più rilevante è forse quella della capacità dei distretti di intercettare situazioni problematiche, di essere cioè strumento a sostegno della resilienza del commercio, soprattutto laddove questo è in difficoltà. A livello complessivo, fra 2003 e 2011, la crescita degli esercizi di vicinato (+1,7%) che si verifica nei comuni aggregati in distretti è superiore a quella degli altri comuni (+1,4%)<sup>(8)</sup>, a confermare come la politica abbia contribuito alla protezione del piccolo commercio. A uno sguardo più attento è evidente tuttavia come ciò valga soprattutto per le realtà con reti distributive fitte – cioè con connotati di polarità – mentre i distretti deboli, a rete rada, hanno traiettorie evolutive più difficili da interpretare. Più nel dettaglio, sono state isolate le situazioni di maggior criticità commerciale rappresentate dai comuni che hanno contemporaneamente una rete distributiva rada (segnalata da indici di densità commerciale inferiori alla media regionale) e un calo di punti vendita nel periodo 2003-2011 (in controtendenza con il dato regionale). Dei 436 comuni che ricadono in questa situazione – molti dei quali concentrati nell'area milanese e nella fascia pedemontana – meno della metà è «catturata» dai distretti; un dato preoccupante poiché se il piccolo commercio in crisi giustifica politiche mirate, non necessariamente queste vanno a favore dei contesti problematici, anzi il rischio è di accentuare gli squilibri esistenti.

*La mobilitazione delle aree periferiche.* – Un ulteriore aspetto da considerare, nell'analisi della politica dei DC, riguarda gli investimenti mobilitati dagli attori locali<sup>(9)</sup>. Valori massimi si raggiungono nei distretti collocati nella fascia urbana centrale della Lombardia, dove la rete dei piccoli punti vendita si scontra con l'intensa presenza della grande distribuzione. Interessante anche notare come i distretti monocentrici, molti dei quali localizzati in prossimità di Milano, attivino investimenti di limitata entità a confronto con quelli che aggregano più comuni (fig. 2). Questa particolarità riflette verosimilmente modalità di cofinanziamento da parte della Regione più penalizzanti per i grandi comuni e coglie uno degli aspetti essenziali della politica dei DC: l'orientamento a favorire federazioni di attori e territori soprattutto nei contesti minori. La politica non è indirizzata unicamente ai vertici delle gerarchie commerciali, ma entra nel minuto dei territori, là dove si gioca la difficile partita del mantenimento della rete distributiva di prossimità.

---

(8) Il dato esclude i comuni capoluogo di provincia.

(9) I dati fanno riferimento solo ai distretti istituiti con i primi tre bandi; questo non dovrebbe compromettere la validità delle osservazioni per l'elevato numero dei casi esaminati (134 su 187 distretti).

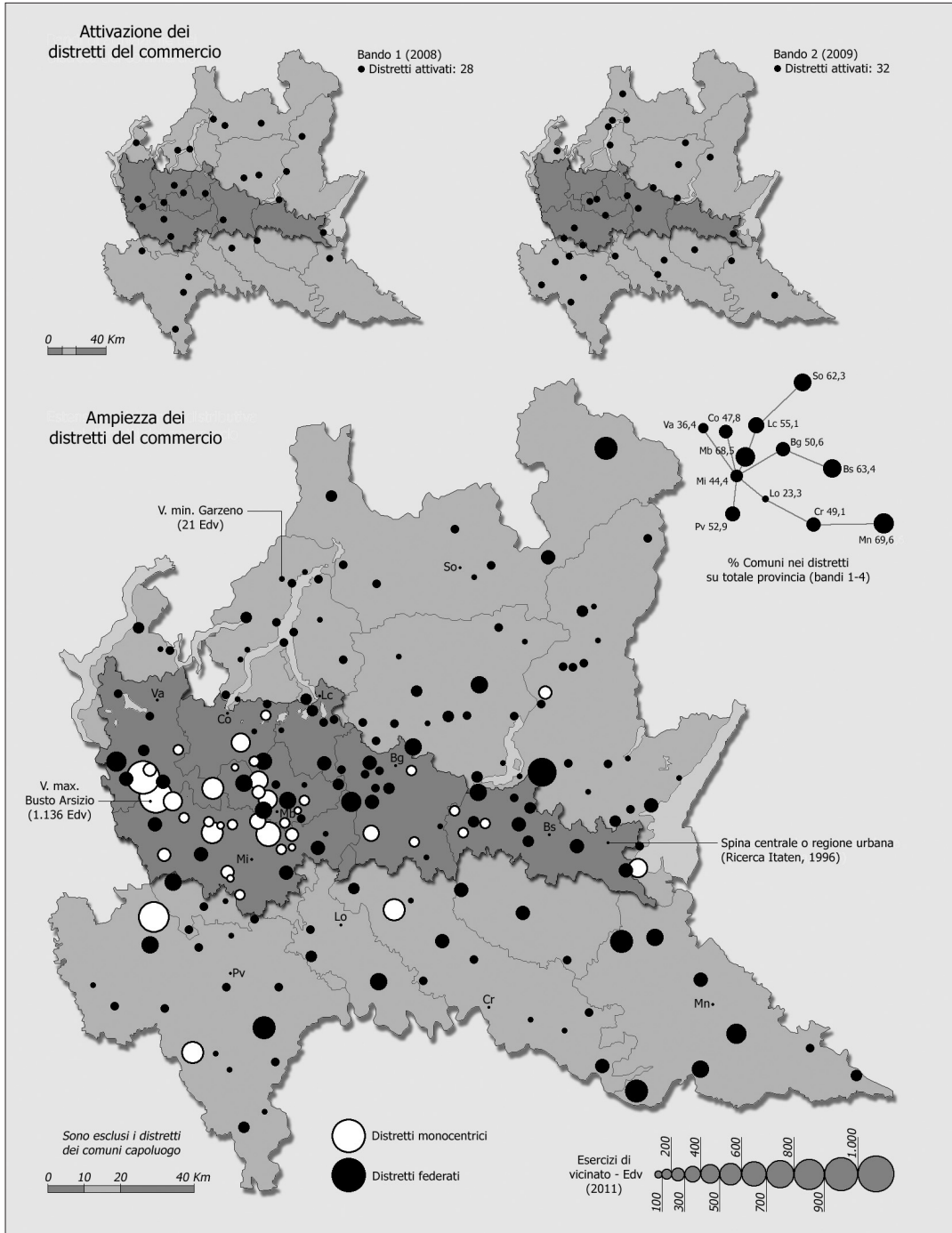
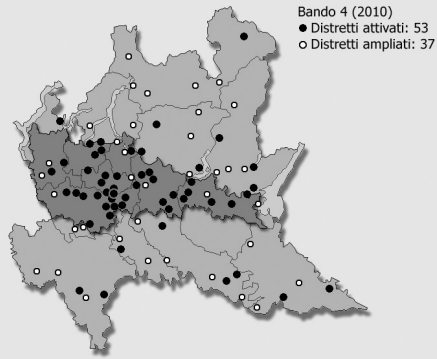
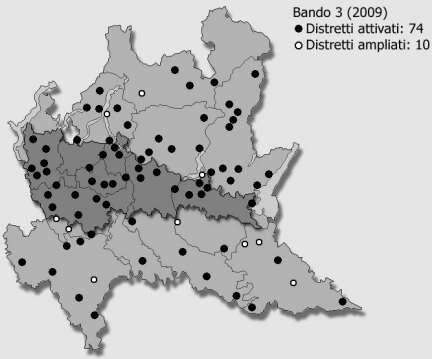
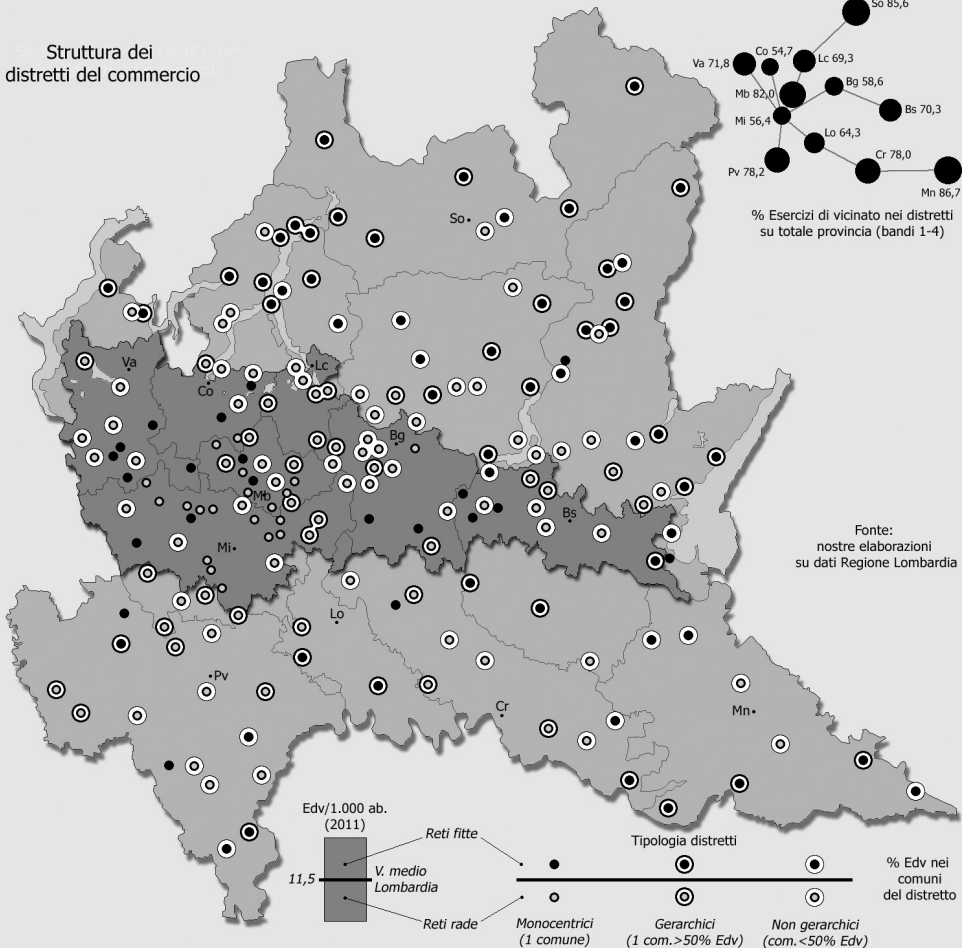


Fig. 1 – *Distretti del commercio: bandi e reti distributive*



Struttura dei distretti del commercio





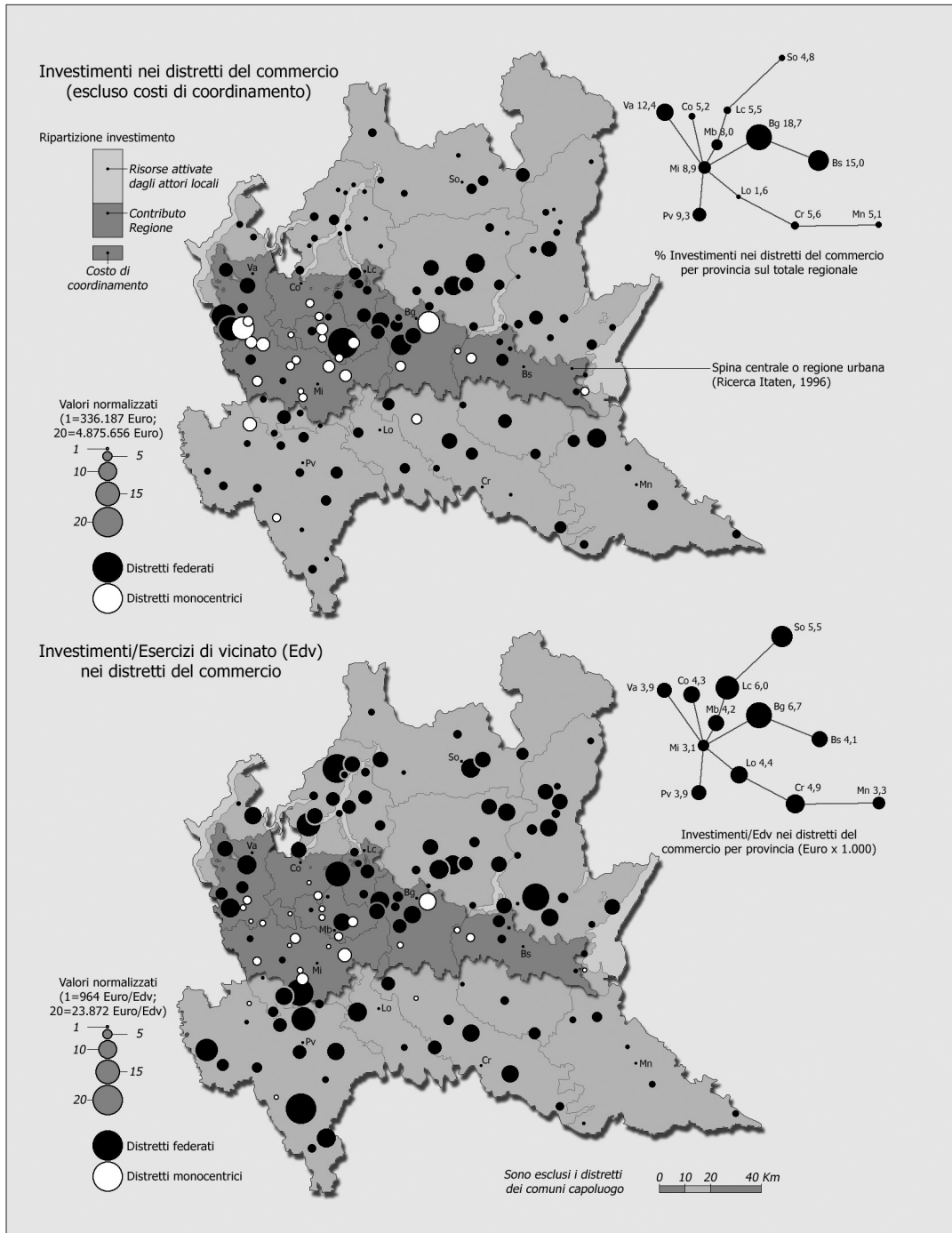


Fig. 2 – *Distretti del commercio: investimenti e attori coinvolti (bandi 1-3)*



Il rapporto fra investimento complessivo previsto nel programma distrettuale e contributo concesso dalla Regione (la cosiddetta leva finanziaria) è un indicatore utile per misurare l'intensità dello sforzo locale a sostegno delle reti commerciali. Esso presenta valori tanto più elevati quanto più gli attori pubblici e privati, federati in distretti, riescono ad attivare risorse proprie, andando oltre il contributo regionale, a sua volta legato a massimali dipendenti dal numero di comuni partecipanti al distretto e dalla sua popolazione. Bassi valori dell'indicatore – cioè un investimento molto vicino alle risorse erogate dalla Regione – caratterizzano un buon numero di distretti con reti distributive ampie, a suggerire comportamenti opportunistici, l'interpretazione del distretto come semplice occasione di finanziamento – spesso in aggiunta a contributi ricevuti attraverso altri canali – ma anche la difficile cooperazione fra attori a livello locale. Qualunque sia la reale spiegazione, sembra confermarsi lo sforzo delle coalizioni fra piccoli comuni per moltiplicare le risorse a sostegno del loro commercio.

Altro indicatore utile per valutare l'impatto della politica è il rapporto fra investimento complessivo previsto e numero di esercizi di vicinato esistenti nel distretto. I valori assunti da questo indicatore delineano un quadro nel quale il primato della fascia urbana centrale tende ad attenuarsi (fig. 2): perdono peso, per il sottodimensionamento dei programmi d'investimento rispetto all'ampiezza delle reti distributive, soprattutto i distretti appartenenti alle province di Varese e Milano, mentre acquistano straordinaria rilevanza quelli delle fasce periferiche di pianura e montagna, a riconferma della capacità della politica di coinvolgere i contesti minori, dove le risorse messe in campo sono sicuramente limitate in valore assoluto, ma rilevanti rispetto alle consistenze delle reti distributive locali.

Per quanto concerne la provenienza degli investimenti, il maggior numero di DC (50 su 134) fa leva sui finanziamenti pubblici, seguono un buon numero di casi (44) di equa distribuzione fra risorse pubbliche e private e un numero simile di casi (40) nei quali prevalgono le risorse private. Come per il TCM, l'apporto delle amministrazioni comunali è essenziale, non solo in termini economici ma di creazione di consenso ed elaborazione di un progetto complesso a sostegno del commercio, nel quale si intrecciano azioni relative alla riconoscibilità dell'offerta, all'accessibilità e alla riqualificazione dello spazio urbano. Per l'approccio *public-led* i DC lombardi si differenziano dai CCN attivati in altre regioni italiane, dove prevale l'orientamento *retail-led* che limita gli orizzonti della politica a questioni più immateriali come organizzazione di eventi, studi di mercato e miglioramento dei servizi per i consumatori. Le stesse denominazioni nascondono approcci diversi: con il termine distretto viene esaltata la centralità delle reti relazionali e si allude all'incastro tra sfera sociale e apparato economico che rappresenta l'essenza dei distretti industriali (assunti a modello di sviluppo locale in molti campi come turismo, beni culturali, produzioni tipiche); con il termine CCN viene invece enfatizzata la dimensione dell'agglomerazione spaziale dei punti vendita nei centri storici, da ripensare come unità contrapposte ai centri commerciali extraurbani.

*Una politica «commercio-centrica».* – Dal punto di vista delle reti di attori coinvolti nella formazione dei DC, c'è stata un'intensa mobilitazione di attori (associazioni di rappresentanza del commercio e numerosi altri soggetti). Netta la contrapposizione fra le reti estese dei distretti attivati nelle province periferiche e quelle contratte dei distretti localizzati nell'area milanese, anche se questa immagine va accompagnata da riflessioni sugli orizzonti degli attori coinvolti (fig. 2). A tal fine questi ultimi sono stati suddivisi, rispetto ai campi di attività, in tre gruppi: quelli legati al commercio (associazioni di categoria), quelli appartenenti alla sfera delle altre attività economiche (associazioni industriali e artigianali, banche, *utilities*...) e quelli extra-economici (associazioni culturali, rappresentanze della società civile...).

L'ipotesi è che la composizione delle reti di attori, al di là del «nucleo» costituito dai comuni, legata all'una o all'altra delle tipologie individuate, nasconda una diversa visione del distretto. In 29 casi la rete è appiattita sugli attori del commercio, in altri 36 è più ampia ma comprende unicamente soggetti appartenenti al mondo dell'economia. Questa conformazione della rete – predominante nell'area milanese, nella Lomellina e in alcuni contesti montani – lascia intravedere una visione debole del distretto, come politica settoriale a stretta difesa delle attività commerciali. Il partenariato, spesso ridotto all'osso, fa solo da filtro tra i finanziamenti regionali e le imprese locali. In questi casi, nei programmi di investimento si insiste molto sulla comunicazione agli imprenditori delle possibilità di finanziamento e sulla raccolta delle loro adesioni, rendendo possibile – anche nei distretti più piccoli – l'alta incidenza degli investimenti privati<sup>(10)</sup>. Negli altri 69 casi il coinvolgimento degli attori non appartenenti alla sfera economica lascia intravedere una visione forte del distretto, con progetti molto radicati nei territori; un atteggiamento prevalente nelle province a sud della Lombardia dove i progetti distrettuali prendono generalmente la forma di itinerari alternativi ai grandi addensamenti commerciali, strettamente intrecciati con le tematiche della valorizzazione dei prodotti tipici locali e del patrimonio architettonico minore.

Nel complesso, si conferma un'eccessiva focalizzazione sul commercio già identificata come tratto distintivo della trasposizione ad altri paesi europei del modello del TCM (Coca-Stefaniak e altri, 2009). L'orientamento «commercio-centrico» è un problema tutt'altro che irrilevante. Il paesaggio commerciale dei centri storici riflette i flussi di popolazioni che li attraversano e le funzioni in essi presenti; reti di attori troppo piegate sul commercio ostacolano azioni sulla *complessità* delle funzioni e relazioni proprie dei centri storici. Occorrerebbe ampliare queste reti e dare voce ad altri attori, anche se non è semplice, a maggior ragione nel caso italiano, dove i centri storici sono sottoposti a rigidi vincoli che fanno capo a competenze distinte (Martinelli e Balboni, 2011).

---

(10) Si tratta di una differenza significativa rispetto al TCM, legata al fatto che con i DC le imprese commerciali trovano l'opportunità di un cofinanziamento per realizzare propri progetti.

A differenza delle esperienze di TCM, che in molti casi coinvolgono le imprese della grande distribuzione, i DC sono uno strumento a difesa dei piccoli operatori commerciali. Anzi l'opposizione alle grandi superfici commerciali è spesso esasperata: molti programmi di distretto propongono l'immagine della crisi del commercio di prossimità come conseguenza dello sviluppo eccessivo della grande distribuzione, ma dimenticano che tale sviluppo è legato al più generale cambiamento degli stili di vita e dei rapporti industria/distribuzione.

L'orientamento «commercio-centrico» viene ulteriormente rafforzato dalle forme di *governance* che assegnano compiti di formulazione e realizzazione dei programmi di investimento a ristretti nuclei di attori: strutture snelle, focalizzate sulle rappresentanze del commercio e delle altre attività economiche. Gli altri attori fanno da corona, con una limitata capacità di incidere sui programmi di investimento e con un rapporto di adesione solo formale ai principi generali di tutela del piccolo commercio.

Occorre guardare alle forme di *governance* con attenzione ma anche con preoccupazione. È condivisa l'idea di fare rete per rilanciare il piccolo commercio ma sulle concrete modalità gestionali c'è spesso indeterminazione e confusione. Il problema della *governance* – quali strutture, quali compiti – viene quasi sempre rimandato alla fase che segue il finanziamento dei distretti da parte della Regione ma non è mai la premessa per la loro realizzazione. Come dire, con opportunismo, «prima i finanziamenti, poi si vedrà». Questo non è irrilevante quantomeno rispetto a due questioni: 1) la capacità di andare oltre l'occasione del finanziamento regionale per strutturare un'azione continua a sostegno del piccolo commercio, frutto di una riflessione condivisa a livello locale; 2) la capacità di stimolare l'effettiva partecipazione dei privati a un progetto complessivo, di co-costruzione di beni pubblici locali per il commercio, piuttosto che limitarsi alla raccolta di singole iniziative imprenditoriali rese forzatamente complementari e coordinate.

Ben diversa l'esperienza del TCM che si configura come «organizzazione, attività e processo» (Otsuka e Reeve, 2007, p. 436), capace di avere una visione strategica e allargare la platea degli attori coinvolti per realizzare non una semplice azione di sostegno al commercio, ma un più complesso progetto di sviluppo locale. Questo non si verifica nell'esperienza italiana: né nei CCN (Codato, 2010), né nei DC lombardi che pure ambivano a essere strumento innovativo di gestione unitaria del commercio.

*Conclusioni.* – La politica dei DC non ha selezionato *ex ante* territori e problemi, ma ha teso piuttosto a proporre un *metodo di lavoro* basato sulla *partnership* pubblico/privato e su una progettualità complessa che intreccia azioni materiali e immateriali per rafforzare il piccolo commercio. Il fatto che non emerga mai una tendenza netta – nella struttura dei distretti, così come nelle dinamiche evolutive delle reti distributive – conferma come i DC siano uno stru-

mento flessibile e adattabile alle realtà più diverse, grazie alle poche «regole del gioco» fissate dalla Regione. Più di altre politiche italiane volte alla creazione di CCN, questa ha come riferimento il modello del TCM, sia per l'approccio *public-led* sia per l'ampio spettro di azioni che esso rende possibile. A uno sguardo più approfondito si colgono tuttavia significativi scostamenti dal TCM: un forte orientamento «commercio-centrico» e forme di *governance* piuttosto indefinite, con conseguente scarsa capacità di praticare una visione prospettica, nella quale il commercio è *parte* di un più complesso sistema di funzioni – e quindi di popolazioni, istanze e temporalità – che devono essere governate congiuntamente per riposizionare i centri storici rispetto alle agglomerazioni commerciali extraurbane. C'è però anche uno scarto in positivo rispetto al TCM, rappresentato dall'introduzione dei distretti diffusi, basati sulla federazione di più comuni. In questa innovazione si manifesta l'adattamento dell'originario modello anglosassone a un territorio altro, con un sistema insediativo molto frammentato. Attraverso la formula dei distretti diffusi diventa possibile un'azione decisa a sostegno del piccolo commercio anche nei contesti minori e nelle periferie territoriali a rischio di desertificazione commerciale, per effetto dell'attrazione a lungo raggio esercitata da una trama straordinariamente densa di grandi superfici di vendita. Con la formula dei distretti diffusi si riconosce come anche il commercio possa contribuire, unitamente ad altre funzioni, al rafforzamento del policentrismo, obiettivo chiave della pianificazione territoriale regionale. Si è scelta tuttavia la strada di un'eccessiva delega alle comunità locali, che hanno spesso interpretato i DC in senso riduttivo, generando una miriade di aggregazioni piccole e fragili al solo fine di catturare i finanziamenti regionali. Ma forse questo è coerente con l'atteggiamento liberista di fondo della Regione Lombardia: il richiamo al principio di sussidiarietà può nascondere semplicemente un approccio redistributivo a favore della categoria dei commercianti.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- BORCHERT J.G., *Spatial Dynamics of Retail Structure and the Venerable Retail Hierarchy*, in «GeoJournal», 1998, 4, pp. 327-336.
- BROWN S., *Retail Location: A Micro-scale Perspective*, Avebury, Ashgate, 1992.
- BRUNETTI F. e C. SANTINI, *Percorsi di sopravvivenza per il commercio urbano: insegnamenti dai "piccoli leader"*, in «Sinergie», 2006, 71, pp. 247-270.
- BULLADO E. e L. BUZZETTI (a cura di), *La rivoluzione terziaria. Riorganizzazione geografica del commercio*, Trento, Artimedia, 2001.
- COCA-STEFANIAK J.A. e altri, *Town Centre Management Models: A European Perspective*, in «Cities», 2009, 2, pp. 74-80.
- CODATO G., *Perspectives, Trends and Opportunities in City Management in Italy: What New Challenges Lie Ahead?*, in «Journal of Town & City Management», 2010, 1, pp. 11-22.
- COE N.M., *The Internationalisation/Globalisation of Retailing: Towards an Economic-geo-*

- graphical Research Agenda*, in «Environment and Planning A», 2004, 9, pp. 1571-1594.
- COOK I.R., *Mobilising Urban Policy: The Policy Transfer of US Business Improvement Districts to England and Wales*, in «Urban Studies», 2008, 4, pp. 773-795.
- COOK I.R., *Private Sector Involvement in Urban Governance: The Case of Business Improvement Districts and Town Centre Management Partnership in England*, in «Geoforum», 2009, 5, pp. 930-940.
- DAVIES R.L. (a cura di), *Retail Planning Policies in Western Europe*, Londra, Routledge, 1995.
- DE NISCO A., A. RIVIEZZO e M.R. NAPOLITANO, *The Role of Stakeholders in Town Centre Management: Guidelines for Identification and Analysis*, in «Journal of Place Management and Development», 2008, 2, pp. 166-176.
- DIDIER S., M. MORANGE e E. PEYROUX, *The Adaptative Nature of Neoliberalism at the Local Scale: Fifteen Years of City Improvement Districts in Cape Town and Johannesburg*, in «Antipode», 2013, 1, pp. 121-139.
- DONAGHY M., A. FINDLAY e L. SPARKS, *The Evaluation of Business Improvement Districts: Questions and Issues from the Scottish Experience*, in «Local Economy», 2013, 5, pp. 471-487.
- DONALD B., *Food Retail and Access After the Crash: Rethinking the Food Desert Problem*, in «Journal of Economic Geography», 2013, 2, pp. 231-237.
- FERNANDES J.R. e P. CHAMUSCA, *Urban Policies, Planning and Retail Resilience*, in «Cities», in corso di stampa.
- FINDLAY A.M. e altri, *Mobility as a Driver of Change in Rural Britain: An Analysis of the Links Between Migration, Commuting and Travel to Shop Patterns*, in «International Journal of Population Geography», 2001, 7, pp. 1-15.
- FORSBERG H., D. MEDWAY e G. WARNABY, *Town Centre Management by Co-operation. Evidence from Sweden*, in «Cities», 1999, 5, pp. 315-322.
- GILI G., G. PESCI e I. ROSSI, *Marketing urbano. Valorizzazione del commercio nei centri storici*, Milano, Etas, 1994.
- GUY C.M., *Controlling New Retail Spaces: The Impress of Planning Policies in Western Europe*, in «Urban Studies», 1998, 5-6, pp. 953-979.
- HECKER M., *Business Improvement Districts in Deutschland*, Berlino, Duncker & Humblot, 2010.
- ILARDI M., *Nei territori del consumo totale. Il disobbediente e l'architetto*, Roma, DeriveApprodi, 2004.
- MARTINELLI E. e B. BALBONI, *Orientare il Town Centre Management al mercato della città*, in «Economia e diritto del terziario», 2011, 1, pp. 77-94.
- MELTZER A., *Understanding Business Improvement District Formation: An Analysis of Neighborhoods and Boundaries*, in «Journal of Urban Economics», 2012, 1, pp. 66-78.
- MIGLIETTA A., *I centri commerciali naturali: una via per il rilancio delle città e del piccolo commercio*, in «Sinergie», 1998, 1, pp. 243-276.
- MORÇÖL G. e altri (a cura di), *Business Improvement Districts: Research, Theories and Controversies*, Boca Raton, CRC Press, 2008.
- OC T. e S. TIESDELL, *City Centre Management and Safer City Centres: Approaches in Coventry and Nottingham*, in «Cities», 1998, 2, pp. 85-103.



- OTSUKA N. e A. REEVE, *Town Centre Management and Regeneration: The Experience in Four English Cities*, in «Journal of Urban Design», 2007, 3, pp. 435-459.
- PAGE S.J. e R. HARDYMAN, *Place Marketing and Town Centre Management. A New Tool for Urban Revitalization*, in «Cities», 1996, 3, pp. 153-164.
- PAL J. e E. SANDERS, *Measuring the Effectiveness of Town Centre Management Schemes: An Exploratory Framework*, in «International Journal of Retail & Distribution Management», 1997, 2, pp. 70-77.
- PAPARELLI R. e M. DEL DUCA, *Centri commerciali naturali. Strategia e strumenti di network marketing a servizio del commercio, del turismo e del terziario*, Milano, F. Angeli, 2010.
- PÉRON R., *The Political Management of Change in Urban Retailing*, in «International Journal of Urban and Regional Research», 2001, 4, pp. 847-878.
- PEYROUX E., R. PÜTZ e G. GLASZE, *Business Improvement Districts (BIDs): The Internationalization and Contextualization of a "Travelling concept"*, in «European Urban and Regional Studies», 2012, 2, pp. 111-120.
- POMODORO S., *Spazi del consumo. Shopping center, aeroporti, stazioni, temporary store e altri luoghi transitori della vita contemporanea*, Milano, F. Angeli, 2012.
- POWE N.A., T. HART e T. SHAW (a cura di), *Market Towns: Roles, Challenges and Prospects*, Londra, Routledge, 2007.
- REEVE A., *Town Centre Management: Developing a Research Agenda in an Emerging Field*, in «Urban Design International», 2004, 3, pp. 133-150.
- RITZER G., *La religione dei consumi. Cattedrali, pellegrinaggi e riti dell'iperconsumismo*, Bologna, il Mulino, 2000.
- SAGER T., *Neo-liberal Urban Planning Policies: A Literature Survey 1990-2010*, in «Progress in Planning», 2011, 4, pp. 147-199.
- SCHIVARDI F. e E. VIVIANO, *Entry Barriers in Retail Trade*, in «The Economic Journal», Hoboken, 2011, 551, pp. 145-170.
- SHAW H.J., *Food Deserts: Towards the Development of a Classification*, in «Geografiska Annaler B», 2006, 2, pp. 231-247.
- SIMMIE J. e R. MARTIN, *The Economic Resilience of Regions: Towards an Evolutionary Approach*, in «Cambridge Journal of Regions, Economy and Society», 2010, 1, pp. 27-43.
- SPARKS A.L., N. BANIA e L. LEETE, *Comparative Approaches to Measuring Food Access in Urban Areas: The Case of Portland, Oregon*, in «Urban Studies», 2011, 8, pp. 1715-1737.
- STUBBS B., G. WARNABY e D. MEDWAY, *Marketing at the Public/Private Sector Interface: Town Centre Management Schemes in the South of England*, in «Cities», 2002, 5, pp. 317-326.
- THOMAS C.J. e R.D.F. BROMLEY, *Retail Revitalization and Small Town Centres: The Contribution of Shopping Linkages*, in «Applied Geography», 2003, 1, pp. 47-71.
- WARNABY G., A. ALEXANDER e D. MEDWAY, *Town Centre Management in the UK: A Review, Synthesis and Research Agenda*, in «The International Review of Retail, Distribution and Consumer Research», 1998, 1, pp. 15-31.
- WARNABY G., D. BENNISON e B.J. DAVIES, *Marketing Town Centres: Retailing and Town Centre Management*, in «Local Economy», 2005, 2, pp. 183-204.

- WHYATT G., *Town Centre Management: How Theory Informs a Strategic Approach*, in «International Journal of Retail & Distribution Management», 2004, 7, pp. 346-353.
- WRIGLEY N., «Food Desert» in *British Cities: Policy Context and Research Priorities*, in «Urban Studies», 2002, 11, pp. 2029-2040.
- ZANDERIGHI L., *Piccole e medie imprese e sviluppo commerciale*, Milano, Egea, 1990.
- ZANDERIGHI L., *Commercio urbano e nuovi strumenti di governance. Linee guida per lo sviluppo del Town Centre Management in Italia*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2004.
- ZANINOTTO E., *Gli obiettivi e i risultati della L. 426/1971*, in «Commercio. Rivista di economia e politica commerciale», 1986, 22, pp. 79-91.
- ZERBI M.C., *Distribuzione territoriale del commercio al dettaglio nell'area metropolitana milanese*, in G. CORNA PELLEGRINI (a cura di), *Milano, megalopoli padana, valli alpine. Studi sulle reti urbane*, Bologna, Pàtron, 1977, pp. 135-177.

THE COMMERCIAL DISTRICTS IN LOMBARDY: AN EFFECTIVE POLICY FOR RETAIL RESILIENCE? – Even in Italy the large-scale retail trade has achieved high levels of presence, especially in the northern regions. In 2008, Lombardy Region introduced commercial districts as a help to small-scale retail trade in trouble. This policy can rely on considerable financial resources and has a wide geographical coverage. In our work this policy is compared to the most famous international experiences of Town Center Management and Business Improvement District. The results obtained are evaluated considering jointly spatial, financial and management aspects in order to highlight the problems and the potentialities of this policy. In addition, a general consensus emerges on the usefulness of a systemic approach to the small retail management in order to promote its resilience.

*Politecnico di Milano, Dipartimento di Architettura e Studi Urbani*

*marialuisa.faravelli@polimi.it*

*maria.clerici@polimi.it*