nuova serie
46
2008

Territorio

Rivista trimestrale del Dipartimento
di Architettura e Pianificazione

Franco Angeli

Commercio nelle aree urbane & town center management tra semplificazione normativa e principio giuridico di sussidiarietà

Antonio Chierichetti

Politecnico di Milano, Dipartimento di Architettura e Pianificazione, Milano, Italia

Il presente studio contiene sintetiche considerazioni in ordine ad alcuni profili giuridici di diritto urbanistico ed amministrativo che caratterizzano la tematica dei distretti urbani del commercio con riguardo alle aree urbane ed al town center management. Tali questioni, di particolare attualità, vengono accennate con specifico riguardo alle esigenze della semplificazione normativa e dei procedimenti amministrativi, il tutto nell'ottica di una concreta attuazione del fondamentale principio costituzionale di sussidiarietà. Viene a tal proposito sottolineato il ruolo della programmazione regionale in sede di orientamento delle iniziative locali per lo sviluppo del commercio urbano, con attenzione speciale agli attuali centri storici quali, appunto, centri commerciali naturali. Lo studio altresì evidenzia l'opportunità di una normativa urbanistica che sia funzionale anche agli obiettivi del town center management e ricorda le funzioni, in tal senso rispettivamente convergenti, sia delle pubbliche amministrazioni locali, soprattutto i comuni, che delle parti sociali e dei privati nell'avvio e nel consolidamento dei distretti urbani del commercio

1. Motivi attuali di particolare interesse per i distretti urbani del commercio

I temi e le questioni dello *sviluppo integrato* di commercio e città si impongono, in maniera sempre più pressante, nell'agenda delle pubbliche amministrazioni locali e dei vari operatori che agiscono in questo ambito economico territoriale. Risulta chiaro a tutti che i complessi problemi del commercio nelle nostre realtà urbane, dai centri storici alle zone esterne, non possono trovare risposte individuali e settoriali, serve invece sempre di più *fare sistema* tra istituzioni pubbliche locali e soggetti privati. È ormai una convinzione diffusa che serve realizzare forme di gestione unitaria e programmata del commercio per favorire sinergie tra grande, media distribuzione e negozi di vicinato e per avere, in tal modo, una leva strategica dello stesso sviluppo urbano. Una nuova, per così dire, via lombarda al *town center management* sembra finalmente aprirsi anche a seguito delle recenti *linee guida* regionali per la qualità e lo sviluppo del commercio nelle aree urbane, con particolare riguardo ai *distretti urbani* del commercio[1]. Certamente, tali *distretti*, intesi quali espressioni auto-organizzate della comunità di imprese, cittadini ed istituzioni locali, non rappresentano una novità assoluta (sia per alcune amministrazioni comunali particolarmente dinamiche su questo fronte, sia soprattutto per esperienze molto diffuse all'estero)[2]. Essi costituiscono indubbiamente parte centrale di un'idea strategica per lo sviluppo urbano poiché, se ben attuati, sono in grado di fare del commercio il fattore di *integrazione* e valorizzazione di gran parte delle risorse di cui dispone un territorio, in particolare i centri storici ma anche le periferie urbane[3]. Si tratta di promuovere, mediante i distretti, la competitività degli esercizi commerciali in cooperazione anche con operatori non commerciali presenti *in loco*, si tratta di far crescere un'occupazione qualificata ed un maggior benessere sociale dei cittadini dei centri urbani, di contrastare la marginalizzazione di certe realtà territoriali. Il concetto di *distretto* è stato originariamente utilizzato soprattutto con riferimento al settore *industriale* o *agricolo*, settori in cui vi è un diretto rapporto di appartenenza tra il prodotto ed il territorio da cui proviene. Negli ultimi anni il concetto di *distretto* è stato esteso al settore commerciale anche se non più con riferimento al luogo di provenienza dei prodotti da promuovere ma con l'obiettivo più ampio di migliorare la capacità competitiva del territorio e della sua attrazione commerciale, specialmente con riferimento al commercio di dettaglio nei centri urbani. Il fenomeno distrettuale si va affermando in un contesto culturale

ed economico sempre più maturo e consapevole, stimolato in tal senso dalla crisi dell'attuale congiuntura economica, senza però la *rete* di un idoneo e specifico apparato normativo ed istituzionale. A fronte di tale situazione il tessuto dei negozi indipendenti si conferma comunque, anche e soprattutto in Lombardia, essere una rete capillare insostituibile. La competitività degli esercizi di prossimità ormai non dipende solo dalle qualità individuali dei singoli operatori ma sempre più dalla loro capacità, come già detto, di *fare sistema* con gli altri soggetti territoriali, di organizzare con essi un'offerta *integrata*. L'attuale interesse, anzi la volontà operativa rivolta ai distretti urbani commerciali prende le mosse dalla reale esigenza di riqualificare i centri cittadini e dalla sperimentata consapevolezza del ruolo che, a tal fine, può svolgere una gestione *unitaria*, *integrata* e *coordinata* delle attività commerciali presenti nei centri storici stessi o in certe particolari strade delle nostre città. La spinta alla *modernizzazione* del nostro sistema distributivo ha determinato lo sviluppo di rilevanti *polarità extraurbane*, non sempre positive, le quali hanno posto, ancor più che nel passato, il problema del centro urbano e, in particolare, per quanto qui interessa, il problema «*del ruolo che può giocare il settore commerciale nel processo di valorizzazione di un'area*»[4]. Del resto è noto quanto il degrado del nucleo terziario e commerciale di una città rappresenti sempre un grave problema anche sociale ed urbanistico, una vera *tragedia urbana*[5]. L'abbandono del centro storico da parte delle attività commerciali, intese come servizio oltre che come attività economica in senso stretto, genera seri problemi di cui l'amministrazione pubblica deve prima o poi farsene carico. Non sono problemi di natura solo commerciale quelli della perdita di immagine e di identità del territorio, del calo delle rendite immobiliari, delle conseguenti minori entrate fiscali, degli insorgenti problemi di sicurezza, del degrado dell'ambiente urbano, senza tralasciare paralleli problemi collegati al traffico ed al consumo del suolo. Da tali situazioni, comuni a molte città, emergono motivi strategici per un approccio *integrato*, non solo urbanistico ed immobiliare, alla riqualificazione urbana, capace di sviluppare servizi di supporto all'attività commerciale (migliore accessibilità, maggiore sicurezza e più cura per gli spazi pubblici, parcheggi, arredo urbano, ecc.), capace di mantenere o ridare vitalità ai centri storici così come a certi altri quartieri e di attivare nuovi strumenti, quali sono appunto i distretti urbani commerciali, per rendere tali zone più attrattive e migliorarne la qualità sotto diversi profili. La presenza, in genere, di attività commerciali, non solo nel centro storico, è sempre una realtà positiva per gli effetti che produce sulla *qualità della vita*. La promozione del commercio di prossimità è certo finalizzata alla valorizzazione ed al consolidamento delle attività commerciali stesse ma non può essere dimenticato che essa svolge una funzione di servizio ai residenti, soprattutto gli anziani, anche al fine della creazione di migliori condizioni di sicurezza. Lo sviluppo della rete distributiva è sempre un fattore centrale di *integrazione* fra le diverse funzioni territoriali, urbane, ambientali, economiche e sociali presenti, soprattutto se esso avviene attraverso modalità di approccio cooperativo e coordinato alla soluzione dei diversi problemi urbani esistenti. Non esiste certo una formula per i distretti commerciali che sia valida sempre e per tutte le diverse situazioni locali tuttavia sono oggi urgenti specifiche coordinate normative, da parte del legislatore regionale. Ogni



amministrazione comunale dovrebbe avere già oggi ben presente che solo un'organica politica commerciale dei propri centri storici, spesso assente o lasciata all'impulso di interventi episodici, può consentire reali processi di rilancio di tali strategici ambiti cittadini. Una *cabina di regìa* da parte dell'amministrazione comunale sarebbe invece assolutamente necessaria almeno per evitare, in assenza di un tale coordinamento, il ripetersi esperienze associative *monofunzionali*, ovvero meramente commerciali, senza una strategia *integrata* rivolta anche verso altre tipologie di servizi e altri soggetti portatori di diversi interessi, quali ad esempio, oltre ai commercianti, la proprietà immobiliare, i residenti e le altre istituzioni, pubbliche e private, che svolgono funzioni in quello stesso ambito territoriale. La presenza del governo locale (comuni ma anche province e regione) sui *tavoli di concertazione* dovrebbe poter garantire modelli distrettuali che sappiano andare più in là della tradizionale contrapposizione tra il commerciante del centro urbano e quello dei centri commerciali esterni e della grande distribuzione, realizzando – nei centri urbani ed in zone rilevanti della città – un'offerta di servizi *integrati*, commerciali ma anche spazi culturali, professionali, turistici e sociali, luoghi per il tempo libero e l'intrattenimento, capaci di essere catalizzatori del processo di rivitalizzazione dei centri cittadini. Tutto questo esige una precisa strategia istituzionale, sul piano normativo ed amministrativo, oggi si direbbe *governance* o, più semplicemente, capacità di governo. Non c'è dubbio che la *globalizzazione* imponga a tutti nuove sfide ma non si deve dimenticare che nel settore

commerciale, così come in quello artigianale di servizio e delle specializzazioni più tradizionali, pure presenti nei centri urbani del nostro paese, sono presenti straordinarie energie e capacità d'innovazione. Le attività nei centri storici, anche per ragioni di spazio materiale, hanno spesso dimensioni minori, sono luoghi dove sono le persone stesse con la loro creatività, genialità ed operosità che generano sviluppo, proprio perché esse non sono ridotte ad anonime *risorse umane*. Ecco allora che, nei distretti urbani, si possono realizzare, del tutto naturalmente, le condizioni della *sussidiarietà* tra l'istituzione pubblica e gli operatori privati. Anzi, la realizzazione di tale sussidiarietà è il presupposto perché il distretto funzioni[6]. Non si tratta evidentemente di difendere soltanto gli interessi commerciali degli operatori del centro storico ma di realizzare, grazie al distretto, iniziative *integrate* di sostegno al territorio urbano nel suo complesso. Il beneficio esclusivamente commerciale in queste zone delle città non rappresenta quindi l'obiettivo principale ma una conseguenza delle politiche distrettuali. Va inoltre considerato che gli obiettivi fondamentali che il distretto urbano commerciale persegue non sono raggiungibili esclusivamente mediante pianificazioni urbanistiche e programmi di riqualificazione urbana impostati esclusivamente sulla base di criteri territoriali e di recupero del patrimonio immobiliare. Al raggiungimento di questi obiettivi contribuiscono, oltre all'urbanistica anche le scienze economiche, del marketing e della pubblica amministrazione che hanno ormai da tempo ben enucleato il concetto di *town center management* inteso, appunto, come insieme degli strumenti innovativi per la valorizzazione del centro storico e del commercio urbano.

2. Forme di aggregazione spontanea e centri commerciali naturali nel vigente programma regionale triennale per lo sviluppo del commercio in Lombardia

Le regioni hanno competenze legislative ed e programmatorie fondamentali nel riconoscere, individuare e valorizzare il distretti urbani del commercio quali espressioni di sussidiarietà ed autorganizzazione dei commercianti, dei cittadini e delle istituzioni locali che, a livello comunale, assumono e promuovono queste specifiche iniziative. In tal senso ogni regione è impegnata a favorire negli strumenti normativi e programmatori, regionali e locali, la formalizzazione delle polarità distrettuali emergenti, aiutando in tal modo le aree urbane, soprattutto i centri storici. La normativa regionale è necessaria per favorire in primo luogo la costituzione dei distretti e poi, all'interno di essi, l'integrazione ed il coordinamento dei diversi operatori commerciali tra di loro e soprattutto di collegarli in sinergia con gli altri soggetti *profit* (attivi nei servizi, artigianato, turismo, attività culturali, ecc.) e *non profit* che si esprimono in rapporto al territorio del distretto. Non si può dimenticare la funzione regionale nel sostenere mediante interventi di cofinanziamento, in attuazione dei principi di *partenariato* ed addizionalità, anche nell'ambito degli strumenti di programmazione negoziata in essere, gli obiettivi dei distretti commerciali, assicurando una quota delle risorse finanziarie necessarie all'avvio degli interventi da promuovere sul territorio. Fra gli indirizzi di riqualificazione e sviluppo della rete commerciale vi è il programma triennale della Regione Lombardia per lo sviluppo del settore commerciale 2006-2008 (Ptssc), e le conseguenti Modalità Attuative[7]. In tale programma la regione indica come prioritario il consolidamento e lo sviluppo del commercio nei centri urbani e nelle periferie, con azioni di coinvolgimento sia degli enti locali che degli operatori commerciali, singoli e associati, con iniziative che *integrino* la funzione commerciale con quella turistica e artigianale a secondo delle caratteristiche dei luoghi. L'attrattività delle aree commerciali, nei medi e grandi centri urbani, è promossa, oltre che con iniziative volte ad esempio a migliorare l'accessibilità o l'arredo urbano, anche con azioni volte alla creazione di *forme di aggregazione spontanea* tra gli operatori del settore per la promozione e l'animazione dei luoghi anche in raccordo con funzioni di tipo culturale e turistico, con iniziative di *marketing territoriale* e con la gestione di servizi comuni a più esercizi commerciali e artigianali[8]. Il Ptssc affronta la tematica trattando espressamente i «*centri commerciali naturali*» di cui anche la Lombardia, come del resto la gran parte del territorio italiano, è ampiamente dotata. A tal proposito il Ptssc afferma che una «*aggregazione spontanea di esercizi commerciali al dettaglio*» è identificabile quale *centro commerciale naturale* se presenta ordinariamente queste sei caratteristiche: 1. dispone di un numero di esercizi e di una superficie di vendita complessiva superiori a predefinite soglie minime; 2. offre una gamma di prodotti sufficientemente articolata; 3. è integrata da attività di somministrazione; 4. è integrata da attività di servizio; 5. è concentrata nello spazio ed è identificabile sotto il profilo urbanistico; 6. è percepita come *sistema unitario* dai consumatori e dai visitatori. Premesso che, allo stato, non risulta esserci un'identificazione formale o un censimento dei *centri commerciali naturali*, il Ptssc aggiunge che si può usare come indice l'esistenza – almeno nei comuni di maggiori dimensioni – di una «*forma organizzata di rappresentanza e di collaborazione tra esercizi al dettaglio collocati sullo stesso asse viario o nello stesso quartiere*». Nei centri di minore dimensione, si può stimare che dove vi sia «*un assortimento merceologico completo*» ed esista «*una forma associativa*» tra i commercianti, lo stesso possa potenzialmente fungere da centro commerciale naturale. Si tratta evidentemente di un'indicazione approssimativa la quale non supplisce ad una verifica, in concreto, riguardo la sussistenza delle sopra ricordate condizioni identificative[9]. Il tema dei distretti urbani del commercio interessa molte realtà locali lombarde, basti pensare che gran parte dei centri storici delle cittadine, dei capoluoghi di provincia e non solo, hanno addensamenti commerciali che si possono configurare come naturale o potenziale attrattore di rilevanti flussi commerciali. In Lombardia vi sono dodici comuni capoluogo di provincia e altri trentacinque comuni con popolazione superiore ai venticinquemila mila abitanti, ovvero la soglia a partire dalla quale, in genere, gli esperti di *town center management* ritengono proponibili progetti organici di sviluppo delle funzioni attrattive proprie di un *centro commerciale naturale*. Esiste inoltre tutta la rete commerciale legata alla storia e alle tradizioni dei centri cittadini di media dimensione (quelli inferiori ai venticinquemila abitanti). Si tratta di una rete da valorizzare perché essa è elemento di coesione sociale nelle comunità locali e caratterizza molti dei centri storici lombardi proprio quali *centri commerciali naturali*. Il Ptssc ricorda che tale rete commerciale dei centri storici, anche a causa della massiccia diffusione della grande distribuzione, attraversa da anni una fase di grande crisi, con un impoverimento non solo

commerciale dei centri ma anche della loro stessa identità cittadina. Il programma triennale sottolinea che le iniziative di valorizzazione e sostegno anche economico dei *centri commerciali naturali* promosse dalla Regione Lombardia dovranno necessariamente tenere presente questa realtà di sofferenza commerciale e sociale. Non a caso quindi, tra gli obiettivi dell'attività dell'Osservatorio del Commercio, vi è anche quello di analizzare le densità commerciali, realizzare mappe e cartografie volte a identificare i centri commerciali naturali in Lombardia. Del resto il programma triennale non manca di rilevare il crescente interesse che essi rivestono per l'evoluzione del tessuto distributivo nel suo complesso (è significativo che sempre più di frequente marchi assai noti collocano proprie 'grandi superfici specializzate' di media o grande dimensione in punti strategici proprio all'interno dei centri urbani, così come si stanno sperimentando anche in Lombardia inserimenti di centri commerciali nel contesto urbano). Il Ptssc osserva come il crescente interesse per i centri urbani da parte della grande distribuzione sia un segnale da non sottovalutare, così come lo è il risveglio del dibattito e delle iniziative per promuovere la riqualificazione urbana (a partire dai programmi integrati di intervento fino ai nuovi piani di governo del territorio della Lr. n.12/2005)[10].

3. Necessità di integrare la legislazione regionale a tutela degli interventi commerciali nei centri urbani con una normativa specifica per i distretti

Appare oggi necessaria una nuova fase di revisione ed aggiornamento della legislazione regionale in materia di commercio la quale dovrebbe prevedere anche una disciplina specifica per i distretti commerciali urbani e per i più recenti strumenti del *town center management*. La tematica dei distretti commerciali non è infatti espressamente disciplinata dalla Lr. n.14 del 1999 la quale, com'è noto, contiene le norme regionali lombarde in materia di commercio, in attuazione del D.Lgs. n.114/1998 di riforma della disciplina del commercio, che pure ha segnato un cambiamento di tendenza nella legislazione[11]. Va comunque riconosciuto che la predetta legge regionale lombarda dedica un ampio spazio al ruolo del commercio nei centri storici. Tra le *finalità* fondamentali che la regione persegue, ai sensi dell'art.1 della citata legge commerciale, vi sono infatti – accanto alla realizzazione di una rete distributiva che assicuri la migliore produttività del sistema, la qualità e l'economicità dei servizi da rendere al consumatore e la integrazione tra la pianificazione urbanistica e la programmazione commerciale – la *salvaguardia e riqualificazione dei centri storici* favorendo un'*integrazione* armonica degli insediamenti commerciali con il tessuto urbano esistente e la *valorizzazione della funzione commerciale al fine di una riqualificazione del tessuto urbano e dei centri storici*. Così pure, tra le finalità della legge, indirettamente riferibile ai distretti commerciali, vi è quella di: «assicurare il rispetto della libera concorrenza favorendo lo sviluppo della presenza delle varie formule organizzative della distribuzione e, all'interno di queste, tra le varie imprese, al fine di garantire un corretto equilibrio tra imprese di diverse dimensioni». Anche nella disciplina degli ambiti territoriali l'art. 2 della Lr. n.14 stabilisce che la programmazione regionale debba tenere conto della presenza dei centri storici e dei centri di minore consistenza demografica prevedendo misure di sviluppo del commercio adeguate alle loro caratteristiche. Di particolare interesse è la norma riguardante la programmazione urbanistica riferita al settore commerciale, contenuta nell'art. 4 della Lr. n.14, ove si stabilisce che i comuni definiscono i contenuti attinenti gli insediamenti commerciali nei propri piani urbanistici e negli strumenti di programmazione commerciale tenuto conto delle finalità della legge regionale e delle indicazioni stabilite nel *programma triennale* e nei *criteri di programmazione urbanistica del settore commerciale*. La norma regionale aggiunge che i comuni, al fine di integrare la pianificazione territoriale ed urbanistica generale con la programmazione commerciale, devono favorire in generale una *integrazione armonica* degli insediamenti commerciali con il tessuto urbano esistente e previsto, nel rispetto dei valori architettonici ed ambientali e del contesto sociale ed un adeguato livello di rinnovamento, di riqualificazione e di integrazione funzionale di tutte le attività commerciali presenti sul territorio. In tale sede pianificatoria i comuni devono altresì, stabilisce la norma regionale, favorire *un'integrazione delle attività commerciali* con le altre attività lavorative al fine di garantire la presenza continuativa delle attività umane e favorire la creazione di uno o più centri commerciali nei centri storici agevolando l'insediamento di esercizi di vicinato già presenti nel comune. Sempre la succitata normativa regionale aggiunge che, in particolare, gli strumenti urbanistici comunali individuano le prescrizioni a cui devono uniformarsi gli insediamenti commerciali in relazione alla tutela dei beni artistici, culturali ed ambientali, nonché all'arredo urbano, in primo luogo proprio nei centri storici (oltre che nelle località di particolare interesse artistico e naturale). Ora, è indubbio che, accanto ai programmi ed i progetti di riqualificazione urbanistica o di rivitalizzazione socio economica dei centri storici e di certe zone delle nostre città, la costituzione di distretti commerciali possa essere una strada percorribile per realizzare gli obiettivi degli amministratori locali e le aspettative economiche non solo commerciali ma anche immobiliari e di sviluppo. Creare un distretto del commercio, in zone adatte della città, significa aumentare l'attrattività dell'intero territorio, non solo rivitalizzandone la rete commerciale ma rilanciando globalmente anche tutte le altre attività economiche e sociali presenti.

Avendone le competenze è chiaro che la regione debba e possa svolgere un ruolo importante per completare il percorso di semplificazione normativa ed amministrativa in materia di commercio e delle reti distributive, individuando strumenti di governo che assecondino una sempre più estesa attuazione del principio di sussidiarietà, di cui i distretti urbani del commercio sarebbero una naturale espressione. Sempre sul piano legislativo regionale l'azione per lo sviluppo del commercio nelle aree urbane mediante i distretti, in attesa di una normativa specifica, trova ulteriori indirette *ispirazioni* anche nella Lr. n. 1 del 2007, «*Strumenti di competitività per il territorio e le imprese della Lombardia*», la quale avvia un percorso coordinato di interventi integrati a sostegno della *competitività* e contestualmente dispone misure di *semplificazione* e di *sburocratizzazione* in tali ambiti a favore delle imprese. Anche la Lr. n. 13 del 2000 (recante «*Interventi regionali per la qualificazione e lo sviluppo delle piccole e medie imprese commerciali*») è, a tal proposito, interessante poiché disciplina gli interventi regionali per la qualificazione e lo sviluppo delle piccole e medie imprese

commerciali indicando, tra le finalità dell'azione regionale, gli interventi diretti a «riqualificare il commercio, attraverso l'ammodernamento delle strutture aziendali e dei metodi gestionali delle imprese, lo *sviluppo delle forme associative* e dei rapporti di *collaborazione interaziendali*, la realizzazione di interventi di *riqualificazione* urbana e l'offerta di adeguati servizi commerciali anche nelle zone marginalizzate». Gli interventi regionali a favore delle piccole e medie imprese commerciali sono volti, stabilisce l'art. 2 della Lr. n. 13/2000, anche a favorire, fra l'altro, l'acquisizione e l'ammodernamento delle strutture immobiliari nonché l'adeguamento degli impianti e delle attrezzature; a favorire la realizzazione di progetti di riqualificazione urbana finalizzati proprio alla rivitalizzazione commerciale mediante iniziative promosse anche da consorzi, cooperative o associazioni costituite prevalentemente (e non solo) da operatori commerciali, mirate a realizzare una *gestione della promozione* delle attività commerciali nei centri urbani, mediante progetti di arredo urbano e per la dotazione di infrastrutture, progetti di assistenza tecnica, progettazione ed innovazione tecnologica e organizzativa; promuovere attività di formazione imprenditoriale e aggiornamento professionale; realizzare lo *sviluppò di forme associative* tra imprese commerciali al fine di favorirne la promozione, il consolidamento e la crescita; realizzare progetti finalizzati alla commercializzazione dei prodotti lombardi; favorire l'acquisizione di strumenti ed attrezzature dirette a garantire le imprese commerciali sotto il profilo della sicurezza e della difesa dalle attività criminose, ecc.. A tal fine è stabilito altresì che la regione, per accelerare il processo di ammodernamento della piccola impresa commerciale, costituisca un *fondo* per promuovere studi e ricerche sul sistema commerciale urbano nonché progetti di sperimentazione commerciale innovativi a beneficio della piccola impresa[12]. Mette conto ricordare che i soggetti beneficiari, ai sensi dell'art. 3, i quali possono accedere ai benefici della Lr. n. 13/2000, sono le micro, le piccole e le medie imprese commerciali, oltre che le associazioni, i consorzi e le cooperative, e loro società operative, che abbiano per oggetto la promozione ed il sostegno delle imprese commerciali per gli interventi e gli obiettivi della legge, i comuni e gli enti pubblici, e loro società operative, che operino secondo le finalità della legge e le cooperative di garanzia ed i consorzi fidi per quanto di loro specifica attinenza. In questa sintetica panoramica va ricordato inoltre quanto prevede la Lr. n. 2 del 2003, «*Programmazione negoziata regionale*» ove si stabiliscono e si assumono quali modalità ordinarie di intervento della regione sul territorio, quelle della programmazione negoziata, con gli enti locali, le autonomie funzionali e le parti sociali, ciascuno per le proprie competenze, secondo le proprie responsabilità e con i propri strumenti attuativi, nel quadro di un insieme di obiettivi e di indirizzi programmatici condivisi ed assunti unitariamente, anche attraverso l'utilizzo di strumenti quali *l'accordo di programma*, l'*accordo quadro di sviluppo territoriale*, il *programma integrato di sviluppo locale*. La normativa regionale citata trova punti di coordinamento, sul piano della disciplina urbanistica, nella Lr. n. 12 del 2005, «*Legge per il governo del territorio*» che indica tra i criteri ispiratori e nelle disposizioni generali di pianificazione del territorio proprio, *in primis*, quello della *sussidiarietà* (oltre a quelli di *adeguatezza, differenziazione, sostenibilità, partecipazione, collaborazione, flessibilità, compensazione* ed *efficienza*)[13].

4. Programmazione regionale e orientamento delle iniziative locali per lo sviluppo del commercio urbano

Anche se ancora ad un livello iniziale la tematica dei distretti commerciali e più in generale dello sviluppo di un commercio di qualità nelle aree urbane trova comunque orientamenti anche in diverse altre programmazioni, non strettamente commerciali, della Regione Lombardia. Si può a tal proposito ricordare che il *Programma Regionale di Sviluppo della VIII legislatura* (approvato con delibera della giunta regionale VIII/327 del 20 maggio 2005) individua e definisce gli obiettivi di sviluppo delle reti commerciali e distributive (Obiettivo 3.8) sottolineando che tra essi vi sono quelli di «orientare il processo di modernizzazione e razionalizzazione del settore del commercio secondo un modello di sviluppo *sostenibile* ed *equilibrato*, sia dal punto di vista della diffusione territoriale, sia dal punto di vista delle diverse forme distributive..., la complementarietà e *l'integrazione* produttiva/commerciale delle diverse forme distributive» e aggiungendo che: «il processo di riorganizzazione del settore vuole, pertanto, essere l'occasione per *salvaguardare e valorizzare il piccolo commercio ed il servizio di vicinato*, anche come fattore di *coesione* sociale e di *riqualificazione* del tessuto urbano, contrastando i fenomeni di *desertificazione* dei centri storici e delle periferie, così come delle aree montane e marginali, promuovendo allo stesso tempo un utilizzo razionale del territorio». Si richiamano altresì, senza riprenderne qui segnatamente il testo per economia espositiva, altri ed importanti Obiettivi del Prs strettamente sinergici col precedente, quali l'Obiettivo 3.4 'Turismo', il 3.5 '*Marketing territoriale*', il 3.6 'Artigianato e servizi', il 4.2 'Sicurezza urbana e polizia locale', il 6.4 'Tutela dell'ambiente' ed il 6.5 '*Valorizzazione del territorio*'. Sempre a proposito dell'argomento distrettuale qui in esame va ricordato anche il *Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2008-2010* (approvato con delibera CR n. VIII/425 del 26.7.2007 il quale attua gli obiettivi del Prs sottolineando, fra l'altro, in particolare, i seguenti aspetti nell'ambito di intervento 3.8. «Reti distributive, sistema fieristico e tutela dei consumatori»: «(a). *valorizzazione della rete distributiva di vicinato*, attraverso l'attuazione in *via sussidiaria*, di progetti integrati per la competitività di sistema (Pics) e azioni per la competitività territoriale (Act) anche in *partnership* col sistema camerale lombardo; (b). azioni di formazione e *benchmarking* in ambito internazionale – rivolte a imprenditori, esponenti del sistema associativo e delle amministrazioni locali, finalizzate a *sperimentare nuove forme di organizzazione del commercio al dettaglio nelle aree urbane*; (3) specifiche misure per la piena *valorizzazione* dei negozi, dei mercati storici e delle altre testimonianze della qualità e della tradizionale presenza del commercio sul territorio e nelle città lombarde». Per una maggiore completezza del quadro programmatorio si ricordano altresì il *Patto per lo sviluppo dell'economia, del lavoro, della qualità e della coesione sociale* per la VII legislatura, stipulato nel 2001 e rinnovato all'inizio dell'VIII legislatura (documento di metodo e di orientamento programmatico fondante nei rapporti tra Regione Lombardia e le parti sociali per l'esplicitazione ed il raggiungimento degli obiettivi, delle priorità e delle scelte condivise tra la Regione e le stesse parti sociali per la legislatura) e *la Programmazione Comunitaria 2007-2013* (che prevede importanti strumenti ed assi sia nel Por Competitività, in particolare nell'Asse 1 'Innovazione ed economia della cono-

scenza' e nell'Asse 4 'Tutela e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale', sia nel Por Occupazione, Asse 1 'Adattabilità', Asse 2 'Occupazione' ed Asse 4 'Capitale Umano'). Da non dimenticare anche l'*Accordo di Programma per lo sviluppo economico e la competitività del sistema lombardo*, stipulato nel 2006 tra la Regione Lombardia ed il Sistema Camerale Lombardo (che prevede tra le azioni di cui all'Asse 3 'Promozione del territorio e dell'ambiente' misure con particolare riferimento alla *riqualificazione territoriale per lo sviluppo del commercio*, tra le quali sono state assunte e avviate le Azioni per la Competitività Territoriale, in *partnership* con le camere di commercio, aggregando altresì enti locali, associazioni ed altri soggetti pubblici e privati secondo logiche molto flessibili e concrete di programmazione negoziata territoriale). Di fatti il ruolo di stimolo delle camere di commercio, nella fondazione e gestione dei distretti commerciali, è indubbiamente strategico, soprattutto per smuovere e supplire in fase di avvio a talune inerzie comunali.

5. Centro storico come centro commerciale naturale supportato da attività amministrative integrate ed ispirate al principio di sussidiarietà

L'approccio amministrativo e normativo alle complesse tematiche del commercio nei centri urbani, anche alla luce delle indicazioni emergenti dall'attività legislativa e di programmazione regionale sopra richiamata, non è di stampo *monofunziale* ma è rivolto ad integrare diverse funzioni[14]. Da tempo si vanno consolidando un concetto di centro storico ed una considerazione dei problemi che ruotano intorno a questo ambito di fondamentale importanza delle nostre città sempre più di tipo integrato ovvero non soltanto urbanistico o edilizio ma anche di tipo commerciale, oltre che in termini di sostenibilità sociale ed ambientale delle politiche da realizzare. Ora, al di là dei centri storici, la presenza delle attività commerciali influisce sempre sull'assetto territoriale, agisce sul paesaggio urbano[15]. L'idea del centro storico anche come '*centro commerciale naturale*' trova fondamento in visioni allargate che individuano le funzioni da promuovere nella parte più centrale, e spesso antica, delle nostre città partendo dall'analisi delle sue relazioni con il contesto territoriale e urbano di appartenenza, delineando un complesso integrato di politiche, progetti e azioni[16]. Per *rivitalizzare* i centri storici e riorganizzare i servizi ivi presenti è necessario che questi *centri commerciali naturali*, ricomprendenti buona parte delle attività dei centri storici stessi, diventino oggetto di una gestione coordinata e condivisa tra il *pubblico* e il *privato*, in grado di realizzare in maniera unitaria le condizioni per stimolare i cittadini, spesso anche i turisti, alla visita, all'acquisto e all'utilizzo di tali spazi, non ultimo l'investimento immobiliare. A questo fine serve istituire organismi istituzionali distrettuali di concertazione al quale partecipino i soggetti interessati. Serve stabilire, inizialmente magari attraverso tavoli tecnici propositivi o di consulenza, regole chiare che consentano di realizzare in condizioni di certezza, trasparenza e stabilità degli strumenti di direzione e di amministrazione in grado di coordinare tutte le azioni e le iniziative utili; che vedano anche i soggetti privati, proprietari ed operatori, aderenti a tali strumenti, come soggetti attivi e propositivi in tale processo di programmazione e di gestione del distretto commerciale. In questa azione di promozione dei distretti commerciali l'amministrazione pubblica, in particolare i comuni, mantiene una funzione di regolazione e di coordinamento insostituibile. Sempre a questo fine una rilevante funzione è affidata alle province che, grazie alla legislazione di questi ultimi anni, hanno ricevuto competenze essenziali nel rafforzare i processi di cooperazione e di coordinamento interistituzionale che le mette in grado di dare risposte efficaci alle esigenze di qualità delle funzioni pubbliche a supporto delle imprese e dei cittadini.

Un tale coordinamento a livello provinciale è indubbiamente opportuno e urgente per collegare le azioni locali, coordinare le scelte e favorire sinergie di scala sovracomunale rispetto ad un certo risveglio di iniziative private nella riqualificazione e riconversione urbana in diverse città, interessate comunque ad una valorizzazione degli immobili, dei servizi e delle attività economiche già esistenti o insediabili. Un ruolo importante in tal senso, di predisposizione delle condizioni strategiche e delle scelte urbanistiche, di guida e riferimento dello sviluppo anche commerciale, in grado di valorizzare con la sussidiarietà le potenzialità urbane dei centri storici, è affidato in Lombardia ai nuovi *piani di governo del territorio* (Pgt) che, in attuazione della già citata Lr. n.12/2005, ormai quasi tutti i comuni lombardi stanno progressivamente. Molto dipenderà certo dalle scelte operate nei Ptcp a livello provinciale e, soprattutto, dal Pgt a livello comunale ma è ormai chiaro che un'effettiva riqualificazione urbana e commerciale dei centri cittadini non è affidata soltanto alla leva, sia pure fondamentale, costituita dalla pianificazione urbanistica e territoriale. Le iniziative coordinate a cui approdare per valorizzare i vari distretti urbani commerciali, nel contesto di una più ampia visione delle politiche di governo delle nostre città, non possono che essere molteplici tanto quanto sono diversi i singoli contesti locali.

I settori e gli strumenti di intervento passano, ad esempio, dal marketing territoriale alla possibilità di individuare gli immobili più adatti alle esigenze degli operatori sulla base di banche dati dei locali disponibili, dalle agevolazioni fiscali per i risanamenti edilizi ai canoni di locazione o di concessione di occupazione delle aree pubbliche, dalla consulenza finanziaria ed organizzativa all'informatizzazione, dall'animazione delle attività di supporto ai negozi ed ai servizi all'inserimento della segnaletica, dalla pulizia all'illuminazione degli spazi comuni, dalla sicurezza e vigilanza all'arredo urbano nelle sue varie dimensioni, senza evidentemente tralasciare le possibili ristrutturazioni urbanistiche, i parcheggi, la viabilità e gli spazi pubblici in generale. Coordinamento interistituzionale e politiche integrate, da esprimere nei distretti commerciali, non sarebbero comunque sufficienti, oltre che di dubbia legittimità, se mancasse loro da parte degli enti locali, comuni e province, un preciso riferimento al principio di sussidiarietà, inteso qui soprattutto nella sua dimensione *orizzontale* ovvero di partecipazione, di coinvolgimento e di rispetto del ruolo e delle responsabilità delle parte sociali, nella fattispecie i cittadini residenti, gli operatori commerciali ed economici.

È indubbio che la promozione degli strumenti di *town center management* in generale e, più in particolare, dei distretti commerciali mediante meccanismi di partecipazione dei soggetti interessati costituisce una concreta applicazione del principio della sussidiarietà, soprattutto nel senso di un corretto e funzionale rapporto tra pubblico e privato.

6. Elaborare una normativa urbanistica funzionale agli obiettivi del *town center management*

I distretti urbani del commercio, così come più in generale gli strumenti di *town center management*, per svolgere le loro funzioni integrate in maniera ottimale esigono, quali presupposti necessari, anche se di per sé non sufficienti, la vigenza di specifiche normative per il governo del territorio, sia a livello legislativo regionale che di idonee pianificazioni e programmazioni, soprattutto comunali. In una fase di sperimentazione, come la nostra regionale, non si tratta tanto di assegnare al prototipo normativo una centralità che in fondo non ha quanto piuttosto di semplificare la normativa, di stabilire regole e procedimenti amministratrivi che siano dotati di un giusto grado di flessibilità e che siano in grado di dare certezza di riferimenti per gli operatori. Dall'altro lato non avere precisi e chiari paradigmi normativi di riferimento, che siano adatti alle nostre realtà territoriali, espone maggiormente gli operatori al rischio di assumere acriticamente come *modelli* le esperienze distrettuali realizzate in altri paesi. Ciò che magari ha rappresentato un'innovazione positiva in un'altra realtà nazionale magari simile alla nostra ma comunque con caratteristiche economiche e culturali specifiche non è detto che lo sia altrettanto se riproposta senza adattamenti anche in altre latitudini. Lo stesso dicasi per le differenze regionali. Sarebbe infatti con ogni probabilità un errore, non solo riguardo alle compatibilità giuridiche da verificare, riproporre modelli di distretto commerciale adottati da città estere senza valutare le diversità esistenti. Una normativa specifica, sia a livello legislativo che pianificatorio locale, per i distretti urbani commerciali nei comuni lombardi corrisponderebbe inoltre all'obiettivo di creare il contesto giuridico ed istituzionale ottimale per valorizzare quelle risorse, quella creatività e quelle capacità di innovazione che tante nostre città presentano nella loro storia ormai plurisecolare hanno dimostrato di avere. Sarebbe comunque errato tralasciare le funzioni legislative e di governo statali anche se certamente la materia del governo del territorio è ormai ampiamente affidata, dalla costituzione italiana, all'attività legislativa delle regioni e a quella amministrativa degli enti locali, in particolare dei comuni[17]. Non va però dimenticato il ruolo, che rimane fondamentale, affidato in questa materia all'attività del parlamento. A tal proposito si potrebbe giustamente lamentare che, dopo ormai diversi lustri, i legislatori nazionali, nonostante l'apprezzabile impegno di alcuni, non siano ancora giunti a formulare la tanta attesa e discussa riforma della legge urbanistica indicando i principi fondamentali in materia appunto di governo del territorio[18]. Sempre in merito a tale legge quadro statale l'ultimo, ennesimo, disegno di legge si è di nuovo incagliato. Va detto che sono stati messi in discussione alla Camera ed al Senato anche altre importanti progetti normativi che interessano da vicino le questioni dei centri urbani, dei servizi e delle relative attività economiche e commerciali ivi localizzate. Si ricorda, ad esempio, che al Senato era a tal proposito ancora in discussione un disegno di legge (il Ddl. S1863) molto interessante, per i comuni ed i cittadini, intitolato proprio *riqualificazione e recupero dei centri storici*. La materia è appunto quella degli interventi integrati pubblici e privati finalizzati alla riqualificazione urbana all'interno dei centri storici. La proposta riguardava non solo il risanamento, la conservazione, il consolidamento ed il recupero del patrimonio edilizio ma anche la realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico e lo stesso miglioramento e adeguamento degli arredi e dei servizi urbani dalla cui funzionalità e qualità molto dipende lo sviluppo economico e commerciale nei centri stessi. Quello sopra ricordato è stato un disegno di legge importante anche perché è stato presentato da numerosi parlamentari appartenenti a diversi partiti, sia di maggioranza che di opposizione. Per il momento è opportuno che presso le amministrazioni locali e da parte degli stessi operatori privati, proprietari immobiliari, commercianti e cittadini residenti, cresca una cultura civica, tecnica, amministrativa ed imprenditoriale idonea a promuovere e sostenere, anche finanziariamente, progetti per tali interventi di riqualificazione, valorizzazione e tutela dei nostri centri urbani. I distretti urbani commerciali vanno in questa direzione. Del resto già oggi esistono, di fatti, gli strumenti giuridici e gli orientamenti programmatori necessari, anche in regione Lombardia, la quale è per altro dotata di una legislazione urbanistica idonea, affinché le amministrazioni pubbliche ed i soggetti privati interessati si attivino da subito alla promozione di politiche locali integrate e di attività imprenditoriali utili al rilancio non solo di servizi commerciali distrettuali ma della stessa vivibilità dei nostri centri storici.

7. Ruoli convergenti delle pubbliche amministrazioni e delle parti sociali nell'avvio dei distretti urbani del commercio

Uno degli obiettivi fondamentali dei distretti commerciali, si può ricordare riprendendo le linee guida regionali, è quello di perseguire, mediante la collaborazione tra operatori del commercio ed enti locali, la realizzazione di attività e di progetti territoriali di competitività e rivitalizzazione dei centri urbani, migliorando le caratteristiche strutturali dell'offerta commerciale locale nel contesto di una più ampia riqualificazione urbana. Di centrale importanza, nell'attuazione dei stretti urbani del commercio, sul versante pubblico, è quindi il ruolo che sono chiamati a svolgere gli enti locali territoriali, in particolare, ma non solo, i comuni di grande e media dimensione in quanto dotati di significativi centri urbani. Oltre alla normativa ed alla programmazione regionali serve un'azione coordinata dei comuni e delle province per attuare un completo percorso di semplificazione amministrativa che faciliti ed incentivi la libera iniziativa imprenditoriale dei cittadini singoli o associati. Sono in particolare i comuni ad essere chiamati a valorizzare, attraverso i propri strumenti di programmazione del commercio e delle attività economiche, nonché tramite gli strumenti di pianificazione urbanistica, i possibili distretti commerciali e le attività economiche nelle aree urbane in genere favorendo altresì l'integrazione del commercio con le altre funzioni presenti nell'ambito interessato. Sono gli enti locali territoriali che possono favorire e promuovere l'integrazione tra esercizi di vicinato e altre tipologie commerciali, offrendo strumenti e modalità d'integrazione che valorizzino la complementarità tra i diversi canali distributivi, ne favoriscano la pluralità, sostenendone la capacità di collaborare per lo sviluppo comune. Va ricordato come sia una tipica funzione comunale quella di amministrare gli strumenti dei tempi e degli orari per facilitare, ricercando l'intesa con le parti sociali, i consumi e favorire la massima competitività, accessibilità e attrattività dei distretti

urbani del commercio. Altresì è di competenza comunale la valorizzazione della presenza del commercio nelle aree urbane impiegando anche, in modo flessibile, previa intesa con le parti sociali, gli strumenti di governo dei flussi di accesso ai centri cittadini rispondenti a criteri di ragionevolezza evitando gli eccessi (a partire ad esempio dalle zone a traffico limitato e dalle isole pedonali alle politiche di gestione della sosta e dei parcheggi). Tocca soprattutto alle amministrazioni comunali sperimentare pratiche di progettazione e gestione partecipata per migliorare la valorizzazione e l'attrattività delle loro aree urbane, agevolando l'uso degli spazi pubblici (piazze, vie e marciapiedi) al fine di ospitare ed accrescere l'offerta commerciale e di attività per il tempo libero. Sono inoltre funzioni comunali anche quelle relative all'arredo urbano, all'illuminazione pubblica, alla gestione dei trasporti, della manutenzione del verde, delle strade, della pulizia, della segnaletica; quelle relative all'attuazione, anche su proposta ed in collaborazione con gli organismi di gestione dei distretti commerciali, di misure di abbellimento degli spazi urbani, di promozione e agevolazione delle misure di sicurezza negli spazi pubblici, per cose e persone, dove sono attivi i distretti, favorendo ad esempio l'utilizzo di sistemi di videosorveglianza e di allarme elettronici, facilitando altresì l'assunzione diretta di responsabilità da parte di chi intende contribuire con proprie risorse e mezzi in collaborazione con le forze dell'ordine e con la polizia municipale. Da parte dei comuni si tratta inoltre anche di facilitare l'integrazione nel tessuto commerciale urbano delle attività di somministrazione, di gestire le problematiche dei parcheggi, dell'inquinamento acustico e di quant'altro affidato dal vigente ordinamento alle funzioni amministrative locali.

Infine ma non da ultimo, accanto alle funzioni pubbliche di regione ed enti locali, vi è il ruolo fondamentale che anche le parti private, o meglio, le parti socioeconomiche, dai commercianti ai cittadini residenti, sono chiamati a svolgere per consentire, in termini di corresponsabilità e *partnership*, la costituzione e la promozione dei distretti del commercio per una più ampia riqualificazione urbana.

In un tale contesto le camere di commercio, insieme alle parti sociali ed alle associazioni di categoria sono chiamate a dare il loro fondamentale contributo. Di fatti le Cciaa sono essenziali, non solo in fase di avvio, nel favorire forme istituzionali di approccio collaborativo ed integrato tra i diversi formati commerciali, e tra questi e le altre attività economiche specifiche di ciascun territorio - in particolare quelle artigianali, di servizi, turistiche e culturali - quali fattori di un'attività coordinata e coesa di valorizzazione del territorio urbano e delle sue diverse realtà economiche locali utilizzando gli strumenti del distretto. Si tratta di andare oltre un'ottica individualistica per promuovere e poi sostenere il ruolo operativo ai distretti urbani del commercio. Si intende in tal modo favorire, così come emerge dalle linee guida regionali, la condivisione e la comune organizzazione, da parte degli operatori e dei partner pubblici e privati interni al distretto, di una serie di funzioni, quali, ad esempio azioni di animazione, *marketing* e promozione del distretto; di ricerca di un *mix* ottimale dell'offerta commerciale e suo mantenimento; di gestione di servizi di interesse comune; di coordinamento delle attività di valorizzazione dell'area distrettuale; di gestione coordinata delle relazioni di *partenariato* verso gli enti pubblici e le altre istituzioni relativamente ai problemi di sviluppo del distretto; di promuovere il ruolo delle proprie forme associative e di servizi agli operatori a supporto del distretto in *partnership* con altri soggetti pubblici e privati. Si tratta, in definitiva, di promuovere una strategia complessiva di qualificazione delle iniziative di sviluppo urbano, nella nuova ottica del distretto commerciale. Non meno rilevanti sono le funzioni delle parti sociali in punto alla diffusione della cultura della programmazione e dello sviluppo unitario del commercio; alla partecipazione nelle scelte; alla promozione di una moderna azione di supporto allo sviluppo delle professionalità delle risorse umane che operano nel sistema distributivo e per lo sviluppo dei centri urbani; alla necessità di avere un ampio coinvolgimento del sistema associativo delle categorie interessate e delle camere di commercio, a fianco degli enti locali; ad un percorso diretto alla condivisione della visione di contesto, delle metodologie di analisi e dei modelli di sviluppo da realizzare per raggiungere gli obiettivi assegnati ai distretti commerciali. La sfida che attende gli attori pubblici e privati interessati a sviluppare organicamente esperienze distrettuali per il commercio è quella di far si che gli interventi programmati, pur nella loro eterogeneità, non abbiano una mera funzione di difesa o sostegno di un singolo settore per diventare invece iniziative *integrate* di sostegno al territorio nel suo complesso. Procedere, anche nel settore della distribuzione urbana, con la logica distrettuale non superfluo ma ricorda a tutti che il comodo individuale non viene mai prima dell'interesse della società. Certamente tutti i diritti hanno un costo e non sono mai gratis. Il distretto urbano commerciale, come dimostrano le esperienze maturate in Italia e altrove, è però uno strumento valido, probabilmente ormai indispensabile, al fine di rivitalizzare davvero la distribuzione commerciale nei centri storici. Al di là dei pur legittimi interessi *di bottega*, depongono a favore di questo strumento evidenti ragioni per fornirgli più specifiche basi di normazione giuridica poiché a tutela dei distretti c'è un concreto *vantaggio pubblico* rappresentato dalle reali utilità che ne ricevono i centri storici cittadini e quindi l'intera società. Certamente i distretti urbani del commercio, presupponendo una forte concertazione istituzionalizzata tra *pubblico* e *privato*, sono molto interessanti ma non presentano solo *luci* bensì anche delle possibili *ombre* e rischi che grazie ad una chiara e completa disciplina legislativa regionale, ancora da approntare, si potranno però evitare. Gli aspetti ancora da chiarire non sono pochi. Ad esempio emerge la necessità di avere criteri legislativi, aventi natura oggettiva, sulla base dei quali, a fronte di una generica area commerciale, si possa appropriatamente parlare di distretto commerciale. Ai fini della individuazione di un distretto commerciale si dovrebbe poter seguire una procedura determinata dalla legge regionale in esito alla quale si vada a verificare un dato di *presenza* di determinati fenomeni, un grado di *attrattività*, che sia superiore ad una certo valore di soglia. Non sarà evidentemente sufficiente dare una normativa precisa sul piano delle procedure, dei soggetti e delle responsabilità ma servirà anche attivare, pur nelle attuali difficoltà, idonei meccanismi di finanziamento, mobilitando sia le risorse *private*, certo quelle immobiliari, sia le risorse *pubbliche*. Si potrebbe trattare di contributi regionali per programmi di intervento locali, per la promozione e l'attivazione di centri commerciali naturali presentati dai comuni, per attivare processi di rigenerazione e rinnovo commerciale di certe zone, premessa la

definizione da parte della regione delle procedure per la formazione dei programmi nonché i contenuti della convenzione che dovrebbe regolare i rapporti tra i soggetti pubblici ed i soggetti privati. Quello che sin da ora appare prevedibile è che, per dare prospettive concrete ai distretti urbani, nessun protocollo d'intesa, nessun inedito tavolo tecnico di concertazione e nessun innovativo progetto di valorizzazione, qualunque siano le denominazioni ed i modelli distrettuali assunti dal legislatore, potrà mai prescindere da un reale confronto e da una sostanziale condivisione di obiettivi con le associazioni di categoria e con le rappresentanze delle parti sociali ed economiche coinvolte.

Note

1. Da ricordare, a questo proposito, il Convegno «Nascono i distretti urbani del commercio» organizzato a Milano il 22 ottobre 2007 dalla Direzione Generale del Commercio, Fiere e Mercati di Regione Lombardia in collaborazione con l'Istituto Regionale di Ricerca durante il quale sono state affrontate le prospettive di applicazione, anche in questa regione, di un modello di gestione unitaria ed integrata del commercio, orientato ad attivare nei contesti urbani, e non colo, dinamiche economiche, ma anche sociali e culturali di grande portata.
2. In merito ai rapporti tra riqualificazione urbana e valorizzazione commerciale in Europa cfr. Morandi C., 2003, *Il commercio urbano*, Clup, Milano.
3. Riguardo più specifici riferimenti all'evoluzione della legislazione regionale lombarda inerente i centri storici si veda, di Chierichetti A,, Scillieri C., Andolina G., 2002, *La disciplina giuridica degli interventi edilizi nei centri storici*, Editrice Cel, Bergamo.
4. Zanderighi L., 2004, *Commercio urbano e nuovi strumenti di governante. Linee guida per lo sviluppo del Town Centre Management in Italia*, Il Sole 24 Ore, Milano.
5. Così lo definisce Gallion A.B., 1950, *The Urban Pattern. City Planning and Design*, London, ove evidenzia che tale degrado del centro storico: «riguardando il ruolo vitale di cuore della città è una sfida per l'impegno delle imprese e della collettività. Contraddistinto da intollerabile congestione, rumori, fumi, esorbitanti valori immobiliari e sovraffollamento, è diventato apparentemente incapace di rigenerarsi. Muovendosi senza sosta ed espandendosi dal degrado che il tempo impone sui distretti commerciali, la disintegrazione si estende sempre più nel cuore della città nel corso degli anni, lasciando solo le zone urbane esterne come estremo rifugio per le attività vitali».
6. Sul tema vedasi, fra le opere più recenti, Vittadini G., 2007, *Che cos'è la sussidiarietà. Un altro nome della libertà*, Guerrini e Associati, Milano, dove si illustra come il principio di sussidiarietà costituisca una novità rilevante nel pensiero filosofico, economico e giuridico dell'occidente e che, ancor prima della sua esplicita formalizzazione normativa, esso abbia determinato la nascita e la crescita dal 'basso' delle più varie iniziative di risposta ai bisogni della collettività.
7. Il testo coordinato di tale Programma triennale regionale del commercio è stato pubblicato nel 2° supplemento straordinario del Bollettino ufficiale della Regione lo scorso 8 novembre 2007.
8. In ordine agli aspetti di pianificazione funzionali alle strategie di sviluppo locale si rinvia a Chierichetti A., 2006, «Regolamentazione dei procedimenti di partecipazione al governo del territorio e marketing per lo sviluppo urbano», *Territorio*, n. 39, pp. 207-216.
9. Guardando al dato relativo all'associazionismo locale tra esercizi al dettaglio per quanto riguarda la città di Milano, ad esempio, secondo i dati forniti dall'Unione del Commercio Turismo e Servizi, si hanno ben settantacinque 'associazioni di via'.
10. In merito ai programmi integrati di intervento vedasi di Chierichetti A., 2001, *I programmi integrati di intervento nel diritto regionale*, Editrice Cel, Bergamo.
11. Come rileva Pellegrini L., 2002, *Il governo degli insediamenti commerciali*, casa ed.??, Milano, la suddetta riforma commerciale del 1998, che porta il nome dell'allora ministro Bersani, ha avviato l'attuale fase della distribuzione commerciale e, archiviata la L. n. 426 del 1971, ha determinato la fine della trentennale separazione tra commercio e pianificazione territoriale e aperto la strada, grazie alla legislazione regionale, all'integrazione tra commercio e urbanistica.
12. Si veda a tal proposito anche la deliberazione della giunta regionale 2 agosto 2007, n. 8/5257, *«Accesso al credito per le Pmi commerciali lombarde. Integrazione e formazione dei fondi rischi degli Organismi di garanzia Fidi di primo grado. Anno 2007 (Lr. n. 13/2000, art. 6)»*, in Bollettino ufficiale della Regione Lombardia, 13 agosto 2007, n. 33.
13. Per un esame più ampio sulla disciplina normativa della suddetta riforma urbanistica regionale cfr., tra gli altri, Chierichetti A., Scillieri C., Gardelli G., 2005, *Manuale di governo del territorio in Lombardia*, Editrice Cel, Bergamo; Cavicchini M., Inzaghi G., Marini E., 2005, *La legge per il governo del territorio della Lombardia*, Maggioli, Rimini; Bosetti B., 2006, *La nuova disciplina urbanistica ed edilizia nella Regione Lombardia*, Editore Edk, Torriana (Rimini); Mandarano A., 2007, *Il governo del territorio in Lombardia dopo il testo unico regionale*, Giuffrè, Milano.
14. Cfr. Chierichetti A., 2000, *Dai piani di recupero ai programmi polifunzionali di intervento*, Il Sole 24 Ore, Milano.
15. Tripodi E., Asaro S., Rinaldi A., 2007, *I distretti del commercio e del tempo libero*, Maggioli, Rimini, evidenziano come le stesse politiche per il commercio tendono ad assumere un ruolo centrale nei processi di trasformazione e governo dei centri urbani, coincidendo sempre più con quelle per la città ed il territorio.
16. Stanghellini S. e Ombuen S., 2007, «La sostenibilità ambientale e lo sviluppo del territorio», *Edilizia e territorio*, novembre, n. 45.
17. Stella Richter P., 2005, *Poteri regionali ed urbanistica comunale*, Giuffrè, Milano, osserva come resti definitivamente confermato che, almeno allo stato, è solo dalle regioni che possiamo aspettarci qualche sostanziale cambiamento.
18. Cfr. Mantini P., Lupi M., 2006, *Princìpi di governo del territorio*, Il Sole 24 Ore, Milano, in ordine al cammino della riforma urbanistica in Parlamento, recante giudizi politici integrati da pertinenti analisi giuridiche ed urbanistiche oltre che dalle proposte dei principali soggetti economici, sociali e scientifici.