

PICCOLO COMMERCIO E SVILUPPO DEL TERRITORIO: ELEMENTI PER UNA VALUTAZIONE DELLA POLITICA DEI “DISTRETTI DEL COMMERCIO” IN LOMBARDIA

Maria Antonietta CLERICI¹

SOMMARIO

A partire dagli anni '90 del secolo scorso, a seguito dell'allentamento dei vincoli che avevano ostacolato la trasformazione del sistema distributivo italiano, si assiste alla massiccia diffusione di centri commerciali e grandi superfici di vendita nelle corone delle maggiori città. Una rivoluzione che procede a velocità diverse fra Nord e Sud del paese, ma che ovunque mette sotto pressione la rete dei piccoli punti vendita localizzati nei centri storici e mina il primato di questi ultimi come centralità territoriali. Il “Decreto Bersani” (1998) sostituisce la normativa sul commercio risalente al 1971 e sancisce il primato della concorrenza in un settore a lungo protetto; molte Regioni, nell'attuazione del Decreto, hanno introdotto politiche “attive” per sostenere il piccolo commercio e favorirne il riposizionamento nei nuovi scenari di mercato che attribuiscono un peso crescente alla grande distribuzione. Il contributo si occupa dei “distretti del commercio”, introdotti dalla Regione Lombardia per consentire uno sviluppo “sostenibile e equilibrato” del sistema distributivo regionale. Una politica innovativa che esalta la territorialità del commercio e si ispira a esperienze internazionali di gestione sistemica e integrata delle attività di vendita ma che, nello stesso tempo, presenta alcuni elementi di ambiguità su cui viene proposta una riflessione critica.

¹ Politecnico di Milano, DiAP, via Bonardi 3, 20133, Milano, maria.clerici@polimi.it

1 Il commercio nella città contemporanea

Il commercio al dettaglio, in passato trascurato in quanto identificato come comparto residuale scarsamente innovativo e come settore “spugna”, capace di assorbire forza-lavoro respinta dall’industria e dall’agricoltura, assume un’inedita rilevanza nell’economia e nella città contemporanea. In Italia, nel 2009, con 535.066 imprese e oltre 1.700.000 addetti, il commercio al dettaglio rappresenta un pilastro del sistema economico e dà un contributo rilevante alla formazione del PIL nazionale. Ma la centralità del comparto commerciale non è legata unicamente al dato economico e occupazionale. Il commercio ha, da sempre, un ruolo chiave negli equilibri territoriali, nel plasmare l’armatura urbana e nel definire bacini di gravitazione, fatto che dopo le osservazioni empiriche di Proudfoot, Burns, Carol e altri geografi, ha trovato la sua formalizzazione nel modello di Christaller (Carter, 1972; Landini, 1980). Nella città contemporanea questa valenza strutturante del commercio risulta esaltata, come conseguenza della pervasività del consumo che assume oggi quel ruolo cardine che nella città fordista spettava al lavoro. Così, dopo essere stati guardati con diffidenza e pesantemente criticati – “non luoghi” (Augé, 1993), “cattedrali del consumo” (Ritzer, 2000), “macchine fameliche di spazio e tempo” (Boeri, 2011) –, i centri commerciali extraurbani, almeno da una parte degli osservatori, vengono rivalutati e interpretati come i nuovi spazi pubblici della città contemporanea, come poli ad alta capacità attrattiva attorno ai quali “riannodare” un’urbanizzazione caotica, priva di un centro e di limiti riconoscibili (Detragiache, 2003; Smiley, 2002; Coleman, 2006). Anche all’interno dei nuclei storici gli spazi del commercio assumono una straordinaria rilevanza; sono sempre stati importanti generatori di vitalità, ma ora vengono vissuti come momento fondamentale dell’esperienza urbana. Nei maggiori centri storici pedonalizzati, il commercio è appiattito su pochi beni problematici ma si fa sempre più pervasivo e spettacolare. Persa la passata funzione di banale tramite logistico fra produzione e consumo, i punti di vendita diventano palcoscenici delle marche, in cui si vendono prodotti ma ancor di più significati, sogni e esperienze. Sono soprattutto i *flagship store*, “fiore all’occhiello” dei *retailers* globali, progettati da illustri architetti e localizzati nelle grandi città, a porsi come vettori di significati, a rappresentare la tendenza dei luoghi del commercio a esaltare la dimensione ludica ed edonistica dell’attività di acquisto, a diventare “monumenti” dello shopping e nuovi “monumenti urbani” (Amendola, 2006). I punti di vendita dei grandi brand possono addirittura diventare “epicentri” ad alto grado di attrazione turistica. Niketown, il primo *flagship store* al mondo aperto nel 1992 sulla Michigan Avenue Nord di Chicago, è diventato la principale attrazione turistica della città (Aaker, Joachimsthaler, 2001), mentre a Milano, lo shopping legato alla moda è costantemente identificato come una delle maggiori attrattive turistiche della città, in grado di lasciare in ombra persino il Teatro della Scala, il polo museale di Brera e altri storici attrattori culturali (Jansson e Power, 2010).

Il commercio assume inoltre, sempre più frequentemente, il ruolo di volano delle politiche di rigenerazione urbana e di sviluppo locale; dopo i processi di deindustrializzazione, molte città hanno basato il loro riscatto e l'incremento della loro attrattività nello scenario globale su progetti per nuovi contenitori della cultura, della creatività e del turismo, invariabilmente abbinati a consistenti superfici destinate ad attività di vendita (Dixon, 2005; Ingallina, 2010). Il commercio conosce una vera e propria "rivoluzione"; la diffusione delle grandi superfici di vendita, ancorate alle principali direttrici della mobilità, fa comparire una nuova trama di centralità territoriali mentre il commercio urbano si appiattisce sull'offerta di beni problematici e si riorganizza in forme spettacolari, aspetto quest'ultimo non privo di problemi per la spinta all'omologazione dei centri storici (Miani, 2005). Quelle richiamate sembrerebbero le uniche tendenze forti nella riorganizzazione del paesaggio commerciale contemporaneo ma, a ben vedere, non ovunque è così. Esistono numerose situazioni di crisi del commercio: specie nelle realtà più marginali, coincidenti con i quartieri periferici delle grandi città e con i piccoli centri abitati di pianura e montagna, la rete dei punti di vendita viene messa sotto pressione dalle trasformazioni che hanno coinvolto il sistema distributivo e tende a contrarsi, con conseguenze negative sull'abitabilità dei luoghi (una tendenza non sempre controbilanciata dall'avanzata del commercio etnico).

Servono politiche per sostenere in "modo attivo" il rinnovamento del piccolo commercio nelle aree marginali (dal punto di vista tecnologico, delle modalità di vendita, dei servizi...), per metterlo nelle condizioni di adottare strategie che gli consentano di far fronte sia alla concorrenza dei grandi centri commerciali, sia alla rinnovata attrattività esercitata dai centri storici spettacolarizzati. Si è mossa con decisione, nella direzione di "politiche attive" per il commercio, la Regione Lombardia che nel 2008 ha introdotto, fra le misure per favorire la competitività dei piccoli punti vendita, i cosiddetti "distretti del commercio", riservando alla loro costituzione ingenti finanziamenti. Si tratta di una politica innovativa che lega la competitività del piccolo commercio non solo a fattori interni alle singole imprese, ma alla loro capacità di "fare sistema" – una sfida per un settore, come quello commerciale, da sempre altamente frammentato – e di organizzare un'offerta integrata commercio/altre attività. La Regione Lombardia ha istituito inoltre un Osservatorio per il monitoraggio dei distretti del commercio, decisione che evidenzia la rilevanza accordata a questa politica, riconosciuta come prioritaria anche nel Programma regionale di sviluppo della IX legislatura adottato nel settembre 2010.

Questo contributo si occupa dei distretti del commercio evidenziando come, accanto a indubbi elementi positivi, vi siano alcune criticità. La produzione di beni pubblici locali, sottesa alla politica dei distretti, è certamente fondamentale per accrescere la capacità di tenuta del piccolo commercio, soprattutto nei contesti marginali; ma tuttavia non si può nascondere l'uso fuorviante del concetto di "distretto", perimetrato in assenza di una reale conoscenza dell'assetto del sistema distributivo lombardo e dei bacini di gravitazione.

2 Nuove politiche per il commercio

Il sistema distributivo italiano ha conosciuto un'intensa diffusione di centri commerciali e grandi superfici di vendita solo a partire dagli anni novanta del secolo scorso, in ritardo rispetto ai principali paesi europei (Germania, Gran Bretagna, Francia) ma anche rispetto ai paesi di più recente sviluppo come la Spagna. Le anomalie del nostro sistema distributivo erano tali da spingere ad ipotizzare l'esistenza di un vero e proprio "modello italiano di sviluppo commerciale" (Spranzi, 1994), legato a molteplici ragioni: una trama urbana con molti centri abitati piccoli e medi, incompatibile con la massiccia diffusione delle grandi superfici di vendita; uno sviluppo economico più recente e una radicata dipendenza culturale dal piccolo negozio "sotto casa" (Scarpellini, 2008); il ruolo del commercio come "settore-spugna" o "supplente occupazionale" in grado di accogliere forza lavoro liberata da altri settori; un solido legame fra l'apparato produttivo dominato da piccole imprese raccolte in distretti e piccoli negozi urbani (Becattini, 1998). Ma il fattore più rilevante è tuttavia da ricercare nella legislazione relativa al settore distributivo: in Italia, fin dagli anni trenta, il commercio al dettaglio è stato rigidamente regolamentato, anche se è soprattutto con l'uso distorto della legge 426/1971 – in vigore, con progressivi adattamenti, fino alla fine degli anni '90 – che il piccolo commercio viene iper-protetto, a danno di un processo di modernizzazione in altri paesi decisamente meno ostacolato (Forte, 1972; Sbrana, 1984; Pellegrini, 2001). I risultati del vincolismo normativo sono stati l'eccessiva polverizzazione del sistema distributivo italiano rispetto alla popolazione – ancora oggi apprezzabile nei confronti internazionali –, le ridotte dimensioni medie dei punti vendita e la loro inefficienza rispetto ad una domanda di consumo in profonda trasformazione (Fabris, 2003).

I vincoli resistono a lungo e solo all'inizio degli anni novanta, a seguito di un loro allentamento (la cosiddetta "rivoluzione tacita") si è assistito – soprattutto nelle corone urbane delle maggiori città settentrionali – alla moltiplicazione di centri commerciali e grandi superfici di vendita, capaci di rispondere alle esigenze di una popolazione sempre più motorizzata e con poco tempo libero a disposizione per l'acquisto di beni banali. Notevoli gli impatti legati a quella che è stata interpretata come una vera e propria "rivoluzione commerciale" (Bullado e Buzzetti, 2001). Anzitutto, dal punto di vista settoriale, si accelera la trasformazione del commercio e si assiste ad una drastica riduzione dei punti di vendita (soprattutto alimentari): il legislatore "apre" alla grande distribuzione ma i numerosi vincoli relativi ai piccoli punti vendita (tabelle merceologiche, superfici minime, contingenti di superficie...), in passato elementi per la loro protezione, sopravvivono e rendono difficile far fronte al nuovo clima concorrenziale. In secondo luogo, dal punto di vista territoriale, si assiste ad una ridefinizione delle centralità territoriali, in quanto le nuove "cittadelle" implose del commercio, localizzate in ambito extraurbano, sovvertono consolidate gerarchie e trasformano spazi periferici, posti all'incrocio delle principali direttrici della mobilità, nelle nuove polarità di una città sempre più dilatata, in aperta concorrenza con la trama consolidata

dei centri storici. La perdita di attività commerciali viene guardata con timore perché mette a rischio la vitalità dei centri storici che dipende dal “permanere del loro tradizionale *assetto funzionale integrato* imperniato sulla residenza e sulla compresenza di attività di tipo amministrativo, economico, sociale e culturale densamente aggregate” (Ancsa, *Raccomandazioni per la gestione dei centri storici 2010*, in Toppetti, 2011: 247).

Negli anni novanta, dopo decenni di crescita ininterrotta, i punti vendita tradizionali cominciano a ridursi ma è sempre più difficile bloccare l’avanzata della grande distribuzione; all’interno di una spinta a liberalizzare i mercati dei servizi che tocca anche l’Italia, si inserisce il “Decreto Bersani” (D.lgs. 114/1998) con il quale si riconoscono i principi della concorrenza e dell’articolata (equilibrata) varietà d’offerta come pilastri di una nuova politica per il commercio. Da un lato, si liberano i piccoli negozi dai vincoli del passato per consentire una libera scelta dei prodotti da offrire e delle loro combinazioni in base ai caratteri dei mercati locali, indipendentemente dalle “gabbie” delle vecchie tabelle merceologiche introdotte negli anni settanta. Dall’altro, si sottopone l’apertura delle grandi superfici di vendita alla cosiddetta “conferenza di servizi”, arena all’interno della quale gli interessi in gioco (espressi dal promotore, dal comune di localizzazione della nuova struttura e da quelli contermini, dalla regione, dalle rappresentanze di categoria) si ricompongono (o dovrebbero ricomporsi) per massimizzare i vantaggi legati alla nuova realizzazione e per minimizzare i suoi impatti sulla mobilità, sull’ambiente e sul tessuto distributivo locale.

L’attuazione del “Decreto Bersani” non è sempre stata tale da rispettare lo spirito originario del legislatore; in molte regioni gli indirizzi generali per l’insediamento delle attività commerciali sono orientati a frenare la modernizzazione del commercio introducendo barriere all’entrata, blocchi temporanei all’apertura delle grandi superfici di vendita e vincoli quantitativi, tendenza che si è accentuata con il completo trasferimento alle regioni della competenze in materia di commercio (Ferrucci e Porcheddu, 2002; Cozzi, 2005). Tuttavia è indubbio che a seguito del “Decreto Bersani” si sia attivata una progettualità legata al commercio senza precedenti. Si guarda ai centri storici delle maggiori città per favorire la tenuta del loro sistema distributivo, attraverso forme di gestione unitaria e integrata che si richiamano alle esperienze internazionali di *Town Centre Management* (Inghilterra), *Business Improvment District* (Stati Uniti), e *Cellules de gestion de centre ville* (Belgio) (AA.VV., 2008; Paparelli e Del Luca, 2010). Ma l’attenzione si estende anche ai centri abitati minori delle zone collinari, montane e rurali – ricchezza fragile del nostro paese –, che sembrano risentire, ancor più delle grandi città, degli effetti dirompenti legati alla “rivoluzione commerciale”. Del resto, sono proprio queste realtà a conoscere, ancora negli anni recenti, una sensibile riduzione dei punti vendita, mentre nei maggiori centri urbani l’espansione dell’offerta di beni problematici è ora più che in grado di compensare la contrazione dei negozi alimentari. Strumenti come i “Progetti integrati di rivitalizzazione” (Piemonte), i “Programmi Integrati per la rivitalizzazione della rete distributiva” (Toscana) e i “Progetti di

valorizzazione commerciale di aree urbane” (Emilia-Romagna), sono ottimi esempi della crescente attenzione rivolta ai comuni marginali, al fine di preservare il tessuto commerciale locale, importante “generatore” di abitabilità dei luoghi, al pari di altri servizi pubblici. Le parole *governance* e integrazione di progetti, risorse e attori che dominano il lessico urbanistico contemporaneo, compaiono anche nel campo delle politiche a sostegno del commercio. Una vera e propria “rivoluzione” di sguardo e di approccio. Il commercio, attività cardine nella strutturazione di città e territori, attraverso la normativa vincolistica del passato, era stato ridotto a “settore”, separato dal territorio e regolato attraverso parametri quantitativi. La legge 426/1971 aveva introdotto il piano commerciale come parte integrante del piano urbanistico comunale, ma il primo ha finito per configurarsi come un’appendice tecnica del secondo, redatto da esperti che non interagivano più di tanto con chi “costruiva” scenari per la città del futuro. Solo con il “Decreto Bersani” l’approccio cambia e il commercio viene ricongiunto alla città. Gli indirizzi per lo sviluppo del commercio, che le regioni sono chiamate a individuare, devono essere differenziati in relazione a precisi ambiti territoriali: 1) aree metropolitane; 2) aree sovracomunali configurabili come unico bacino di utenza; 3) centri storici; 4) centri di minore consistenza demografica. Una “mossa” che spinge nella direzione di una “ri-territorializzazione” del commercio. Non più norme indifferenziate rispetto a territori eterogenei; non più il commercio come attività di cui si riconosce unicamente la valenza economica, ma come attività che incorpora ruoli plurimi e concorre attivamente alla qualità della città, alla vivibilità dei quartieri e di tanti piccoli comuni, dove il presidio commerciale è essenziale per contrastare la spirale della marginalità (Danesi, 2009).

3 La regolamentazione del commercio in Lombardia

In Lombardia i primi centri commerciali compaiono già negli anni settanta alle porte di Milano (Zerbi, 1977), città che già in passato era stata all’avanguardia nella sperimentazione di nuovi luoghi del commercio come grandi magazzini, *passages* e supermercati. I livelli di dotazione del commercio moderno – soprattutto nell’area metropolitana milanese e nella fascia pedemontana – sono attualmente tra i più elevati in Italia e del tutto paragonabili a quelli dei principali paesi europei che già da tempo hanno vissuto la modernizzazione del commercio (Faravelli, Clerici, 2004).

L’attuazione del “Decreto Bersani” poggia, in Lombardia, sulla predisposizione di specifici Programmi triennali che, nel corso del tempo, mostrano un cambiamento d’approccio nella regolamentazione del settore commerciale. Il primo Programma (2000-2002) ha suddiviso il territorio regionale in aree di mercato sulla base di modelli econometrici, individuando per ognuna di esse limiti *quantitativi* di sviluppo della grande distribuzione, differenziati per il comparto alimentare e quello non alimentare. L’obiettivo era quello di contenere la “pressione” del commercio moderno e di riequilibrare i rapporti fra un “centro” già ampiamente dotato di grandi superfici di vendita e una “periferia” ancora poco caratterizzata

da queste presenze. Prevale un atteggiamento di “difesa passiva” del piccolo commercio. Questo approccio quantitativo viene progressivamente abbandonato. Nel successivo Programma triennale (2003-2005) il territorio regionale non è più suddiviso astrattamente in aree di mercato ma in sei ambiti territoriali omogenei, definiti sulla base delle caratteristiche della rete commerciale e delle sue dinamiche recenti, nonché in relazione a fattori geografici, economici e sociali: 1) ambito commerciale metropolitano; 2) ambito di addensamento commerciale metropolitano; 3) ambito della pianura lombarda; 4) ambito urbano dei capoluoghi; 5) ambito lacustre; 6) ambito montano. Si rileva dunque uno sforzo in direzione di una “territorializzazione del commercio”, più coerente con i contenuti del “Decreto Bersani” che spinge le Regioni a definire indirizzi per lo sviluppo della rete distributiva differenziati in base ai caratteri del territorio. Vengono ancora previsti limiti quantitativi allo sviluppo della grande distribuzione ma ora ad essi, in Lombardia, si associa un nutrito elenco di *obiettivi qualitativi*, differenziati rispetto agli ambiti territoriali individuati. Cambia l’obiettivo che informa l’azione regionale: non più frenare *tout court* l’avanzata del commercio moderno per consentire alla piccola distribuzione di sopravvivere, ma limitarla ancorandola al rispetto di criteri qualitativi. Un approccio che raggiunge il culmine nel Programma 2006-2008, all’interno del quale non compaiono più vincoli quantitativi allo sviluppo delle grandi superfici di vendita ma solo indirizzi qualitativi (sempre differenziati in relazione ai sei ambiti territoriali individuati). Ora le grandi superfici di vendita non vengono più vietate oltre un contingente di superficie prefissato ma solo disincentivate e sottoposte al rispetto di criteri qualitativi (ampliamento di strutture esistenti, inserimento in aree dismesse...). La priorità diventa quella di promuovere l’equilibrato sviluppo sul territorio lombardo di tutte le tipologie di vendita e ciò implica un maggior sforzo in direzione di un “sostegno attivo” ai piccoli punti di vendita, specie nelle realtà in cui questi sono più in difficoltà. Dunque, si tende ad adottare politiche di regolazione del commercio che mirano a garantire concorrenza e equilibrio fra forme distributive: obiettivo più vicino allo spirito del “Decreto Bersani” e che sembra raggiunto, almeno a guardare a un recente studio dell’Antitrust che pone la Lombardia tra le regioni in cui il livello di concorrenzialità nel settore commerciale è più elevato (IReR, 2010). Un aspetto importante in quanto nelle regioni che hanno teso a limitare la concorrenza, ponendo vincoli stringenti all’apertura delle grandi superfici commerciali per difendere l’occupazione nei piccoli esercizi, è possibile dimostrare come l’occupazione nel commercio cresca meno e la produttività sia inferiore, con effetti negativi per i consumatori (Rossi, 2009).

L’orizzonte del legislatore lombardo è quello di una regione con un sistema commerciale ormai già molto caratterizzato dalla presenza della grande distribuzione, ma anche di un territorio straordinariamente complesso per caratteri insediativi e traiettorie di sviluppo: non solo la “città infinita” proiettata nelle reti globali che si estende da Milano a Brescia, ma anche molti “territori lenti” coincidenti con ampie fasce di pianura e di montagna costellate da

piccoli comuni. La complessità è tale che vincolare rigidamente avrebbe poco senso; il legislatore ha teso piuttosto a fissare criteri qualitativi per orientare lo sviluppo del settore commerciale nelle sue diverse componenti “moderne” e “tradizionali”. Dunque concorrenza e sostegno attivo alle realtà imprenditoriali e ai territori, allo stato attuale, più in difficoltà. A questo proposito, nell’ultimo Programma triennale, compare uno studio dettagliato sulla desertificazione commerciale, fenomeno che coinvolge soprattutto i piccoli comuni di montagna e di pianura (con valori rilevanti in provincia di Pavia), ai margini dell’area più intensamente coinvolta dal processo di rinnovamento del commercio.

4 I distretti del commercio

Al commercio è riconosciuta esplicitamente, nell’ultimo Programma triennale, la funzione di *servizio* indispensabile per la popolazione, specie nelle realtà più problematiche a rischio di desertificazione. Per sostenere il piccolo commercio, per favorire la prossimità e l’accessibilità al servizio commerciale, oltre agli incentivi ai singoli operatori (ad esempio attraverso i bandi “Innova Retail”), la Regione ha introdotto nel 2006 i “Piani integrati per la competitività di sistema” (PICS) e ha attivato (nel 2009) interventi per lo sviluppo economico del commercio nei piccoli comuni non montani (quelli con meno di 2.000 abitanti ai sensi della L.R. 11/2004). Ma i maggiori finanziamenti sono quelli legati alla politica dei “distretti del commercio” avviata nel 2008 (tab. 1).

Tabella 1 - Risorse erogate per il sostegno del commercio in Lombardia: politiche a confronto

<i>Politica</i>	<i>Bando</i>	<i>Finanziamenti (Euro)</i>	<i>Progetti finanziati</i>
Piani Integrati per la Competitività di Sistema (PICS)	2006	45.873.351	47 PICS comunali, 21 sovrac.
Sviluppo del commercio nei piccoli comuni non montani	2009	7.000.000	107 comuni
Distretti del commercio (I bando)	2008	22.500.000	12 DUC, 28 DDC
Distretti del commercio (II bando)	2009	20.000.000	32 DDC
Distretti del commercio (III bando)	2009	27.761.408	74 DDC
Distretti del commercio (IV bando)	2011	14.400.000	Bando in corso di svolgimento

DUC = Distretto urbano del commercio; DDC = Distretto diffuso del commercio

Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione Lombardia

Nelle intenzioni del legislatore, i distretti sono ambiti territoriali circoscritti, liberamente definiti dal basso, che si configurano come polarità commerciali attrattive a livello infracomunale, comunale o sovracomunale. Con il distretto, non solo si supera il riferimento alla singola impresa commerciale per privilegiare una visione sistemica degli operatori, ma il commercio è visto come fattore di “integrazione e valorizzazione” di tutte le risorse di cui dispone il territorio. Gli elementi salienti della politica dei distretti sono dunque l’aggregazione fra operatori a scala urbana o infraurbana (nel caso del Distretto Urbano del Commercio-DUC) o territoriale (nel caso del Distretto Diffuso del Commercio-DDC), la visione integrata commercio/altre attività, la partnership fra attori pubblici e privati. Elementi

non completamente nuovi, in quanto già i PICS erano basati su una programmazione d'area integrata commercio/artigianato/turismo, sulla concertazione fra attori pubblici e privati, sul ruolo del commercio come volano per la crescita economica locale e la coesione sociale. Con i distretti cambia soprattutto la scala di riferimento per le politiche a sostegno del commercio: i PICS sono legati all'iniziativa di un singolo comune e l'aggregazione fra comuni (massimo tre) – prevista dal bando unicamente nel caso di piccoli comuni – è stata poco sfruttata: dei 68 PICS finanziati, 47 sono comunali e 21 sovracomunali.

Nel caso dei distretti invece la federazione fra comuni (minimo tre) è esplicitamente favorita e costituisce il tratto essenziale dei DDC.

Attraverso tre bandi, dal 2008 ad oggi, sono stati istituiti 12 DUC e 134 DDC, per un totale di 535 comuni attivati. Pochi i comuni coinvolti nella formazione dei distretti nelle province di Milano (21,1% del totale), Varese (25,5%) e Lecco (38,9%); l'attivazione dei comuni è stata massima ai margini di questi territori dominati dalle grandi polarità del commercio moderno, in particolare nelle province di Mantova (52,9%), Brescia (46,6%) e Sondrio (43,6%). Questi dati evidenziano la capacità del legislatore di intervenire concretamente per la salvaguardia della rete commerciale “complementare” – per forme distributive e collocazione territoriale – a quella più evoluta che domina l'area milanese.

Considerando che i DDC sono “ritagliati” in modo tale da escludere realtà che hanno ricevuto finanziamenti attraverso altre politiche (PICS e interventi per i comuni minori non montani), emerge la capillarità dell'intervento regionale, ovvero la capacità di raggiungere, attraverso strumenti diversificati, che hanno come fine ultimo il sostegno del commercio, molti comuni che compongono compatti campi territoriali nella fascia montana e nella bassa pianura.

5 Il “distretto” ridotto a metafora?

Dietro alla innovativa politica dei distretti del commercio della Lombardia si possono intravedere indubbiamente molti elementi di interesse. L'entità delle risorse finanziarie è notevole e la politica dei distretti non è episodica ma ripetuta nel tempo (è in corso di svolgimento il quarto bando), a testimoniare come il commercio sia un settore strategico per l'amministrazione regionale, un settore che per rinnovarsi e far fronte alla concorrenza ha bisogno anche della produzione di beni pubblici locali, da perseguire attraverso la messa in rete degli attori locali. I distretti hanno “attivato” e “federato” molti comuni piccoli in posizione marginale, coerentemente con l'obiettivo-chiave del rafforzamento del policentrismo a scala regionale individuato nel Piano territoriale regionale (PTR) approvato nel 2010. I distretti responsabilizzano i comuni, nell'ottica del principio della sussidiarietà che la regione Lombardia ha eletto a bandiera delle proprie politiche. I distretti sono un'ottima politica per territorializzare il commercio, per riconoscere non solo il suo ruolo di attività-chiave per la qualità della vita a scala locale, ma anche il suo ruolo di catalizzatore di progetti che vanno al di là del commercio stesso, in direzione del turismo, della promozione dei

prodotti tipici locali, della messa in valore di un patrimonio culturale diffuso. Programmi come “Una strada, un distretto” elaborato da 10 comuni allineati lungo la via Emilia fra Broni e Casteggio, testimoniano le potenzialità dei distretti del commercio, la possibilità di partire dalla rete distributiva per costruire scenari condivisi di sviluppo, veri e propri progetti di messa in valore del territorio e delle sue specificità (viticoltura dell’Oltrepò).

Ma non sempre è così e accanto a elementi positivi non mancano le criticità. Come viene “costruito” un distretto? Nel caso dei DDC, si fa riferimento a coalizioni costruite spontaneamente dal basso e basate sull’aggregazione di almeno tre comuni. Nel passaggio dal primo al terzo bando si osserva la tendenza a costruire distretti grandi, ma complessivamente, il maggior numero di DDC è costituito proprio da tre comuni (31 su 146), un fatto che tradisce un atteggiamento opportunistico nella delimitazione dei distretti, la volontà di “fare il meno possibile” per “catturare” i finanziamenti regionali, in altri termini, un ottimo esempio di quello che Pichierri (2002) definisce “comportamento cinico-realistico”. Forse in una Regione non coinvolta nella stagione dei patti territoriali – importante banco di prova per la sperimentazione delle politiche di sviluppo locale (Ciapetti, 2010) –, questo è un risultato inevitabile e bisogna capire cosa si manterrà dopo l’esperienza del distretto, se le reti relazionali saranno in grado di sopravvivere e di alimentare nuove reti per costruire in modo integrato altri progetti. In ogni caso, allo stato attuale, si rischia un uso improprio della metafora di successo del distretto, al solo scopo di rendere disponibili risorse che avrebbero potuto essere incanalate verso i comuni in altri modi e per gli stessi progetti.

I distretti del commercio possono essere l’occasione per far emergere “città in nuce” (Calafati, 2009), sistemi di città legate da relazioni, ma c’è anche il rischio di ridurre il territorio a “piattaforma” delle politiche. Non c’è nessuna reale conoscenza del territorio dietro all’istituzione dei distretti lombardi e soprattutto non c’è la definizione di ambiti che possano effettivamente configurarsi come tali. Il distretto dovrebbe essere un “sistema commerciale”, di consistenza sufficiente a determinare effetti di sinergia e richiamo. Ma i comuni si muovono in un’ottica opportunistica, mentre la regione Lombardia continua a produrre immagini e scenari (quelli del PTR, gli ambiti di programmazione commerciale) ma non li tiene coerentemente alla base delle politiche: queste ultime ne fanno a meno, “saltano” le immagini e gli scenari prodotti per premiare singoli attori, singole imprese e singoli comuni. Da questo punto di vista, il confronto con l’esperienza dei distretti del commercio in Piemonte è illuminante. Lì i distretti sono definiti “dal basso” ma all’interno di ambiti sensibili precedentemente individuati dalla regione sulla base delle aree di programmazione commerciale; un’operazione di pre-identificazione a prima vista rigida, ma al cui centro c’è il territorio e la sua disaggregazione in ambiti capaci di configurarsi come “sistemi” dotati di sufficiente massa critica e capacità attrattiva, ambiti costruiti a partire dal commercio e capaci di avere senso nell’organizzazione del territorio, al di là delle consolidate partizioni amministrative. L’identificazione geografica dei distretti in Piemonte è stata riconosciuta

come un problema-chiave e ha visto la diretta mobilitazione della Regione mentre in Lombardia è stata bypassata, in nome della flessibilità e della sussidiarietà, delegando il compito all'autonoma iniziativa degli attori locali che però non conoscono il territorio al di là dei confini di pertinenza. Manca una reale conoscenza delle realtà sensibili dal punto di vista delle dinamiche del commercio, aree-bersaglio all'interno delle quali sarebbe stato opportuno attivare prioritariamente azioni a sostegno della rete distributiva in difficoltà (i bandi non prevedono però meccanismi premiali in questa direzione).

Il commercio è un potente fattore di regionalizzazione del territorio come dimostrano gli Atlanti Somea che negli anni '70 avevano proposto un'immagine dell'organizzazione del territorio basata su bacini di gravitazione commerciale più articolati rispetto alla trama delle province (Landini, 1980). Oggi in Toscana si fa riferimento ai SEL (Sistemi Economici Locali) come unità di analisi e di progetto nei più svariati campi di intervento (dal commercio, all'industria); in Francia, Canada, Regno Unito e in altri paesi si lega la gestione del commercio a ambiti sovracomunali simil-distrettuali (AA.VV., 2009). In ogni caso, si fa riferimento a ampie porzioni territoriali, dotate di sufficiente massa critica, all'interno della quale gli attori locali sono chiamati ad attivarsi. Lo spontaneismo che caratterizza i distretti lombardi li priva di una reale efficacia. Si attivano distretti che in realtà non sono tali perché frutto della volontà di attirare finanziamenti, ma privi della dimensione sufficiente a configurarli come aree significative per la programmazione del commercio. Del resto basta leggere, all'interno dei piani di distretto, le motivazioni che hanno spinto gli attori ad aggregarsi. La regione chiede di definire "sistemi commerciali" ma i comuni hanno una percezione sfocata di cosa sia un distretto del commercio. I programmi presentano i comuni partecipanti, la loro struttura socio-economica, il patrimonio storico-artistico e le infrastrutture ma, per giustificare la costituzione del distretto, non si va oltre il fattore della prossimità o dell'omogeneità nella struttura socio-economica. Nel caso dei comuni montani, si fa generalmente riferimento all'appartenenza al medesimo (vasto) ambito geografico, quando ormai è data per assodata l'idea di una montagna "al plurale" che deve essere letta non per quadri unificanti ma per ambiti circoscritti con caratteri peculiari.

Perché si propone la costituzione di un distretto del commercio? Le risposte sono spesso vaghe, fanno riferimento più agli obiettivi da raggiungere che alle ragioni che cimentano i comuni all'interno del distretto, ai caratteri interni ai singoli comuni e non al loro posizionamento complessivo rispetto al territorio, come si evince da alcuni esempi:

"L'area coinvolta nel Distretto del Commercio è costituita dai tre comuni di Bareggio, Cisliano e Corbetta. Due dei tre fanno parte della cosiddetta area del Magentino, ossia Bareggio e Corbetta, mentre il comune di Cisliano rientra nell'area dell'Abbiatense-Binaschino. Si tratta comunque di due aree omogenee tra loro sia per quanto riguarda la collocazione geografica sia per quanto riguarda le caratteristiche di offerta commerciale. Tutti e tre, invece, rientrano nel territorio della provincia di Milano" (DDC Bareggio, Cisliano, Corbetta – 37.223 abitanti, 630 esercizi di vicinato).

“La costruzione del distretto nasce dalla volontà di provvedere a una gestione del territorio in forma allargata a più realtà urbane, alla ricerca di una logica di sviluppo comune sia del commercio che del turismo” (DDC Soresina, Annico, Castelleone, Genivolta, Soncino, Trigolo – 31.093 abitanti, 346 esercizi di vicinato).

“I comuni sono situati nel tratto mediano della Val Camonica, più precisamente nella parte di territorio dominata dal massiccio del Pizzo Badile (a est) e della Concarena (ad ovest). Si tratta di un affascinante contesto naturalistico, ricco di testimonianze storiche e religiose, che permette di delineare traiettorie di sviluppo locale basate sulla risorsa turistica” (DDC Ceto, Cervenò, Cimbergo, Ono San Pietro – 4.202 abitanti, 66 esercizi di vicinato).

“Il progetto del distretto del commercio e la delimitazione dell’area del distretto sono da ricercare nelle seguenti motivazioni: 1) territorio e contesto socio-economico omogenei (...); 2) problematiche ed opportunità di rilancio del sistema economico e del contesto sociale comuni e condivise (...); 3) condivisione delle strategie di intervento a sostegno del settore commerciale e per il rilancio del commercio di vicinato (...); 4) condivisione del partenariato istituzionale e delle parti economiche sociali locali dell’approccio integrato e pubblico-privato (...)” (DDC Costa Masnaga, Nibionno, Cassago Brianza – 12.731 abitanti, 93 esercizi di vicinato).

“I comuni del distretto presentano una forte omogeneità sotto diversi aspetti: quello dimensionale (territorio e popolazione), quello territoriale (natura e composizione), quello della struttura sociale. Si tratta di una peculiare situazione in cui si riscontrano allo stesso tempo identità forti internamente conosciute e riconoscibili solo a chi vive i luoghi, eredità delle originarie frazioni o parrocchie, e una sostanziale unitarietà dell’identità culturale, risultante dal progressivo avvicinarsi e mischiarsi nel tempo delle popolazioni all’interno del distretto e del suo confronto con un mondo sempre più globalizzato” (DDC Arsago, Besnate, Jerago con Orago, Cavarina con Premezzo, Solbiate Arno – 24.923 abitanti, 212 esercizi di vicinato).

Ma un distretto non dovrebbe essere questo! Dovrebbe essere un sistema di inter-relazioni, dotato di senso e di sufficiente massa critica in termini di popolazione, commercio e altre attività economiche. Nell’esperienza lombarda i problemi di struttura spaziale del commercio non sono considerati e il distretto sembra ridursi a una metafora: è semplicemente un espediente attraverso il quale far arrivare al territorio risorse e lo si coglie anche dal tipo di progetti elaborati. Dovrebbero essere integrati ma, soprattutto laddove la cooperazione fra attori non è prassi consolidata, si è generalmente in presenza di progetti “accostati”, resi forzatamente sinergici. Spesso inoltre i progetti premiano i comuni maggiori a scapito degli altri, la cui aggregazione nel distretto è stata evidentemente pilotata dai primi al solo fine di ottenere finanziamenti altrimenti inaccessibili. Va ricordato che solo i comuni con più di 15.000 abitanti possono costituire distretti senza associarsi ad altri ma, soprattutto in ambito montano, comuni anche più piccoli possono configurarsi come forti centralità territoriali (ne è un ottimo esempio, Chiavenna – 7.300 abitanti – rispetto alla Valchiavenna).

La stessa *governance* dei distretti, al di là della necessità di predisporre un “accordo di distretto”, resta nel caso lombardo – a differenza del Piemonte – evanescente, non predefinita: se a prima vista ciò è un fatto positivo nella misura in cui lascia libertà di manovra agli attori

locali, sulla base delle specificità locali e delle loro capacità organizzative, in realtà lascia campo libero a comportamenti opportunistici, ad un'adesione solo formale e non sostanziale allo spirito autentico di una politica per il commercio basata su aggregazioni distrettuali.

La regione Lombardia, attraverso un apposito Osservatorio, è attenta a valutare l'efficacia della politica dei distretti, soprattutto in termini di rapidità di realizzazione dei programmi elaborati e di spendibilità delle risorse. Forse bisognerebbe fare un passo indietro e interrogarsi sul senso profondo delle politiche: sulla scia di numerose esperienze internazionali, fare sistema e gestire in modo unitario il commercio, è diventata quasi una moda, ma bisogna anche capire se i "sistemi" commerciali su cui si sta puntando sono realmente tali o se il riferimento al distretto è improprio e ridotto a banale metafora che nasconde, in realtà, la volontà di collegare in modo diretto e leggero l'amministrazione regionale agli attori locali "saltando" il territorio.

6 Bibliografia

AA.VV. (2008), *Gli interventi di rivitalizzazione commerciale dei centri storici e delle aree urbane*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli.

AA.VV. (2009), *I distretti del commercio. Profili teorici e mappatura sperimentale*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli.

Aacker D.A., Joachimsthaler E. (2001), *Brand leadership*. Milano: Franco Angeli.

Amendola G. (a cura di) (2006), *La città vetrina. I luoghi del commercio e le nuove forme del consumo*. Liguori: Napoli.

Augé M. (1993). *Non luoghi. Introduzione ad un'antropologia della surmodernità*. Milano: Elèuthera.

Becattini G. (1998), *Distretti industriali e made in Italy. Le basi socioculturali del nostro sviluppo economico*. Torino: Bollati Boringheri.

Boeri S. (2011), *L'anticittà*. Roma-Bari: Laterza.

Bullado E., Buzzetti L. (a cura di) (2001), *La rivoluzione terziaria. Riorganizzazione geografica del commercio*. Trento: Artimedia.

Calafati A.G. (2009), *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*. Roma: Donzelli.

Carter H. (1972), *Geografia urbana*. Bologna: Zanichelli.

Ciapetti L. (2010), *Lo sviluppo locale. Capacità e risorse di città e territori*. Bologna: il Mulino.

Coleman P. (2006), *Shopping Environments Evolution, Planning and Design*. Oxford: Elsevier.

Cozzi G. (2005), La liberalizzazione del settore commerciale, *Economia e politica industriale*, 3: 7-23.

- Danesi S. (2009), *Occasione commercio. Il commercio come fattore strategico per lo sviluppo del territorio e dell'occupazione*. Milano: Franco Angeli.
- Detragiache A. (2003), Dalla deurbanizzazione alla riconcentrazione urbana: il ruolo dei nuovi annodamenti urbani, in Bertuglia C.S., Stanghellini A., Staricco L. (a cura di), *La diffusione urbana: tendenze attuali, scenari futuri*, Milano: Franco Angeli. 141-146.
- Dixon T.J. (2005), The Role of Retailing in Urban Regeneration, *Local Economy*, 20, 2: 168-182.
- Fabris (2003). *Il nuovo consumatore: verso il postmoderno*. Milano: Franco Angeli.
- Faravelli M.L., Clerici M.A. (2004), Il commercio in un territorio molteplice. Riorganizzazione e politiche nell'area milanese, *Bollettino della Società Geografica Italiana*, 3: 651-680.
- Ferrucci C., Porcheddu B. (2002), Esame comparato delle modalità regionali di applicazione del Decreto Bersani, *Industria e Distribuzione*, 1: 15-25.
- Forte F. (1972), *La distribuzione commerciale in Italia. Problemi e prospettive*. Milano: Franco Angeli.
- Ingallina P. (a cura di) (2010), *Nuovi scenari per l'attrattività delle città e dei territori. Dibattiti, progetti e strategie in contesti metropolitani mondiali*. Milano: Franco Angeli.
- IReR (2010), *Lombardia 2010 Area economica*. <http://www.iret.it>
- Jansson J., Power D. (2010), Fashioning Global City: Global City Brand Channel in the Fashion Design Industries, *Regional Studies*, 44, 7, 889-904.
- Landini P. (1980), Caratteri geografici del terziario commerciale in Italia, *Bollettino della Società Geografica Italiana*, X, IX: 11-46.
- Miani F. (2005), Tendenze e contraddizioni nel processo di rinnovamento della città storica in Europa, *Bollettino della Società Geografica Italiana*, 10, 3: 515-526.
- Paparelli R., Del Luca M. (2010), *Centri commerciali naturali. Strategia e strumenti di network marketing a servizio del commercio, del turismo e del terziario*. Milano: Franco Angeli.
- Pellegrini L. (2001), *Il commercio in Italia*. Bologna: il Mulino.
- Pichierri A. (2002), *La regolazione dei sistemi locali. Attori, strategie, strutture*. Bologna: il Mulino.
- Ritzer G. (2000), *La religione dei consumi. Cattedrali, pellegrinaggi e riti dell'iperconsumo*. Bologna: il Mulino.
- Rossi S. (2009), *Controtempo. L'Italia nella crisi mondiale*. Roma-Bari: Laterza.
- Sbrana R. (1984), *L'evoluzione del sistema distributivo italiano*. Pisa: ETS.
- Scarpellini E. (2008), *L'Italia dei consumi. Dalla Belle Époque al nuovo millennio*. Roma-Bari: Laterza.
- Smiley D.J. (eds.) (2002), *Sprawl and Public Space. Redressing the Mall*. Boston: National Endowment for the Arts.

Spranzi A. (1994), *Economia del commercio*. Milano: Franco Angeli.

Toppetti F. (a cura di) (2011), *Paesaggi e città storica. Teorie e politiche del progetto*. Firenze: Alinea.

Zerbi M.C. (1977), Distribuzione territoriale del commercio al dettaglio nell'area metropolitana milanese, in Corna Pellegrini G. (a cura di), *Milano, megalopoli padana, valli alpine. Studi sulle reti urbane*. Bologna: Pàtron. 135-177.