



# POLITECNICO DI TORINO

DIPARTIMENTO INTERATENEO DI SCIENZE, PROGETTO E POLITICHE DEL  
TERRITORIO

Corso di Laurea Magistrale in Pianificazione Territoriale, Urbanistica e  
Paesaggistico-Ambientale

Tesi di Laurea Magistrale

**DE-PROGRAMMARE IL COMMERCIO SENZA RINUNCIARE  
AL GOVERNO DEL TERRITORIO.**

**ESPERIENZE E APPROCCI DI SUCCESSO IN  
INGHILTERRA E IN TRENTINO**

Candidato Niccolò Poletto Ghella

Relatore

Prof.ssa Grazia Brunetta

Co-relatore

Arch. Emma Paola Salizzoni

Anno Accademico 2017-2018



**INTRODUZIONE** **5**

**1. IL RUOLO DEL COMMERCIO PER LA RIGENERAZIONE URBANA** **9**

- 1.1. *CITTÀ E COMMERCIO* 9
- 1.2. *LA RIVOLUZIONE COMMERCIALE* 15
- 1.3. *RIGENERAZIONE E COMMERCIO* 22
- 1.4. *RETAIL E OBSOLESCENZA LOCALIZZATIVA* 25

**2. LE POLITICHE DI RIGENERAZIONE URBANA COMMERCIALE IN INGHILTERRA** **31**

- 2.1. *IL COMMERCIO NELLA PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO* 31
- 2.2. *STRATEGIE, STRUMENTI, ATTORI* 35
  - 2.2.1. "Town Centre First": *vitability* e *viability* dei centri urbani ed approccio sequenziale 35
  - 2.2.2. I report e i progetti pilota 41
  - 2.2.3. Verso il decentramento dei poteri decisionali 43
- 2.3. *IL MODELLO DI BUSINESS IMPROVEMENT DISTRICTS (BID)* 46
  - 2.3.1. Liverpool: Il City Central BID 57

### **3. IL PROCESSO DI RIFORMA DELLE POLITICHE DEL COMMERCIO NELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO 63**

3.1. L'EVOLUZIONE DEL QUADRO LEGISLATIVO NAZIONALE IN MATERIA COMMERCIALE	63
3.2. IL RINNOVAMENTO DELLA LEGISLAZIONE URBANISTICA COMMERCIALE DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	70
3.3. L'APPROVAZIONE DEI CRITERI DI PROGRAMMAZIONE URBANISTICA DEL SETTORE COMMERCIALE CON LA DELIBERA PROVINCIALE 1339/2013	81
3.4. I PIANI STRALCIO DEL COMMERCIO	86
3.5. LA FASE CONCLUSIVA DEL PROCESSO. LA DELIBERA PROVINCIALE 1522/2017	94
3.6. PROSPETTIVE	106

### **4. PER UNA NUOVA URBANISTICA COMMERCIALE 110**

4.1. COMMERCIO E CENTRI STORICI: QUESTIONI DI PIANIFICAZIONE	110
4.2. COMMERCIO E CENTRI STORICI: QUESTIONI DI GOVERNANCE	115

### **BIBLIOGRAFIA 120**

RIFERIMENTI SCIENTIFICI	120
RIFERIMENTI SITOGRAFICI	128
RIFERIMENTI LEGISLATIVI	129
ARTICOLI DI GIORNALE	133



## INTRODUZIONE

Questo lavoro è frutto della collaborazione con il gruppo di ricerca coordinato dalla Prof.ssa Grazia Brunetta nell'ambito della consulenza scientifica tra il Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio del Politecnico di Torino e il Servizio Commercio e Cooperazione della Provincia Autonoma di Trento, il cui obiettivo è stato quello di fornire alle amministrazioni locali trentine gli elementi conoscitivi per avviare una nuova e rinnovata fase della programmazione commerciale.

Il processo evolutivo, che ha visto l'amministrazione provinciale orientare il corso delle politiche territoriali di sviluppo del settore commerciale sancendo l'abolizione dei parametri quantitativi di programmazione e pianificazione, senza tuttavia rinunciare al governo del territorio e alla conservazione dei valori paesaggistici introdotti dal Piano urbanistico provinciale (PUP), si è concluso con la redazione della delibera n. 1522, a cui ho contribuito durante il periodo del tirocinio curriculare svolto negli uffici del Servizio Commercio e Cooperazione della Provincia Autonoma di Trento, approvata il 22 settembre 2017. Oggetto della delibera è la "localizzazione di massima di eventuali aree da destinare all'insediamento di grandi strutture/centri commerciali al dettaglio con superficie di vendita superiore a mq 10.000". L'amministrazione ha scelto di *non* localizzare strutture di tali dimensioni sul territorio, ritenendo necessario evitare o minimizzare gli impatti che l'insediamento di grandi superfici commerciali può produrre nei confronti degli elementi di fragilità territoriale, con l'effetto di compromettere la qualità e la sostenibilità ambientale e paesaggistica.

Questa scelta strategica operata con l'approvazione della delibera risulta complementare all'impostazione di sistema contenuta nella legge provinciale n. 17 del 2010, in cui si disciplina la totale "deprogrammazione" degli insediamenti commerciali all'interno dei centri storici con l'obiettivo di rilanciare e potenziare il loro ruolo di traino, frenare

l'esodo delle imprese commerciali da queste zone così importanti delle città e recuperarne conseguentemente l'attrattività e la vivibilità sociale.

La modernizzazione del sistema distributivo e lo sviluppo di nuove grandi polarità extraurbane hanno evidenziato la necessità di una riflessione sul ruolo che i centri storici e il settore del commercio possono svolgere nel processo di valorizzazione di un'area territoriale, al fine di renderla più attraente, migliorandone la qualità. Nel nostro Paese negli ultimi anni infatti, a causa del trasferimento dei negozi della vendita al dettaglio nei centri commerciali situati all'esterno della città e al combinato disposto di una sfavorevole congiuntura economica anche connessa all'espansione dell'e-commerce, si è registrata la chiusura di molti esercizi commerciali tradizionali, con la conseguente perdita di attrazione delle aree centrali urbane, in particolare nelle città medio piccole, lontane dai flussi turistici e accerchiate dallo sviluppo di nuove polarità commerciali. Da luoghi di socializzazione, vita ed economia, numerosi centri urbani si stanno progressivamente svuotando di molto di quegli elementi che ne facevano nuclei di attrazione sociale e commerciale.

Nel luglio del 2017 il giornalista Aldo Cazzullo, in risposta ad un lettore che si lamentava dello sviluppo dei nuovi centri commerciali e delle grandi strutture di vendita, scriveva così sul Corriere della Sera: "Da tempo ormai i centri commerciali hanno sostituito la piazza e il paese come luogo d'incontro. Da almeno dieci anni, «outlet» è la parola chiave che definisce questa rarefazione dei rapporti umani, provocata anche dalla chiusura di botteghe, locali storici, librerie indipendenti. Ma ora c'è un'evoluzione: in America cominciano a chiudere pure i centri commerciali, a causa di Amazon. Si fa la spesa in rete, senza uscire di casa. E anche la modesta socialità consentita dal «mall», come si chiamano negli Stati Uniti i centri commerciali, andrà almeno in parte perduta. Prima di concedere nuove licenze edilizie in Italia, occorrerebbe tenere conto che la tendenza sta arrivando anche da noi."

Obiettivo di questa tesi è evidenziare ed approfondire l'importanza della rivitalizzazione della funzione commerciale dei centri storici e delle aree

urbane allo scopo di valorizzare la loro vivibilità e redditività, non solo da un punto di vista economico, ma anche sociale e culturale. E' la città il riferimento attorno al quale gravitano i cambiamenti in atto: l'analisi punta ad individuare le condizioni per contrastare l'inacidimento del tessuto socio-economico di queste aree. In svariati e differenti contesti urbani si è osservato un progressivo fenomeno di dismissione e di degrado di una pluralità di esercizi di vicinato determinato dalla progressiva riduzione delle capacità d'acquisto, da condizioni di saturazione dell'offerta; inoltre la forte competizione territoriale tra i formati distributivi ha accelerato l'obsolescenza delle superfici commerciali meno recenti già scarsamente attrattive.

Nel primo dei quattro capitoli in cui è suddiviso il testo, viene ricostruito cronologicamente il rapporto tra funzione commerciale e città, e messa in evidenza la sua importanza non solo economica: le aree urbane in cui si concentrano le funzioni, i riti sociali, le attività, sono quelle capaci di condensare maggiormente il carattere di una società o di una comunità. Il capitolo mette in risalto il legame tra urbanistica e commercio, caratterizzato da un rapporto biunivoco molto forte in cui i luoghi del commercio influiscono sulle altre componenti della struttura urbana, esattamente come le strutture e le infrastrutture urbane hanno indotto e tutt'ora inducono determinati modelli di localizzazione commerciale.

Il secondo capitolo tratta dell'esperienza di rigenerazione urbana nel Regno Unito, analizzando le politiche che hanno interessato questo tema e approfondendo come si è evoluto l'approccio nei confronti del commercio per le aree urbane centrali. Nello specifico poi si illustra uno strumento di governance, il Business Improvement District, diffusosi in maniera significativa all'inizio degli anni Duemila nelle città dell'isola britannica. Questo strumento consente un approccio innovativo all'implementazione dei servizi comunali a livello di area, divenendo progressivamente una delle modalità più utilizzate per accrescere la capacità di attrazione del commercio urbano nel Regno Unito.

Passando da un contesto europeo ad uno nazionale, nel terzo capitolo viene illustrato il processo di riforma delle politiche del commercio nella Provincia Autonoma di Trento. Il quadro legislativo e della programmazione rinnovato nel 2010 ha evidenziato la necessità di elaborare nuovi strumenti di analisi e di governance per gestire le dinamiche di localizzazione del commercio e la programmazione della rete distributiva, non più affrontabili con un approccio settoriale. Il percorso di innovazione delle politiche per il commercio intrapreso tra il 2010 e il 2017 da parte della Provincia Autonoma di Trento ha portato a delineare un nuovo paradigma di sviluppo territoriale, di cui la riqualificazione e valorizzazione della funzione commerciale nei centri storici costituiscono l'elemento cardine.

L'ultimo capitolo fornisce, a partire dal caso inglese analizzato e nell'intenzione di individuare prospettive di effettiva *attuazione* del nuovo paradigma di sviluppo nel contesto trentino, linee guida per un ritorno in città del commercio, nonché una "cassetta degli attrezzi" di urbanistica commerciale per modellare risposte rispetto ai fenomeni di desertificazione commerciale e di indebolimento dell'attrattività dei centri urbani trentini, problema comune a numerose città italiane di dimensione diversa, che spesso va di pari passo con una diffusa diminuzione di qualità urbana, una percezione di scarsa sicurezza e un impoverimento generale di funzioni.

# 1. IL RUOLO DEL COMMERCIO PER LA RIGENERAZIONE URBANA

## 1.1. CITTÀ E COMMERCIO

L'attività commerciale ha avuto un ruolo rilevante non solo nello sviluppo della società, in quanto ha connesso i bisogni di scambio e di comunicazione tra produttore e consumatore e ha caratterizzato gli spazi in cui si svolge l'attività economica e sociale. A questo ha aggiunto il ruolo decisivo assunto nello sviluppo urbano di villaggi, borghi e città in cui sono fioriti i fori, suq, bazar, piazze delle erbe, mercati, *passage*, fiere e botteghe artigiane come luoghi fondamentali per lo sviluppo e lo svolgimento delle attività economiche, sociali e culturali. "Il commercio nasce dalla divisione tecnica e spaziale del lavoro, dalla presenza di eccedenze agricole che si prestano a divenire merci oggetto di scambio, dalla specializzazione di una quota della popolazione in attività di produzione artigianale, vale a dire da un insieme di processi socioeconomici che sono indissolubilmente intrecciati con l'origine stessa delle civiltà urbane" (Mela, 2004). Solo in seguito alle grandi trasformazioni produttive e sociali avvenute durante la rivoluzione industriale, l'attività commerciale ha vissuto un periodo di radicale cambiamento grazie alla crescita dell'industria, all'innovazione tecnologica e allo sviluppo delle comunicazioni; nascono così i primi luoghi di consumo di massa all'interno delle grandi città dell'Ottocento, dove l'attività mercantile è "un elemento generatore di ambienti urbani" (Mela, 2004), che segna il passaggio dalla bottega artigianale al grande magazzino e dal mercato su strada ai primi mercati comunali coperti. Nasce così la "grande distribuzione".

Nella prima fase evolutiva della grande distribuzione vengono privilegiate le aree urbane centrali in cui si distinguono quattro fondamentali luoghi del commercio moderno che caratterizzano la città dell'Ottocento e del

primo Novecento. Primo di questi è la vecchia bottega disposta sulle principali strade urbane, che si trasforma in un negozio attraverso l'utilizzo del retro come deposito e la realizzazione di una vetrina verso la strada. Questa tipologia "permane a lungo la più diffusa e tipica struttura insediativa commerciale nonché un tratto specifico del paesaggio urbano di molte città italiane" (Lanzani, 2002). La seconda tipologia rispecchia uno spazio del commercio più moderno, ma che si diffonde per un lasso di tempo limitato, è il passage, la galleria commerciale (Fig. 1), che offre ai consumatori uno spazio protetto dalle intemperie, confortevole e luminoso: uno spazio dalla forte capacità attrattiva e dove si svolgono anche riti collettivi e le forme di socialità. Le gallerie si inseriscono nella città caotica, sporca e affollata, come dei "tasselli" delle "isole" di ordine e pulizia, uno spazio che "si situa entro la città consolidata, ma al tempo stesso al di fuori della stessa (anticipando alcuni tratti degli spazi commerciali contemporanei)" (Lanzani, 2002).



Fig. 1 - Galleria Vittorio Emanuele II, Milano

Questa tipologia commerciale perde l'unicità dei suoi caratteri quando le città assumono più diffusamente i connotati di decoro e sicurezza a seguito dell'apertura dei nuovi corsi commerciali, vale a dire la terza forma distributiva, che si attua mediante gli sventramenti o a guida delle nuove espansioni urbanistiche. "La rivoluzione haussmanniana ridisegna lo spazio

della strada ben oltre Parigi” (Lanzani, 2002). Lungo i nuovi assi commerciali delle grandi città europee ed italiane si colloca una sequenza di moderni negozi disposti ai pianoterra, generando un nuovo paesaggio urbano e lo spazio commerciale che, assieme alla bottega, ha più caratterizzato questa fase evolutiva della distribuzione in Italia. L’ultimo spazio dell’attività commerciale è il grande magazzino; si trova generalmente all’interno del corso commerciale, di cui diventa punto di riferimento dell’offerta commerciale. Occupa un intero edificio e offre una superficie in cui “ogni atto sociale è inglobato e non più affiancato a quello del consumo” (Lanzani, 2002). Come detto qui sopra le due forme di distribuzione più presenti nelle aree metropolitane delle grandi città italiane sono le vecchie botteghe, che si evolvono in negozi, e i viali a forte vocazione commerciale; non possiamo però dimenticare che nelle piccole e medie città e nei contesti rurali, dove vive l’altra metà della popolazione italiana, lo spazio commerciale per eccellenza rimane quello del mercato: annidato in quegli stessi contesti urbani e rurali, il mercato continuerà ad affiancarsi agli spazi moderni.

Nella successiva fase, conseguente alle due guerre mondiali, gli sviluppi del sistema distributivo si concentrano nelle grandi conurbazioni metropolitane delle città degli Stati Uniti prima e dell’Europa industrializzata poi, con la nascita dei primi centri commerciali moderni extraurbani<sup>1</sup> (Fig. 2 e Fig. 3), in un momento in cui la città si presentava degradata e congestionata.

---

<sup>1</sup> I centri commerciali esterni hanno fatto la loro prima apparizione alla fine degli anni ‘40 negli Stati Uniti in un momento in cui “la città si presentava degradata e congestionata e si cercava di sostituirla, grazie alla diffusione dell’uso dell’automobile, da centri urbani in miniatura costruiti in prossimità di importanti nodi stradali e fuori dal centro storico” (Annese, 2001). Il primo esempio di *shopping center*, il *Milliron* a West-Manchester vicino a Los Angeles, fu progettato nel 1947 da un architetto americano che verrà poi considerato il maggiore esperto in materia di progettazione e teorizzazione dei centri commerciali: Victor Gruen. Dalle sue esperienze progettuali Gruen ne trasse una teoria che raccolse in un libro intitolato: *Shopping towns, USA: the planning of Shopping Center* (New York, 1960). “Egli fu il primo a sostenere che la buona progettazione di un centro commerciale dipendeva dalla netta separazione dei percorsi pedonali e veicolari e dalla presenza di strutture di *loisir*: chioschi, panchine o arredi urbani per animare lo spazio. Tutto questo con lo scopo di trasformare il centro commerciale in un luogo di attività culturali o di relax in alternativa agli spazi proprio dei centri urbani” (Annese, 2001).



Fig. 2 - Northland Center, Detroit, Michigan 1954 (fonte: <http://reurbanist.com>)



Fig. 3 - Southdale Center in Edina, Minnesota 1956 (fonte: [www.retrothing.com](http://www.retrothing.com))

I Centri commerciali sono visti come poli di attrazione in quanto offrono convenienza economica, facile accessibilità, protezione, controllo e tutto quello che il centro città in molti casi non era più in grado di offrire. “Questo lo si deve al fatto che il modello monocentrico, localizzando tutte le attività nel centro città, ne ha decretato il collasso, congestionata dai

numerosi abitanti di vaste e anonime periferie e inquinate dal traffico veicolare. La risposta alla crisi di tale sistema è stata l'adozione in tutta Europa del modello urbano policentrico costituito da diversi poli di attrazione collegati da grandi arterie di traffico" (Annese, 2001). Da un punto di vista urbanistico si può constatare che, la prima fase evolutiva della distribuzione commerciale, ha avuto come oggetto del proprio intervento il centro città, vale a dire quell'area urbana dove si collocano le funzioni, attività, vecchi e nuovi riti, dove si condensano maggiormente il carattere e l'identità di una società o di una comunità (Morandi, 2004). Con l'arrivo della società industriale, il centro storico perde questa centralità<sup>2</sup>, che si espande oltre i confini della città compatta, seguendo le dinamiche delle rendite che stabiliscono le localizzazioni delle attività, e verso le forme variegate ed indefinite della città diffusa. In questo periodo si assiste infatti ad un grande processo di trasformazione dell'assetto territoriale europeo caratterizzato da forti processi di espansione dell'urbanizzazione causati da uno spostamento della popolazione dalle campagne e dalle piccole città ad esse connesse che confluirà attorno alle città, con una crescita importante della periferia.

In molti paesi europei lo sviluppo della grande distribuzione extraurbana è stato molto più precoce e rilevante che in Italia (Morandi 2011), il cui "processo di modernizzazione del settore commerciale appare tardivo" (Mela, 2004). La spiegazione di questo fenomeno sta in alcune considerazioni: questo può realizzarsi esclusivamente se l'uso di un mezzo di trasporto privato, che consentiva tragitti lunghi in tempi relativamente brevi, e la diffusione degli elettrodomestici, indispensabili per la conservazione dei beni alimentari, raggiungeva caratteri di capillarità. Inoltre il centro commerciale doveva possedere un elevato grado di accessibilità, garantito da una rete infrastrutturale e da una disponibilità di grandi aree di parcheggio (Annese 2001, Mela 2004, Morandi 2011). Per queste ragioni, le nuove strutture distributive potevano essere unicamente

---

<sup>2</sup> "Ciò che definiamo "centralità urbana" è un carattere determinato dalla presenza in una stessa porzione della città di un insieme di fattori integrati di tipo culturale, funzionale, simbolico e sociale, che la distinguono dal restante contesto urbano e dai quali peraltro la città trae, in tutto in parte, il proprio significato, la propria identità" (Storchi,2010)

localizzate in aree con a disposizione grandi superfici che era possibile trovare all'esterno delle aree densamente abitate e che garantivano anche un'elevata rendita fondiaria (Annese 2001, Mela 2004, Morandi 2004). Solo durante gli anni Sessanta e Settanta si assiste nel nostro paese uno sviluppo significativo dei supermercati<sup>3</sup>, anche se la loro presenza risulta limitata alle periferie di alcune città medio-grandi e all'hinterland di poche aree metropolitane in formazione<sup>4</sup>. L'esercizio commerciale che, per la stragrande maggioranza, gestisce la distribuzione continua ad essere "l'esercizio di vicinato, straordinariamente diffuso in tutto il tessuto urbano, ha continuato a modellare lo spazio e la vita di strada intrecciandosi con specifiche forme di socialità<sup>5</sup>" (Lanzani, 2002).

---

<sup>3</sup> "Va tuttavia osservato che nella promozione di moderni esercizi alimentari prevale nettamente la tipologia della superetta: una struttura di vendita tra i 200 e i 400 mq che si configura come una sorta di ibrido tra il negozio tradizionale e il supermercato, con un assortimento ristretto ma con tecniche di vendita proprie dei supermercati, promosse spesso da operatori locali che si appoggiano a unioni volontarie e gruppi di acquisto" (Lanzani, 2002). Negli stessi anni emerge anche una più originale delle forme distributive: la "strada-mercato, dei nastri commerciali extraurbani, con medie superfici commerciali (generalmente tra i 200 e i 2000 mq di superficie di vendita) organizzate su strade un tempo suburbane e ora principale supporto di una originale e sempre più pervasiva forma di urbanizzazione periurbana e diffusa" (Lanzani, 2002). La strada-mercato è il "primo spazio commerciale italiano a prevalente accessibilità automobilistica" e quello che diventa un "elemento connotante di un nuovo paesaggio, assieme alla inaspettata riproposizione di una certa *mixité* tra spazio abitativo e spazio del lavoro nei tessuti delle piccole imprese" (Lanzani, 2002).

<sup>4</sup> "Il peso contenuto delle forme distributive moderne è del tutto coerente con quello più in generale limitato della città moderna nel nostro paese. In effetti in molti centri urbani italiani si assiste ad una sorta di passaggio diretto tra tessuti e le parti di città di impronta storica a forme di urbanizzazione diffusa e/o frammentata di tipo contemporaneo" (Secchi, 1999).

<sup>5</sup> Con l'approvazione della legge 426/1971, l'obiettivo primario del legislatore era di "calmierare il processo di trasformazione del settore mediante l'esercizio di un controllo passivo da parte della Pubblica Amministrazione" (Lanzani, 2002). Si cercava infatti di segnare un punto di equilibrio tra le esigenze protezionistiche e corporative dei piccoli dettaglianti, che "incominciavano ad essere in difficoltà sotto l'aspetto economico e competitivo, ma ancora potenti dal punto di vista politico" (Lanzani, 2002) e gli operatori italiani della grande distribuzione, "ugualmente interessati dall'introduzione graduale e controllata di grandi punti vendita e ad una legislazione tale da frenare la penetrazione dei grandi distributori stranieri" (Lanzani, 2002).

## 1.2. LA RIVOLUZIONE COMMERCIALE

Lo sviluppo secondo il modello industriale ha segnato l'entrata del commercio nella cosiddetta "rivoluzione commerciale" (Morandi, 2011). Dalla fine della seconda guerra mondiale abbiamo assistito al proliferarsi di diversi nuovi formati distributivi a scapito del commercio tradizionale, costituito da negozi e botteghe. Se nelle grandi città industriali dell'Europa del nord, i primi centri commerciali integrati vengono localizzati prima nelle città satelliti delle grandi conurbazioni metropolitane e poi, a cavallo degli anni settanta, nelle aree urbane lasciate libere dalle funzioni industriali e ferroviarie, "nell'Europa meridionale le grandi superfici extraurbane hanno uno sviluppo più recente ma molto intenso, con la realizzazione di parchi commerciali che vedono la presenza contemporanea di luoghi per la ristorazione, tempo libero e la distribuzione sia alimentare che specializzata" (Morandi, 2011). Oltre alla sempre maggiore mobilità delle persone, i motivi per il grande successo che ha avuto la grande distribuzione, sono da ricercarsi "nel cambiamento culturale avvenuto con il processo di industrializzazione che ha caratterizzato i modelli di consumo e di sviluppo economico-sociale, condizionando gli stili di vita dei consumatori" (Tamini, 2002). Si diffondono diverse formati distributivi: l'ipermercato (Fig. 4), il superstore, l'hard e il soft discount, il warehouse e il category killer. Grazie a queste nuove forme d'impresa commerciale, il processo di consumo aggiunge al mero approvvigionamento e acquisto dei beni anche la funzione dello svago e del tempo libero, facendo modificare la strategia della distribuzione commerciale, d'ora in poi incentrata sulla concorrenza e sulla conquista del mercato.



Fig. 4 - Ipermercato a Castellanza (VA) 1971 (fonte: [www.varesenews.it](http://www.varesenews.it))

Se negli anni Cinquanta e Sessanta il nostro paese ha conosciuto uno sviluppo limitato delle forme di distribuzione moderna-razionale, a cavallo degli anni Ottanta in Italia si assiste ad una diffusa promozione di forme contemporanee e postmoderne della distribuzione commerciale. L'innovazione più evidente è la sempre crescente presenza di ipermercati e di centri commerciali (Fig. 5) localizzati nel territorio, "talvolta nelle periferie urbane, più spesso nelle aree suburbane a corona delle grandi e medie città o diffuso sui principali assi e nodi infrastrutturali dell'urbanizzazione diffusa" (Lanzani, 2002). L'organizzazione interna di queste strutture distributive non riproduce più le "logiche organizzative della fabbrica taylorista-fordista" (Lanzani, 2002), ma simula lo spazio urbano tradizionale. "Ai luoghi della sociabilità tradizionale la città contemporanea ha sostituito altri luoghi (...) gli shopping malls ne sono l'esempio più evidente (...) in questi luoghi molto spesso si trova nostalgia per i caratteri del passato" infatti "lo spazio pedonale e climatizzato dello shopping mall" è organizzato "come il centro antico di una piccola città europea o come la sequenza di passage di una città moderna, con le strade strette fiancheggiate da piccole vetrine, le piazze, il giardino interno, le terrazze" (Secchi, 2001).



Fig. 5 - Shopville Le Gru, Grugliasco (TO) 1993 (fonte: [www.mole24.it](http://www.mole24.it))

La concorrenza fra i negozi del centro storico e le grandi superfici di vendita al dettaglio localizzate in periferia caratterizza lo scenario attuale della

distribuzione commerciale che è profondamente influenzato dal cambiamento culturale del consumatore. Nella economia post-industriale infatti, l'attività dello shopping rientra tra le forme di impiego del tempo libero determinando la nascita del Retailtainment, in cui all'offerta commerciale si aggiungono altri servizi per i consumatori con la presenza di cinema multisala, centri culturali, punti di ristoro e svago. Per adeguare gli spazi di vendita a queste nuove esigenze si è ricorso a nuovi formati che potessero interpretare al meglio l'evoluzione edonistica del retail, come i centri commerciali pianificati, gli shopping center, i parchi commerciali, gli shopping mall e i factory outlet center; localizzati in prossimità degli assi viari principali, a ridosso di importanti nodi del trasporto pubblico come stazioni ferroviarie o aeroporti, nei parchi a tema o nei grandi impianti sportivi, queste strutture segnano in modo decisivo e incisivo il territorio urbano creando delle nuove polarità di spazio pubblico. Anche nel commercio urbano si trovano tracce di una evoluzione dei formati che interpretano le nuove strategie di marketing, secondo le quali la presenza in città, che offre una completa esperienza di loisir e di relazioni sociali, vale più che l'effettiva vendita dei propri prodotti. D'altro canto anche "la grande distribuzione alimentare ha cominciato ad utilizzare nuovi formati di dimensioni facilmente inseribili anche nei tessuti più densi e compatti della città consolidata" (Morandi, 2011).

La "rivoluzione commerciale", dal punto di vista dell'urbanistica, ha stravolto il tradizionale rapporto tra centro urbano e periferia; la localizzazione di queste strutture è quasi sempre alle porte di una medio-grande città o lungo l'asse stradale principale di una più complessa e densa urbanizzazione diffusa, mentre è pressoché assente una localizzazione all'interno della città compatta. Questo fenomeno extra-urbano ha portato da un lato, ad un indebolimento del commercio di larghe parti della città compatta, sia nei centri urbani che nelle aree periferiche di minor pregio, dall'altro un rafforzamento della crescita urbana in forme diffuse. L'attività commerciale "tende a dissociare i propri destini da quelli della città" che si disperde nel paesaggio agricolo dando vita a un territorio della frammentazione che non "dialoga con il contesto

insediativo o con i luoghi-simbolo della città storica” (Mela, 2004). Secondo Bernardo Secchi, la città antica, che con “grande sapienza utilizzava il minimo dislivello e la minima pendenza”, aveva insegnato a “porre una grande attenzione al disegno delle superfici dove si svolgono le pratiche quotidiane delle persone, all’architettura degli spazi di mediazione, gli spazi che stanno “tra”, tra pubblico e privato, tra la superficie e il volume, tra l’esterno e l’interno, (...) costruendo un’idea di continuità fluente dello spazio urbano” (Secchi, 2001); la città contemporanea, invece, ha “ridotto e banalizzato” questi caratteri peculiari “separando e allontanando, ponendo limiti e barriere, definendo aree di competenza e fondando la città sulla discontinuità e sulla frammentazione” (Secchi, 2001). Questo nuovo assetto territoriale è accompagnato da un’articolata politica di divisione delle aree urbane alle quali saranno assegnate delle regole di edificazione e di destinazione d’uso differenziate a seconda delle funzioni prescelte, codificate normativamente nello zoning (Mela 2005, Morandi 2004).

In questo clima è evidente la frattura tra pianificazione del territorio e politica commerciale e il derivante fallimento delle amministrazioni pubbliche che si sono lasciate guidare dalla convenienza economica di una certa tipologia di sviluppo commerciale che non mirava al rafforzamento del sistema urbano, ma sceglieva localizzazioni esterne esclusivamente a proprio vantaggio in termini di superficie, di rendita fondiaria e di accessibilità spesso in deroga ai piani regolatori comunali<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Giovanni Astengo nel suo contributo, contenuto nel Volume II de “Per la salvezza dei beni culturali in Italia” che compongono gli atti e i documenti della “Commissione d’indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio”, cosiddetta Commissione Franceschini, del 1967, intitolato “I piani urbanistici vanno rifatti”, affermava che: “Priva di normativa sulla materia fondiaria, la legislazione urbanistica riduce infatti il piano ad uno strumento tecnico che vorrebbe, ma non può, essere “neutrale”: se si oppone agli interessi, è da questo travolto, se vi si assoggetta è da questi condizionato.” E aggiunge: “In questa situazione, il piano urbanistico non poteva più assumere il ruolo di “regolatore”, ma solo di “registratore” degli interessi e la sua dimensione spaziale finiva per coincidere con la somma di tutte le intenzioni e di tutti i possibili sviluppi potenziali (...) Ecco perché i risultati di questo tipo di pianificazione non si discostano di molto da quelli ottenuti in assenza di piano: l’eccessivo addensamento edilizio al centro e l’eccessiva rarefazione ai bordi, con relativa inadeguatezza delle opere infrastrutturali al centro e delle opere di urbanizzazione nelle zone di espansione, la distribuzione spaziale errata e antieconomica delle varie attività urbane, la circolazione veicolare affaticata da una rete di trasporti pubblici inefficienti e

Le aree centrali delle città hanno subito una progressiva crisi originata da una parte dalla tendenza alla diversificazione della rete distributiva attraverso la rapida diffusione delle nuove strutture extra-urbane, dall'altra dalle nuove abitudini dei consumatori. In Europa le amministrazioni locali e le relative politiche commerciali hanno dovuto affrontare "la dissociazione tra organizzazione moderna del commercio e le forme storicamente consolidate della città europea, basate sulla forte integrazione degli spazi delle relazioni sociali con gli spazi del privato quotidiano" (Morandi, 2004) e hanno dovuto confrontarsi con le dirette conseguenze che ne sono derivate: affievolirsi dell'identità cittadina, perdita di valore immobiliare e di qualità urbana, percezione di insicurezza, inquinamento dell'aria, traffico veicolare e consumo di suolo. In ragione di queste considerazioni, la grande distribuzione è ritenuta la causa sia dell'abbandono del centro urbano da parte del commercio tradizionale, sia del degrado paesaggistico-ambientale del territorio extraurbani.

Tra commercio e centro storico c'è un rapporto biunivoco di influenza, in quanto i caratteri del primo agiscono attivamente sulla vitalità e l'identità di quella particolare area urbana, mentre il secondo riflette, inevitabilmente, i processi di trasformazione socio-economica in atto nei contesti locali. Questo legame, che caratterizza la città contemporanea, ha suscitato riflessioni sempre più frequenti, riconoscendo ad esso straordinaria rilevanza, dopo una lunga fase di trascuratezza; nonostante fossero disciplinati da precise disposizioni normative, nella legge 426/1971 veniva precisata la possibilità per i piani comunali di indicare le superfici minime da destinare a commercio e la ottimale collocazione nelle aree di espansione, ma le realizzazioni concrete dei servizi commerciali tradivano spesso queste indicazioni.

La rete distributiva della vendita al dettaglio italiana ha subito importanti trasformazioni strutturali e spaziali con profonde conseguenze nella concentrazione funzionale, attrattività, dimensioni e nella localizzazione

---

necessariamente deficitaria caratterizzano la struttura risultante da questo tipo di piano e della sua attuazione."

dei negozi. A partire dagli anni Novanta del secolo scorso, si assiste alla proliferazione dei centri commerciali e delle grandi superfici di vendita nelle aree periferiche delle città, resa possibile in un primo momento dall'allentamento dei vincoli della legge 426/1971, che fino ad allora aveva frenato la diffusione delle grandi strutture di vendita e, successivamente, dalla Riforma Bersani, la quale liberalizza il settore commerciale e favorisce una maggiore concorrenza fra piccola e grande distribuzione. "Il commercio, funzione urbana per eccellenza, si separa dalla città per rinchiudersi in iper-luoghi facilmente accessibili, di eccezionali dimensioni, destinati a diventare nodi con i quali la centralità urbana deve misurarsi" (Faravelli e Clerici, 2012).

La rete commerciale dei centri storici è stata oggetto di una riduzione nel numero di punti vendita a cui si è accompagnato un declino della città storica, nonché un depotenziamento del suo grado di centralità. Inoltre il sistema distributivo dei centri urbani, per mettersi al riparo dalla concorrenza delle nuove polarità commerciali, privilegia una selezione merceologica iper-specializzata nell'offerta di beni problematici<sup>7</sup> ad "alto contenuto simbolico; beni per i quali l'agglomerazione dei punti vendita nei ristretti spazi urbani è un vantaggio perché consente ai consumatori il confronto fra molte alternative, riducendo così i costi informativi, prima di individuare la migliore opzione di acquisto. Il processo di selezione merceologica è così avanzato da rendere anacronistica l'immagine dei centri storici contrapposti ai poli commerciali periferici, per quanto essa continui a essere evocata nel dibattito corrente: si è ormai generata una rete di polarità complementari per specializzazione, tra le quali l'eccentrico consumatore contemporaneo si muove per i suoi acquisti" (Cirelli, 2007).

---

<sup>7</sup> I beni di consumo si possono dividere in beni banali e beni problematici a seconda che il consumatore consideri l'attività d'acquisto un costo da minimizzare o un'attività gratificante a cui dedicare il proprio tempo; i beni problematici sono quei prodotti complessi di alto valore unitario caratterizzati da una notevole variabilità spaziale dei prezzi. L'acquirente è disposto ad investire tempo nell'attività di acquisto in quanto lo shopping è considerato un'attività gratificante e appagante, preferendo punti vendita specializzati con assortimento profondo. "La distinzione tra beni banali e beni problematici dipende prevalentemente dal differente atteggiamento manifestato dal consumatore nell'acquisto di alcune categorie di prodotti. Uno stesso prodotto può essere contemporaneamente la configurazione di bene banale e problematico a seconda del luogo di acquisto in cui si decide di acquistarlo" (Fornari, 2000).

Infine, si è attuato un forte processo di selezione degli operatori commerciali; “sono aumentate le dimensioni medie dei punti vendita, in termini di superfici e addetti, ma è soprattutto cresciuto il peso dei negozi monomarca, appartenenti a reti dirette (catene) o indirette (franchising), mentre il piccolo commercio indipendente si è notevolmente ridimensionato” (Lucia e Lazzarini, 2015).

La combinazione tra la selezione merceologica e quella degli operatori commerciali ha inciso fortemente sul paesaggio del centro urbano: la varietà dell’offerta commerciale che caratterizzava il tessuto urbano e il radicamento locale delle imprese sono stati man mano sostituiti da una crescente omologazione; stessi *retailers* che offrono stessi prodotti, stesse tecniche di vendita, stesse architetture e stessi allestimenti. A questa situazione si associa una perdita dell’“anima dei luoghi”, un problema, quello dell’autenticità, che si è esteso anche ai centri urbani medi e piccoli ma che è “rilevante soprattutto per le città inserite nei circuiti internazionali del turismo dove il commercio, appiattito sulle esigenze dei *city users*, riesce sempre meno a raccontare l’identità locale” (Faravelli e Clerici, 2012).

Nel periodo più recente, queste tendenze sono state ulteriormente aggravate dallo straordinario sviluppo delle pratiche di *e-commerce*, insieme al perdurare degli effetti di una crisi economica che dura da più di dieci anni. Le aree della città diventano sempre meno centrali per la vita delle persone, sia quelle urbane, attraverso l’indebolimento dei sistemi di vendita al dettaglio, che quelle suburbane, con la diminuzione del numero di centri commerciali e con il loro abbandono, un fenomeno in stato avanzato soprattutto negli Stati Uniti (Fig. 6 e 7). Questi spazi, un tempo dinamici e che fungevano da poli attrattori per un ventaglio di attività, sono costellati da unità vuote che perdono gradualmente attrattività commerciale.



Fig. 6 e 7 – Centri commerciali americani abbandonati (fonte: The death of the american mall, The Guardian, 2014)

### 1.3. RIGENERAZIONE E COMMERCIO

Durante gli anni Novanta, dapprima nelle grandi città minerarie, portuali e industriali del centro Europa e delle regioni centrali ed atlantiche degli Stati Uniti, dove dominava un'economia industriale legata ai settori produttivi che hanno caratterizzato lo sviluppo dell'industria pesante e le grandi economie di scala, e poi successivamente nell'Europa meridionale e quindi nel nostro paese, si è acquisita "una progressiva consapevolezza dell'importanza della promozione del commercio come motore dell'attivazione di risorse pubbliche e private in grado di sostenere la valorizzazione di ambiti urbani, come fattore di miglioramento dell'attrattività turistica e in connessione all'offerta culturale e per il tempo libero" (Bobbio e Gastaldi, 2003). Il tema della rigenerazione delle aree dismesse è diventato il punto centrale delle politiche urbane attorno a cui si collocano le ipotesi più ambiziose di trasformazione urbana (Lowe, 2000 e 2005; Guy, 2007; Wrigley, 2011; Findlay Sparks, 2008; Geyer, 2011; Guimaraes, 2016). L'approccio a questo tema si è evoluto nel tempo, "passando dall'affrontare la questione in modo episodico e puntuale, centrando l'attenzione del riuso del singolo edificio piuttosto che sul complesso delle aree interessate dal processo" (Crivello, 2004) , ad uno stadio di evoluzione che si può definire come "seconda generazione del fenomeno" (Barbieri, 2000); "La rigenerazione urbana ha assunto un

approccio più sostenibile e globale in quanto si è concentrata maggiormente sulle azioni integrate in un approccio olistico” (Brunetta e Caldarice, 2014), cogliendo il carattere strategico delle aree all’interno del sistema urbano. La svolta rispetto al passato sta nell’aver inglobato il fenomeno del recupero e della valorizzazione del tessuto urbano esistente all’interno di una logica di insieme, e dunque pianificatoria, che si contrappone a quella attuativa, decontestualizzata, inorganica e di progetto, fatta in passato; in definitiva gli interventi di riuso e di valorizzazione dell’esistente (che assumono un’accezione ampia posto che attengono non solo ad aspetti tecnici bensì anche funzionali, di coesione sociale), sono inglobati in una vera e propria politica pubblica del territorio in cui la rigenerazione si pone come tassello costitutivo della pianificazione in ragione anche del contenimento del consumo di suolo.

Le politiche del commercio coincidono sempre più spesso con quelle per la città e per il territorio, in quanto è l’attività, la funzione che richiede un costante aumento del fabbisogno di spazio tornando verso il centro e rioccupando gli spazi divenuti eccedenti per le funzioni produttive e, più recentemente, quelle terziarie<sup>8</sup>. “Le nuove e le tradizionali forme di vendita al dettaglio giocano un ruolo sempre maggiore nel determinare la morfologia della città. Insieme alle infrastrutture, a cui sono intrinsecamente collegate, contribuiscono a delineare la pianificazione spaziale, definendo la percezione dei centri storici e delle aree suburbane spingendo, in alcuni casi, a creare nuovi servizi, polarità, città per lo shopping e per il tempo libero. Agiscono quindi sul paesaggio urbano e sulla qualità della vita” (Brunetta e Caldarice, 2014). In Italia, per via di un’impostazione settoriale della materia a cui “era demandato l’onere di individuare una mera zonizzazione commerciale per merceologie e dimensioni, senza programmarne l’integrazione con le altre funzioni della città” (Moras, 2004), non si è colta immediatamente la necessità e

---

<sup>8</sup> “La crisi ha determinato e determina una diversa e preoccupante, per vastità ed intensità, nuova generazione (la terza) di immobili (aree, fabbricati, impianti ed infrastrutture) dismessi o sotto utilizzati (per ragioni diverse e riguardati in larga parte anche i settori del terziario, solo marginalmente presenti nelle due generazioni precedenti della fine degli anni ‘80 e del decennio a cavallo del nuovo secolo), più diffusa ed eterogenea, per tipologia, localizzazione nel territorio urbano e non, per dimensione” (Barbieri, 2013)

l'esigenza di collegare l'urbanistica e la pianificazione della città con la programmazione e il governo degli insediamenti commerciali. La localizzazione delle superfici di vendita rispondeva infatti a logiche legate al mercato finanziario e al mercato immobiliare che prevaleva a volte anche sulle logiche di buona gestione e di presenza di una rete viabilistica adeguata per gestire la moltiplicazione dei flussi. "In questa fase storica dello sviluppo territoriale ed economico italiano, le grandi superfici della distribuzione moderna rappresentano, infatti, per gli operatori un canale importante di investimento e di promozione anche immobiliare, mentre, dal punto di vista delle amministrazioni locali, esse costituiscono una potenziale risorsa in termini di acquisizione di oneri di urbanizzazione, di realizzazione di opere di compensazione, di entrate fiscali" (Brunetta e Morandi, 2010). La forte dinamica concorrenziale della distribuzione commerciale ha portato negli anni alla realizzazione di operazioni "non sempre coerenti con gli effettivi spazi di mercato capaci di garantirne il successo, con il rischio di effetti di saturazione e sovra offerta non sostenuta da un'adeguata domanda e la probabilità di lasciare sul campo depositi edilizi mal funzionanti dal punto di vista commerciale e fortemente impattanti dal punto di vista paesaggistico" (Brunetta e Morandi 2010).

Nei paesi europei in cui era presente una programmazione orientata da un approccio "modellistico e gerarchico alla scala regionale" (Moras, 2004) ha permesso, attraverso un coordinamento forte tra programmazione commerciale e pianificazione territoriale, una distribuzione territorialmente equilibrata e polarizzata delle attività commerciali, concentrata in un numero limitato di poli, molto densi e di diverso livello. Il cambio di tendenza nel nostro paese, nel rapporto tra programmazione e pianificazione è avvenuto solo alla fine degli anni Novanta, formalizzato in termini legislativi dal Decreto Bersani del 1998, che ha riformato la materia dell'urbanistica commerciale. La modernizzazione avvenuta nel decennio antecedente la riforma aveva portato, come abbiamo visto, ad un forte sviluppo delle grandi superfici di vendita extraurbane, ma anche ad un importante squilibrio della distribuzione, penalizzando fortemente le attività dei centri urbani che

avevano perso attrattività e subito una “diminuzione quantitativa dei punti vendita associata ad un fenomeno di graduale obsolescenza di molti esercizi di vicinato” (Tamini, 2011). Questa crisi non aveva interessato solo le funzioni commerciali, ma anche la residenza e, più in generale, aveva ridotto gli investimenti nei centri delle città. Emergeva quindi la necessità di prefigurare indirizzi strategici e politiche attive di qualificazione e rivitalizzazione urbana, in cui il commercio svolgesse il ruolo di rinnovamento, soprattutto quello di vicinato, tradizionale elemento caratterizzante i luoghi centrali delle città.

“Gli Stati Uniti prima e l’Europa occidentale poi hanno dovuto affrontare il fenomeno dell’abbandono del centro delle città da parte del commercio, inteso anche come servizio, molto in anticipo rispetto alla situazione italiana e hanno dovuto confrontarsi con i problemi collaterali: perdita di identità e immagine, problemi di sicurezza, cali nelle rendite immobiliari, degrado urbano, problemi legati al traffico e al consumo di suolo” (Moras, 2004). In alcuni paesi, come nel Regno Unito, questa tendenza si è manifestata e consolidata grazie anche a precisi orientamenti di politica commerciale nazionale, tendenti a contrastare il declino dei centri urbani.

#### **1.4. RETAIL E OBSOLESCENZA LOCALIZZATIVA**

Come abbiamo potuto constatare, l’ambiente urbano è un prodotto di processi economici politici e sociali che si evolvono nel tempo e “gradualmente si trasformano in un processo di continua distruzione e ricostruzione creativa<sup>9</sup>” (Hughes e Jackson, 2015). Queste trasformazioni hanno riguardato anche il settore del commercio al dettaglio, dovute, per esempio, a all’innovazione tecnologica, al cambiamento del comportamento dei consumatori, agli investimenti finanziari, alle politiche

---

<sup>9</sup> “Gradually transformed in a process of continual creative destruction and reconstruction” (Hughes and Jackson, 2015, la traduzione riportata nel testo è a cura dell’autore).

di riqualificazione e di rigenerazione urbana. Tali mutamenti “che si evidenziano come ondate di concorrenza e di complementarità e\o come ondate di decentralizzazione e ri-centralizzazione spaziale con una crescita dell’offerta di servizi<sup>10</sup>” (Hughes e Jackson, 2015; Tamini e Zanderighi 2018), hanno un effetto sulla programmazione della rete della distribuzione e determinano i fenomeni di apertura e di chiusura delle attività commerciali. In particolare, nel corso degli ultimi anni tutto questo sembra non dipendere solamente da un disequilibrio all’interno di “mercati opachi e inefficienti<sup>11</sup>” (Hughes e Jackson, 2015), ma anche (probabilmente in special modo) da un cambiamento strutturale del settore causato da una sorta di “tempesta perfetta” di recessione economica e di sviluppo dell’e-commerce.

La comprensione delle complesse dinamiche che si trovano all’interno del retail può aiutare non solo gli investitori e le imprese commerciali ad identificare le migliori localizzazioni per le proprie attività o quelle che potrebbero fallire, ma anche ai pianificatori delle pubbliche amministrazioni o a chi ha interesse in un’area commerciale (considerata come singola unità, come un centro commerciale extraurbano o come il centro storico nel suo complesso) per sviluppare interventi di valorizzazione o per procedere con un cambio di destinazione d’uso. L’obsolescenza localizzativa, tema a cui la letteratura ha dato un’importanza solo nell’ultimo decennio, “colpisce in special modo i centri urbani minori<sup>12</sup>” (Hughes e Jackson, 2015), ed è un fenomeno dettato da diverse cause che possono essere raggruppate in tre grandi categorie.

#### Obsolescenza economica

Questo fenomeno si incentra sulla mancanza di una domanda di consumo di beni e di servizi e sulla carenza di una domanda di immobili ad uso

---

<sup>10</sup> “Changes are apparent in waves of complementary and competing de- and re-centralization and the consequent increasingly expansive retail offer” (Hughes and Jackson, 2015, la traduzione riportata nel testo è a cura dell’autore).

<sup>11</sup> “Opaque and inefficient markets” (Hughes and Jackson, 2015, la traduzione riportata nel testo è a cura dell’autore).

<sup>12</sup> “It affects in particular the smaller urban centers” (Hughes and Jackson, 2015, la traduzione riportata nel testo è a cura dell’autore).

commerciale da parte degli operatori. Queste due fattori sono intrinsecamente connessi, in quanto l'obsolescenza economica "non si riferisce alla forma o alla condizione dell'immobile, ma alla domanda dell'attività ospitata da esso"<sup>13</sup> (Williams, 1985), e si manifesta nel momento in cui il valore dell'immobile/sito sia maggiore di quello che deriva dall'uso esistente. Un cambiamento di destinazione d'uso, capace di produrre un aumento del valore, sarebbe giustificabile economicamente solo se i costi fossero inferiori al valore potenziale che l'operatore potrebbe ottenere. In caso contrario, l'obsolescenza economica non risulterebbe contrastabile (Hughes e Jackson, 2015; Tamini e Zanderighi, 2018; Wurtzebach e Miles, 1984).

Il trend decrescente della domanda di immobili ad uso commerciali causati da obsolescenza economica, dipende da diversi fattori, includendo aspetti come "cambiamenti demografici, l'innovazione delle imprese, le tendenze economiche e la legislazione" (Hughes e Jackson, 2015). Nei paragrafi precedenti ho analizzato come, dal dopoguerra in poi, la domanda di spazi commerciali e la superficie di vendita, in Italia come negli altri paesi europei, fosse in continua espansione, aggiungendo alla concorrenza tra formati distributivi, con la nascita della grande distribuzione e i processi di decentramento localizzativo, anche quella tra differenti polarità di offerta (centro storico vs centri commerciali extraurbani) con un marcato impatto sui centri sulle città minori. Recenti studi hanno infatti dimostrato che "non solo le grandi città ma anche le grandi destinazioni commerciali e i centri regionali dello shopping acquisiscono una quota maggiore di spesa per il commercio al dettaglio a scapito delle città più piccole, riflettendo una polarizzazione delle abitudini di spesa dei consumatori"<sup>14</sup> (Colliers, 2011), "mentre il trainante retailtainment continua a crescere nelle città più

---

<sup>13</sup> "Relates not to the form or condition of the building, but to the demand for the activity which is accommodated by it" (Williams, 1985, la traduzione riportata nel testo è a cura dell'autore)

<sup>14</sup> "More recent evidence suggests that not only large cities but event retailing destinations and regional shopping centres are capturing a greater share of retail spend at the expense of smaller towns, reflecting a polarization of consumer spending habits" (Colliers, 2011, la traduzione riportata nel testo è a cura dell'autore)

grandi<sup>15</sup>” (Grimsey, 2012). Più di recente, “lo sviluppo dell’e-commerce e la crescita dello shopping multicanale, considerato l’ultima evoluzione della decentralizzazione, finiscono per rappresentare ulteriori fattori che incidono sulla dimensione competitiva delle imprese e sulle gerarchie commerciali a livello spaziale” (Hughes e Jackson, 2015; Tamini e Zanderighi, 2018).

Anche le politiche pubbliche commerciali influiscono e a volte sono causa dell’obsolescenza economica commerciale. Un chiaro esempio è rappresentato dal Regno Unito in cui, l’approvazione della Planning Policy Guidance Note 6 del 1996, ha rappresentato una politica incentrata sulla valorizzazione della “vitalità e redditività” del commercio nei centri storici e sulla priorità assegnata all’utilizzo di spazi urbani o edifici ad uso commerciale già esistenti per l’apertura di nuovi punti vendita, il cosiddetto sequential approach, incidendo sulle scelte delle imprese in termini di localizzazione e sviluppo (Findlay and Sparks, 2007; Guy, 2007).

#### Obsolescenza ambientale

L’obsolescenza ambientale si relaziona con le condizioni che caratterizzano l’area circostante d’uso dell’area di riferimento e come queste possano far ritenere che l’attuale destinazione sia inadeguata; riguarda quindi la corrispondenza tra l’utilizzo dell’edificio e il contesto in cui è inserito e l’effetto che il contesto ambientale produce sul suo valore economico (Hughes e Jackson, 2015; Tamini e Zanderighi, 2018). Nel caso del commercio al dettaglio l’obsolescenza ambientale si manifesta nel momento in cui sia riscontrata una difficoltà di accessibilità all’immobile o all’area commerciale per i consumatori, una inadeguata presenza infrastrutturale o quando l’area presenta una condizione di degrado urbano (Hughes e Jackson, 2015). L’importanza di questi fattori è ancor di più determinante se è presente una destinazione alternativa nell’offerta di servizi commerciali per il consumatore.

---

<sup>15</sup> “And ‘retailtainment’ driving continued growth in the larger centres” (Grimsey, 2012, la traduzione riportata nel testo è a cura dell’autore)

## Obsolescenza funzionale

Questa obsolescenza è la conseguenza di una causa di natura economica; Ad esempio “l’innovazione delle imprese e i cambiamenti tecnologici possono influenzare le qualità funzionali di un edificio<sup>16</sup>” (Golton, 1989) mentre “i mutamenti sociali possono influenzare l’utilizzo di tale spazio da parte dei consumatori<sup>17</sup>” (Williams, 1985). Nel retail, “l’obsolescenza funzionale riguarda il fatto che, a seguito di fattori esterni economici e\o di mancanza di pianificazione e\o di vincoli di accesso o di connettività, la specificazione del sito di riferimento non svolge più la funzione per la quale era stata originariamente disegnata e progettata” (Tamini e Zanderighi, 2018). Lo stesso forte sviluppo dell’e-commerce non solo sta riducendo la richiesta di spazi commerciali degli operatori, ma sta anche provocando una razionalizzazione delle reti di vendita attraverso lo sviluppo di processi di integrazione dei canali. La funzione stessa di alcuni punti di vendita potrebbe cambiare nel momento in cui l’e-commerce, spingendo verso la richiesta di localizzazione che facilitino la consegna dei prodotti e aumentino il livello di servizio offerto ai consumatori, necessitino di un’espansione della logistica urbana (Colliers, 2011; Grimsey, 2012; Hughes e Jackson, 2015; Tamini e Zanderighi, 2018).

Le politiche di riattivazione e rigenerazione commerciale delle obsolescenze localizzative possono rafforzare le capacità di un area urbana a superare i momenti di crisi. Le strategie innovative per il rilancio del commercio nelle aree urbane centrali delle città europee sono al centro di due network di URBACT, un programma europeo di scambio e apprendimento che promuove lo sviluppo urbano sostenibile: è il caso dei network RetailLink e CityCentreDoctor. L’obiettivo del progetto RetailLink è promuovere la rivitalizzazione del commercio al dettaglio nelle città di medie dimensioni, posizionando questo settore come fattore chiave per la

---

<sup>16</sup> “business innovation and technological change can affect the functional qualities of a building” (Golton, 1989, la traduzione riportata nel testo è a cura dell’autore)

<sup>17</sup> “changing social patterns can affect how users interact with a property” (Williams, 1985, la traduzione riportata nel testo è a cura dell’autore)

crescita economica locale e la creazione di posti di lavoro attraverso lo sviluppo di strategie di vendita innovative, mentre CityCentreDoctor è un progetto il cui obiettivo è far sì che le città partner del network sviluppino meccanismi di collaborazione e piani d'azione integrati che guideranno la rivitalizzazione dei loro centri urbani, ritenuti i fattori trainanti dell'attività economica della città.

Oggi, le città di medie dimensioni sono messe alla prova dalle tendenze dei consumatori in rapida evoluzione e dai cambiamenti strutturali nel settore del commercio al dettaglio. Le città vicine più grandi offrono un'offerta economica e culturale più diversificata e tendono ad attirare persone dalle aree circostanti; la loro offerta è più ampia e più attraente e a sua volta può avere un impatto sui centri urbani delle città più piccole, a meno che i rivenditori locali non riescano a trovare qualcosa di diverso, unico e speciale per catturare l'interesse dei residenti e dei visitatori locali. URBACT aiuta le città europee a sviluppare soluzioni per le loro sfide urbane attraverso la co-creazione di politiche integrate e sostenibili che dimostrino sia l'innovazione che l'ampia partecipazione degli stakeholders locali.

La combinazione tra diverse fonti di finanziamento favorirà il rilancio del centro storico sul piano turistico a partire da una dimensione esperienziale e l'accelerazione di imprese innovative, a partire da una rafforzata collaborazione pubblico-privata. Tali interventi si combinano in maniera efficace al lavoro di consultazione degli attori locali svolto attraverso i due network, che ha coinvolto proprio quegli stakeholder che saranno interessati da investimenti e processi di sviluppo attivati dalla partecipazione alle misure di finanziamento nazionali e regionali.

La partecipazione a questi network diventa occasione non solo per un ripensamento complessivo del territorio, a partire dall'individuazione di grandi strutture potenzialmente riqualificabili, ma anche un'occasione per ricreare quella coscienza collettiva, carattere che sta alla base dell'identità e della centralità di un centro urbano, che nel corso degli anni era andata perdendosi.

## 2. LE POLITICHE DI RIGENERAZIONE URBANA COMMERCIALE IN INGHILTERRA

### 2.1. IL COMMERCIO NELLA PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO

Nel corso degli ultimi decenni, nel Regno Unito, obiettivi e caratteri delle politiche di pianificazione del commercio sono sensibilmente mutati: al “retail” è stato assegnato un ruolo sempre più importante nei processi di rigenerazione urbana, considerandolo come potente motore di sviluppo economico e sociale per la rivitalizzazione di aree urbane svantaggiate; e, collateralmente, l’azione normativa di regolazione del settore si è fatta più restrittiva. In particolare, nella storia del Paese, “si possono evidenziare due modelli di pianificazione del commercio piuttosto differenti. Il primo, riscontrabile fino alla metà degli anni Novanta, ha sostenuto la liberalizzazione dell’economia e favorito la decentralizzazione del commercio. In seguito invece, con la politica del Town Centre First, è stato adottato un modello profondamente diverso, focalizzato sulla vitalità e la redditività dei centri città” (Guimarães 2016a, p. 34)<sup>18</sup> e sulla limitazione dell’espansione di strutture commerciali in area suburbana (cfr. § 2.2).

Ripercorrendo le principali tappe che hanno scandito l’evoluzione delle politiche del commercio nel Regno Unito, emerge come già a partire dagli anni Sessanta e Settanta lo sviluppo del commercio si sia concretizzato nella diffusione di grandi strutture di vendita, gli shopping malls, in aree periferiche della città. La congiunturale crisi economica (metà anni

---

<sup>18</sup> “[...] in the last 25 years one may highlight two models of retail planning quite different. The first, until middle of the 1990’s, intended the liberalization of the economy and fostered retail decentralization. Afterwards, a very different model was adopted with the policy of Town Centre First, focusing on the vitality and viability of town centres” (Guimarães 2016a, p. 34, la traduzione riportata nel testo è a cura dell’autore).

Settanta) – connessa all’aumento del prezzo dei prodotti petroliferi e ad una crescita dell’inflazione– ha favorito una decentralizzazione geografica delle strutture di vendita, supportata anche dallo sviluppo infrastrutturale e da un tasso di motorizzazione crescente, causando così un progressivo abbandono delle aree centrali delle città da parte degli operatori commerciali ed un conseguente degrado sociale e fisico dei centri storici.

La riduzione della regolamentazione dell’attività economica intrapresa negli anni Ottanta dal governo Thatcher ha condotto ad un ulteriore aumento delle localizzazioni out-of-town. Questo processo di suburbanizzazione non ha riguardato solo il commercio, che ha prediletto grandi retail parks periferici, ma anche altre funzioni urbane, in particolare terziarie. Lo svuotamento di funzioni delle aree centrali urbane e l’estendersi dello sprawl è stato infatti significativamente alimentato anche dai business parks o dagli office parks, vasti complessi costruiti in aree suburbane, dove il costo del terreno risultava più economico, e in prossimità delle principali infrastrutture di trasporto; si tratta di edifici ad elevato consumo di suolo, con sviluppo prevalentemente orizzontale e ad altezza ridotta. La diffusione di queste strutture ha trovato un importante sostegno legislativo nel quadro normativo nazionale adottato nel 1988, il Planning Policy Guidance 6, in cui, “riflettendo lo spirito del laissez-faire che caratterizzava quel periodo, si dichiarava che le autorità locali non avrebbero dovuto usare la pianificazione per inibire la concorrenza” (Guimarães 2016a, p. 27)<sup>19</sup>.

È negli anni Novanta che la pianificazione del commercio va incontro ad una svolta significativa: per contrastare il declino e l’abbandono che affligge ormai diffusamente le aree centrali delle città, la funzione commerciale viene posta al centro di auspicati processi di riqualificazione urbana. La recessione che interessa il Regno Unito tra il 1991 e il 1992, causata dal calo dei prezzi degli immobili e da una eccessiva inflazione,

---

<sup>19</sup> *“Reflecting the spirit of laissez-faire that characterized this period... PPG6 specified that local authorities should not use planning to inhibit competition”* (Guimarães 2016a, p. 27; la traduzione riportata nel testo è a cura dell’autore).

portano ad uno stallo nella crescita di nuove localizzazioni commerciali. Queste si erano sino ad allora distribuite sul territorio essenzialmente secondo le leggi del mercato e della concorrenza, ma questo modello di sviluppo pare non più sostenibile e, soprattutto, una reale minaccia per la vitalità dei centri urbani: la proliferazione delle localizzazioni di grandi strutture di vendita out-of-town ha sollevato delle “sostanziali implicazioni sia per la pianificazione dell’uso del suolo, sia per i centri città e le high streets colpite da questa nuova competizione”<sup>20</sup> (Findlay and Sparks, 2014, p. 12).

Nel 1993, e a seguire nel 1996, vengono così rivisti i principi su cui era stata strutturata la Planning Policy Guidance 6 del 1988, enfatizzando la relazione tra le necessità di riqualificazione del centro cittadino e la funzione commerciale (Fig. 8) e promuovendo “un approccio guidato dalla pianificazione per lo sviluppo nei centri cittadini”, che vengono interpretati come patrimonio nazionale: “garantire la loro salute, aiuta a promuovere l'orgoglio civico e l'identità locale”<sup>21</sup>. Oltre alle politiche di sostegno e valorizzazione dei centri città, in questo periodo si diffondono in tutto il Regno Unito strumenti e programmi, come i Town Centre Management (TCM) e, a seguire, i Business Improvement Districts (BID), gestiti partnership pubblico/private e volti alla riqualificazione del commercio urbano (cfr § 2.3).

---

<sup>20</sup> “..substantial policy implications, both for land-use planning and for the towns and high streets affected by this new competition” (Findlay and Sparks, 2014, p. 12, la traduzione riportata nel testo è a cura dell'autore)

<sup>21</sup> “emphasis on a plan-led approach to promoting development in town centres”; “securing their health helps to foster civic pride and local identity” (Planning Policy Guidance: Town Centre and Retail Development, Revisited PPG6, June 1996)

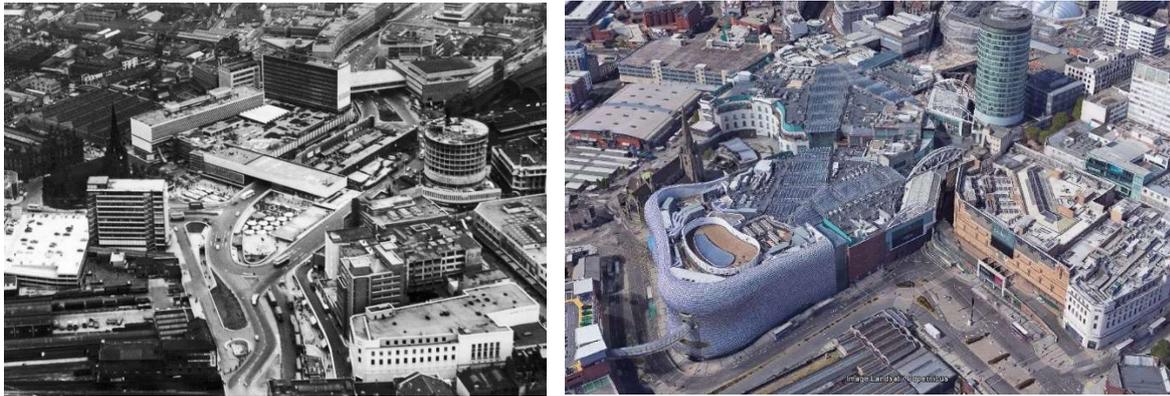


Fig. 8 - Retail-led regeneration: il Birmingham Bullring shopping centre prima dell'intervento di rigenerazione nel 1963 e dopo l'intervento nel 2018 (fonte: birminghammail.co.uk e Google Maps)

Con la Planning Policy Statement 6 del 2005, che aggiorna il quadro normativo della pianificazione del commercio, si consolida definitivamente "il tentativo da parte dei poteri pubblici di governare tali sviluppi [commerciali] attraverso normative riconducibili [...] ad un approccio integrato tra programmazione commerciale e pianificazione urbanistica" (Morandi 1999). La nuova legge pone l'accento sulla necessità di valorizzare e qualificare la vitalità e la redditività dei centri urbani. Viene inoltre promosso un processo di decentramento amministrativo, delegando alle autorità locali la responsabilità di "implementare gli obiettivi per i centri città attraverso la pianificazione per la loro crescita e sviluppo"<sup>22</sup>. Tale decentramento di poteri a livello locale è ulteriormente promosso dal Localism Act, legge nazionale del 2011, che elimina le competenze di pianificazione territoriale al livello regionale nell'intento di favorire la partecipazione delle comunità locali ai processi decisionali e supportare la creazione di partnership pubblico-private per la gestione dei centri storici, oramai utilizzate in tutto il territorio nazionale.

Nell'anno seguente, la National Planning Policy Framework (NPPF, 2012) dedica un'attenzione particolare a quegli spazi ed edifici rimasti vuoti o dismessi, situati all'interno dei centri urbani, seguito della crisi economica del 2008, puntando al recupero e alla rigenerazione urbana di queste aree attraverso iniziative di governance improntate al coinvolgimento e

---

<sup>22</sup> "[...] to implement the Government's objectives for town centres, by planning positively for their growth and development" (PPS6 2005, la traduzione riportata nel testo è a cura dell'autore)

partecipazione delle comunità, quali, appunto, i BID. Aggiornata nel 2016, la NPPF esplicita ulteriormente l'obiettivo di garantire la vitalità dei centri urbani, che, in linea con le Policies, vengono considerati fattori cruciali per lo sviluppo economico locale e nazionale.

## 2.2. STRATEGIE, STRUMENTI, ATTORI

### 2.2.1. "Town Centre First": *vitability* e *viability* dei centri urbani ed approccio sequenziale

La svolta che ha interessato le politiche di pianificazione del commercio in Inghilterra a metà degli anni Novanta si relaziona, come detto (cfr. § 2.1), alla presa di coscienza della necessità di riqualificazione dei centri urbani, rispetto a cui viene promossa una maggiore "vitability" (vivibilità) e "viability" (redditività). Tale duplice paradigma strategico viene introdotto nel 1993 con la Planning Policy Guidance Note 6 (PPG6)<sup>23</sup> – e definito più precisamente un anno dopo nella relazione a cura del Urban and Economic Development Group<sup>24</sup> – normativa che individua nel commercio

---

<sup>23</sup> Obiettivi di questa policy erano quelli di "accrescere la vitalità e la redditività dei centri urbani [...] e garantire la disponibilità di una vasta gamma di opportunità di shopping a cui le persone abbiano facile accesso" ("Enhance the vitability and viability of town centres [...] and to ensure the availability of a wide range of shopping opportunities to which people have easy access", Planning Policy Guidance Note 6, 1993, la traduzione riportata nel testo è a cura dell'autore). e per la cui valutazione vengono proposti due indicatori: il flusso pedonale, in quanto si ipotizza che la vitalità di un'area sia tanto più alta quanto sia maggiore il numero di pedoni presenti, e il tasso di rendimento, che dimostra quanto il centro cittadino è attrattivo da un punto di vista degli investimenti economici.

*"Pedestrian Flow; Commercial yield on non-domestic property:"* (Planning Policy Guidance Note 6, 1993, la traduzione riportata nel testo è a cura dell'autore)

<sup>24</sup> *Vital and Viable Town Centres: Meeting the Challenge* è il titolo della relazione elaborata da URBED, Urban and Economic Development Group, nel 1994 su richiesta del Secretary of State del Department of Environment, l'Onorevole John Gummer il quale affermò nella prefazione della relazione che questa "rappresenta un importante contributo alla nostra comprensione dei centri urbani. Aiuterà le autorità locali, i commercianti, e le

un potenziale motore di processi di riqualificazione urbana e dunque di accresciuta vivibilità e redditività dei centri insediati. La PPG6 tuttavia non ottiene in questo senso risultati significativi: sostenendo comunque che lo stesso sistema di pianificazione doveva agevolare la concorrenza tra i vari tipi di servizi commerciali evitando una regolamentazione inutile dello sviluppo del centro commerciale<sup>25</sup>, ne consegue che, come afferma Parker (2004) nella relazione elaborata per l'Office of Deputy Prime Minister riguardo l'efficacia della PPG 6, "la quantità di superficie commerciale nei centri città rimase relativamente immutata mentre quella dei retail warehouse and foodstore fuori città aumentò notevolmente"<sup>26</sup>.

Grazie ad un'ulteriore revisione della PPG6 nel 1996, che dà avvio alla cosiddetta politica del "Town Centre First", i concetti di vitality e viability<sup>27</sup> vengono ulteriormente rafforzati e affiancati ad altri paradigmi e criteri per lo sviluppo commerciale di un centro urbano: (i) l'accessibilità dell'area commerciale, con particolare riferimento alla mobilità sostenibile evidenziando anche l'importanza della pianificazione nella localizzazione e gestione dei parcheggi, (ii) l'amenità degli spazi pubblici che devono anche restituire una percezione di sicurezza, (iii) la mixità funzionale dell'area, dando molta importanza agli spazi per il tempo libero e (iv) la flessibilità, sia da parte dei progettisti, che devono essere in grado di adattare il progetto in termini di dimensioni, numero dei parcheggi ed

---

comunità a determinare le azioni da intraprendere per raggiungere centri vitali e redditizi. Dovrebbe fornire un impulso importante per l'attuazione della nostra politica, enunciata nel PPG6."

<sup>25</sup> "Facilitate competition between different types of shopping provision by avoiding unnecessary regulation of shopping centre development" (Planning Policy Guidance Note 6, 1993, la traduzione riportata nel testo è a cura dell'autore)

<sup>26</sup> "the amount of shopping centre floorspace in the pipeline remained relatively static, while the amount of out-of-town retail warehouse and foodstore space in the pipeline increased significantly" (CB Hillier Parker and Cardiff University, Policy Evaluation of the Effectiveness of PPG 6, 2004, p. 21, la traduzione riportata nel testo è a cura dell'autore)

<sup>27</sup> "Vitality: Reflects how busy the centre is at different times and in different parts; Viability: ability of the centre to attract continuing investment, not only to maintain the fabric, but also to allow for improvement and adaption to changing needs" (Vital and Viable Town Centres: Meeting the Challenge, URBED, 1994)

estetica, alle esigenze connesse all'inserimento in un lotto centrale, sia da parte dell'autorità di pianificazione locale che, in accordo con i proponenti, deve identificare un'area adatta, accessibile per la destinazione d'uso proposta e che diventi facilmente disponibile entro un ragionevole periodo di tempo. In questo contesto, viene proposto un nuovo approccio di programmazione e pianificazione del commercio coerente con un'efficace strategia di valorizzazione dei centri urbani, noto come *Sequential Approach*. Secondo tale approccio, le nuove proposte progettuali di insediamenti commerciali devono, prima di considerare una collocazione nelle aree suburbane, verificare la disponibilità di aree libere o aree ed edifici adatti alla riconversione all'interno dei centri urbani, poi verificare la medesima indisponibilità nelle aree "edge-of-centre", quindi in quelle poste nei centri distrettuali o di quartiere. Nel caso venga dimostrata l'indisponibilità di spazio in queste aree e si debba procedere ad una localizzazione suburbana, occorre considerare e valutare i seguenti aspetti: "(i) il potenziale danno alla strategia di sviluppo del Local Plan, (ii) il potenziale danno della nuova struttura sulla vitalità e la redditività dei centri urbani esistenti, (iii) la loro accessibilità da diversi mezzi di trasporto e (iv) il potenziale effetto sui modelli di flusso di traffico e sull'uso delle automobili"<sup>28</sup>.

La politica del "Town Centre First" si giova di una forte collaborazione tra settore pubblico e settore privato, in cui al settore pubblico compete il ruolo di coordinamento per stabilire sia la natura delle attività e dei servizi aggiuntivi che saranno realizzati, sia le principali regole di funzionamento. È in considerazione di ciò che si diffondono in tutto il Regno Unito, negli anni Novanta, strumenti e programmi di gestione dei centri urbani, come i Town Centre Management (TCM), finalizzati alla "ricerca un vantaggio competitivo attraverso il la conservazione e/o lo sviluppo strategico di aree

---

<sup>28</sup> "the following key considerations should be applied: (i) the likely harm to the development plan strategy, (ii) the likely impact of the development on the vitality and viability of existing town centres, including the evening economy, and on the rural economy, (iii) their accessibility by a choice of means of transport; (iiii) their likely effect on overall travel patterns and car use." (Planning Policy Guidance Note 6, 1996, la traduzione riportata nel testo è a cura dell'autore)

e interessi sia pubblici che privati all'interno dei centri cittadini, promosso e sviluppato da portatori di interesse provenienti da una combinazione di settore pubblico, privato e connesso al volontariato"<sup>29</sup>. Gli obiettivi dei TCM "possono essere così sintetizzati:

- promuovere un approccio cooperativo alla soluzione dei problemi dell'area del centro città;
- favorire tutte quelle attività di marketing che, migliorandone l'immagine complessiva, possono rafforzare l'attrattiva del centro storico come luogo piacevole da visitare e da frequentare;
- valorizzare l'area del centro storico come asset per i residenti, per gli operatori privati e per i turisti;
- migliorare l'offerta complessiva dei servizi del centro urbano" (Sansone, 2007).

Questi strumenti di gestione e di marketing per il centro storico hanno il merito di riuscire ad attivare rapidamente processi rigenerativi nelle aree in cui sono attivi. "L'idea di approcciare le città da un punto di vista aziendale ed economico in qualche modo ha portato verso nuove prospettive riguardanti le questioni sul rendimento, sebbene le città soddisfino anche obiettivi di sostenibilità e di equità"<sup>30</sup> (Findlay e Sparks, 2013, p. 8). Tuttavia, la modalità di finanziamento dei TCM basata, per la maggior parte dei casi, sulla tipologia *funding in kind* (Zanderighi, 2001), "la quale

---

<sup>29</sup> *"Town Centre Management is the search for competitive advantage through the maintenance and/or strategic development of both public and private areas and interests within town centres, initiated and undertaken by stakeholders drawn from a combination of the public, private and voluntary sector"* (Warnaby et al., 1998, p.18; la traduzione riportata nel testo è a cura dell'autore).

<sup>30</sup> *"The idea that towns should be approached from a business perspective has gone some way towards bringing a new perspective on productivity issues although towns also fulfil sustainable and equity goals."* (Findlay and Sparks, Retail Planning Policy in the United Kingdom, 2013, p. 8, la traduzione riportata nel testo è a cura dell'autore)

garantisce più agevolazioni e concessioni che aiuti in denaro, ha portato ad una crescente difficoltà di molte delle iniziative TCM a garantirsi le risorse per lo svolgimento delle attività di riqualificazione, portando questa esperienza ad evolvere verso un modello simile a quello del Business Improvement District” (Caldarice, 2009) (BID, cfr. § 2.3). Tali criticità insite nel modello dei TCM hanno dunque favorito lo sviluppo dei Business Improvement Districts (BID, cfr. § 2.3), uno strumento di qualificazione del commercio urbano, nato negli Stati Uniti negli anni Settanta per sopperire alla carenza di fondi finanziari da destinare al risanamento delle città e formalmente riconosciuto nel Regno Unito attraverso il Local Government Finance Bill del 2002.

L’approccio sequenziale proposto dalla PPG6 del 1996 continua ad essere applicato per tutte le nuove proposte di localizzazione (non solo per quelle di tipo commerciale) anche a seguito dell’adozione, nel 2005, della Planning Policy Statement 6 Planning for Town Centre (policy che fa dello sviluppo sostenibile il suo principio fondante<sup>31</sup>). In particolare, gli operatori devono dimostrare, nel tentativo di trovare un’area disponibile all’interno o intorno ad un centro, la flessibilità del loro progetto, rendendo regolabili (i) la dimensione della struttura, (ii) la forma della struttura, (iii) la fornitura dei parcheggi e (iiii) la possibilità di suddividere la struttura in più unità (PPS 6, 2005). Nel caso le aree individuate attraverso il test sequenziale per la localizzazione delle strutture si dimostrino inadeguate, le proposte progettuali dovranno dimostrare perché sono ritenute tali sulla base di tre indicatori: (i) “availability/disponibilità, le aree sono indisponibili adesso e

---

<sup>31</sup> “perseguito grazie al ruolo fondamentale del sistema di pianificazione che facilita e promuove modelli di sviluppo sostenibili e inclusivi, compresa la creazione di centri città vitali e redditizi”<sup>31</sup>. Come riconosce Guimaraes, “sebbene fosse già incorporato nei precedenti regolamenti, nella PPS6 lo sviluppo sostenibile ha assunto un ruolo prominente, e il principio è stato incorporato in tutta la pianificazione territoriale e in tutti i regolamenti che prevedono la programmazione del commercio al dettaglio”<sup>31</sup> (Guimaraes, 2016a, p.30). *“Sustainable development is the core principle underpinning planning2. The planning system has a key role in facilitating and promoting sustainable and inclusive patterns of development, including the creation of vital and viable town centres.”* (Planning Policy Statement 6, 2005, p. 5, la traduzione riportata nel testo è a cura dell’autore)

non è probabile lo saranno entro un periodo di tempo ragionevole; (ii) suitability/idoneità, le aree non sono adatte per il tipo di struttura proposta pur dimostrando la flessibilità di dimensione e forma, (iii) viability/redditività, la localizzazione in quest'area non sarebbe redditizia"<sup>32</sup>. Si tratta dei medesimi indicatori presenti anche nella Planning Policy Statement 4 del 2009, che, oltre al sequential approach, prevede anche che le autorità locali considerino, con una ulteriore valutazione, le proposte localizzate fuori dal centro città e nelle aree periferiche che superano i 2.500 mq di superficie o le dimensioni precedentemente stabilite, affinché non abbiano un impatto negativo sui centri che si troverebbero nel potenziale bacino d'utenza della grande struttura di vendita. Oltre a queste considerazioni di ordine economico, emerge anche chiaramente la preoccupazione connessa ai processi di consumo di suolo: occorre infatti "cercare di utilizzare il suolo nel modo più efficace ed efficiente possibile, dando la priorità alle aree già utilizzate, ma idonee al riutilizzo", "incoraggiando il riutilizzo degli edifici dimessi o abbandonati, compresi gli edifici storici"<sup>33</sup>. Anche il National Planning Policy Framework del 2012 riconosce l'importanza di mettere in primo piano i centri urbani nelle decisioni di pianificazione territoriale, affermando che, se un progetto superiore ai 2500 mq di superficie, che dovrebbe localizzarsi al di fuori del centro urbano, non soddisfa il test sequenziale o rischia di avere un impatto negativo sulla vitalità e redditività dei centri esistenti, questo deve essere rifiutato (l'ultimo aggiornamento del National Planning Policy Framework, datato 2016, nella policy n.2 denominata "Assicurare la vitalità dei centri urbani", conferma principi e obiettivi delle policies precedenti).

---

<sup>32</sup> "Availability: the sites are unavailable now and are unlikely to become available for development within a reasonable period of time; Suitability: with due regard to the requirements to demonstrate flexibility the sites are not suitable for the type of development proposed; Viability: the development would not be viable on these sites" (Planning Policy Statement 6, 2005, p. 26, la traduzione riportata nel testo è a cura dell'autore)

<sup>33</sup> "seeks to make the most efficient and effective use of land, prioritising previously developed land which is suitable for re-use"; "encourages new uses for vacant or derelict buildings, including historic buildings" (Planning Policy Statement 4, 2009, p. 7 e 8, la traduzione riportata nel testo è a cura dell'autore)

## 2.2.2. I report e i progetti pilota

Interessante segnalare come in questo periodo (2011) – che aveva visto un picco nel tasso di abbandoni e di fallimenti nel settore del commercio al dettaglio, colpendo in particolare i centri delle città e le high streets, ossia le strade principali dello shopping – i governi del Regno Unito si avvalgano, per affrontare il tema della pianificazione del commercio, non solo di quadri e criteri normativi, come quelli sopra delineati, ma anche di altri strumenti meno “ortodossi”, richiedendo consulenze tecniche ad esperti nel settore. In particolare, il governo inglese nel 2011 si rivolge a Mary Portas, esperta di retail, chiedendole l’elaborazione di un report sulle cause della corrente crisi delle high streets. Al report di Porter si oppone il report di Bill Grimsey, un ex commerciante, dipintosi come “l’anti-Portas”, che produce, di propria iniziativa, un’analisi alternativa nel settembre 2013. Il governo scozzese segue una strada simile e nel 2012 si rivolge a Malcom Fraser, un importante architetto di Edimburgo, richiedendogli di elaborare un’analisi sui centri urbani.

Questi tre report, Portas, Grimsey e Fraser, rappresentano interessanti e diversi punti di vista rispetto alla medesima questione. Il Portas Report è incentrato “sull’offerta del commercio al dettaglio ed è molto critico per quanto riguarda costi e gestione delle high streets”. La Grimsey Review si concentra invece “sui cambiamenti strutturali che hanno portato le high streets a questa situazione, sulla necessità di attuare soluzioni digitali e su una più efficace gestione delle aree (commerciali) per essere parte integrante dello sviluppo futuro del paese” (Findlay e Sparks, 2014, p. 3). L’analisi di Fraser è incentrata sul mantra di Patrick Geddes, padre della pianificazione urbana scozzese “Folk; Work; Place.” e punta ai “centri delle città di Scozia come luoghi animati da un nuovo senso di comunità e di impresa”<sup>34</sup> (Fraser, 2013, p.3).

---

<sup>34</sup> “*Scotland’s town centres enlivened by a new sense of community and enterprise.*” (Malcolm Fraser, National Review of Town Centre, 2013, p.3; la traduzione riportata è a cura dell’autore)

Le “recommendations” contenute nel Portas Report prevedono la realizzazione di High Street Pilots, progetti pilota nei quali “si sperimentano diversi modi per rendere più facile l’attività commerciale nelle high streets e le si immagina come hub per le nostre comunità. I progetti, guidati da nuove Town Teams, diffonderanno i loro risultati così da diventare delle best practice”<sup>35</sup> (Portas, 2011, p. 45). In particolare Mary Portas riconosce il successo di molte iniziative di BID presenti sul territorio nazionale, in quanto “offrono un modello finanziario credibile che genera una sensazione di fiducia tra i commercianti nel promuovere gli investimenti nell’area”<sup>36</sup> e propone un potenziamento del modello in termini di assunzione di maggiori poteri e responsabilità.



Fig. 9 - British high street (fonte: <https://www.theguardian.com/business/2018/jul/06/decline-of-the-british-high-street>)

Il Portas Report rapporto ha avuto il merito di focalizzare l’attenzione pubblica sulle esigenze dei centri urbani e in particolare delle vie dello shopping, dove gli effetti della recessione erano resi più visibili dal gran numero di edifici e negozi vuoti (Fig. 9), inoltre veniva ribadito il ruolo

---

<sup>35</sup> “The pilots could test out different ways of making it easier to do business on the high street as well as re-imagining our high streets as community hubs that are about much more than shopping. Pilots could be led by new Town Teams, with the findings disseminated for use as best practice guidance.” (Mary Portas, The Portas Review, 2011, p. 45, la traduzione riportata è a cura dell’autore)

<sup>36</sup> “Offer a credible financial model that breeds and engenders a feeling of trust among retailers to promote investment in areas.” (Mary Portas, The Portas Review, 2011, p. 21; la traduzione riportata è a cura dell’autore)

guida che le città svolgevano nello sviluppo economico e nell'aggregazione sociale (Findlay e Sparks, 2013). A pochi mesi dalla pubblicazione del report, il governo, rappresentato dal primo ministro in persona, David Cameron, accoglie la sfida lanciata da Mary Portas di "istituire Town Teams e dare alle comunità l'opportunità di pilotare i piani che hanno per il futuro delle loro high street"<sup>37</sup> finanziando con 1 milione di sterline ciascuno dei dodici "Portas Pilot" (e prevedendo di finanziarne altri dodici), ammortizzando con 500.000 sterline i costi di avviamento dei BID e aprendo un fondo di 10 milioni di sterline per finanziare l'innovazione delle high street.

### 2.2.3. Verso il decentramento dei poteri decisionali

Come viene messo in atto il complesso quadro strategico-normativo sin qui delineato, quali i livelli amministrativi attraverso cui si esplica in Inghilterra la pianificazione del commercio?

Nel 2004 il Town and Country Planning Act del 1990 che regolava fino ad allora il sistema di pianificazione nazionale viene modificato attraverso il Planning and Compulsory Purchase Act, che sancisce e rafforza un assetto gerarchico-verticale, essenzialmente top-down, del sistema di pianificazione in cui particolare importanza è rivestita dal livello regionale, responsabile dell'elaborazione delle Regional Spatial Strategies (RSS). Tale assetto si fonda sulla coerenza tra gli strumenti dei vari livelli del sistema di pianificazione: i quadri strategici di sviluppo delle regioni contenute in ciascuna RSS devono essere coerenti con i principi della PPS 6, mentre i

---

<sup>37</sup> *"to set up Town Teams and to give communities the opportunity to pilot the creative plans they have for the future of their high streets"* (High Streets at the Heart of our Communities: the Government's Response to the Mary Portas Review, 2012, la traduzione riportata è a cura dell'autore)

Local Development Frameworks<sup>38</sup> devono essere coerenti con gli indirizzi contenuti negli strumenti del livello regionale.

Al fine di promuovere e migliorare i centri urbani all'interno delle loro aree di competenza, le autorità di pianificazione regionali e quelle locali devono definire la rete e gerarchia degli insediamenti, e individuare i centri che versano in una condizione svantaggiata, indirizzando puntualmente gli investimenti di rigenerazione. La gerarchia territoriale dei centri urbani viene definita sulla base della dimensione dei centri, della dimensione del bacino d'utenza, della capacità di attrazione. Il livello più alto è denominato City Centre, seguono Town Centre, District Centre e infine Local Centre<sup>39</sup>. Le autorità locali di pianificazione assumono responsabilità maggiori rispetto al passato, infatti, "devono collaborare con gli stakeholders e le comunità locali al fine di valutare la necessità di nuovi spazi per il commercio al dettaglio, per il tempo libero e per altri usi principali del centro cittadino", "fare delle aree e delle strutture esistenti un miglior utilizzo, includendo, dove è appropriato, la loro riqualificazione", "incoraggiare uno sviluppo ad alta densità, all'interno o intorno ai centri e promuovere strutture multi funzionali e un tessuto urbano caratterizzato da mixità funzionale"<sup>40</sup>.

Il sistema di pianificazione e il modo in cui i livelli del sistema interagiscono tra di loro, rimangono sostanzialmente gli stessi anche nella Planning Policy Statement 4 introdotta nel 2009, mentre mutano sostanzialmente con l'approvazione del Localism Act nel 2011, che stabilisce misure volte al trasferimento di poteri dal governo centrale alle autorità locali, tra cui anche l'abolizione delle Regional Spatial Strategies. Ne consegue che oggi sono essenzialmente due i livelli responsabili della pianificazione territoriale

---

<sup>38</sup> I piani di sviluppo locale (LDF) sono stati introdotti dalla Planning and Compulsory Purchase Act 2004 e sono costituiti da una serie di documenti elaborati da un'autorità locale di pianificazione che definiscono la strategia di pianificazione territoriale per l'area locale, descrivendo una visione per l'area che risponde alle esigenze localizzative, economiche, infrastrutturali e di servizi pubblici.

<sup>39</sup> Types of Centre and their main characteristics, Table 1, Planning Policy Statement 6, p.30, 2005

<sup>40</sup> Planning Policy Statement 6, 2005, la traduzione riportata nel testo è a cura dell'autore

in Inghilterra: (i) il livello nazionale, rappresentato dal Department for Communities and Local Government, il quale approva la National Planning Policy Framework, il quadro nazionale delle politiche di pianificazione del territorio che stabilisce “in che modo queste sono applicate [...] e fornisce un quadro all’interno del quale le persone e i loro rappresentanti amministrativi siano in grado di elaborare i propri piani locali e di quartiere, che riflettono le esigenze e le priorità delle loro comunità”<sup>41</sup>; e (ii) il livello locale, rappresentato dalle Local Planning Authorities. Nell’intento di favorire il decentramento dei poteri decisionali dal governo centrale verso gli individui e le comunità locali (“l’autorità locale ha il potere di fare tutto ciò che generalmente gli individui possono fare”<sup>42</sup>), la legge introduce il Neighborhood Planning, la pianificazione di vicinato o di quartiere per quelle aree urbane in cui la comunità (organizzata in Neighborhood Forum o in Parish Council) intenda essere protagonista delle scelte di governo del territorio: la comunità può utilizzare i poteri conferitigli dalla legge per elaborare piani di quartiere/vicinato, grazie ai quali potranno essere concesse autorizzazioni di pianificazione rendendo più veloce e snello il processo. In un periodo di crisi finanziaria come quello attraversato in quegli anni, questa scelta ha rappresentato sicuramente un’importante sfida per il governo del Regno Unito che ha tentato di innovare e di offrire dei servizi migliori ai propri cittadini. Coerentemente, la National Planning Policy Framework del 2012 “rinforza l’importanza dell’intervento del livello locale, riportando alle autorità locali la

---

<sup>41</sup> “...and how these are expected to be applied. [...] It provides a framework within which local people and their accountable councils can produce their own distinctive local and neighbourhood plans, which reflect the needs and priorities of their communities.” (National Planning Policy Framework, 2012, la traduzione riportata nel testo è a cura dell’autore).

<sup>42</sup> “1. Local authority has power to do anything that individuals generally may do” Localism Act 2011, Part 1 – Local Government, Chapter 1 – General Powers of Authorities, p. 1; la traduzione riportata è a cura dell’autore)

responsabilità di elaborare i piani strategici locali per la distribuzione del commercio al dettaglio”<sup>43</sup> (Guimaraes, 2016a, p. 32)

### 2.3. IL MODELLO DI BUSINESS IMPROVEMENT DISTRICTS (BID)

A partire dalla fine degli anni Sessanta in Canada, e nel decennio successivo negli Stati Uniti d’America, si sviluppano le prime forme di associazionismo spontaneo per la valorizzazione commerciale dei centri urbani attraverso i Business Improvement Districts. Questo strumento, che si diffonderà in moltissime città americane soprattutto negli anni Novanta, mette a punto una gestione strategica dei centri urbani fondata su un approccio bottom-up, frutto di iniziative volontarie di gruppi composti da imprese, attività commerciali e proprietari immobiliari in aree urbane definite.

I BID sono finalizzati alla fornitura, nell’area prestabilita – a fronte del pagamento di una sovrattassa obbligatoria da parte di tutte le imprese e attività partecipanti al BID – di servizi di livello superiore rispetto a quelli standard forniti dall’amministrazione pubblica. Questi servizi possono riguardare un maggior livello di sicurezza, un maggior livello di pulizia dei percorsi pedonali, una più frequente raccolta dei rifiuti o la realizzazione di un calendario di iniziative ed eventi per la promozione dell’area interessata (Sansone 2007).

Nel Regno Unito, come riportato nei paragrafi precedenti, durante gli anni Novanta si fa ricorso, a fini di riqualificazione urbana, ai Town Centre Management (TCM), strumento promosso dal Governo conservatore e

---

<sup>43</sup> *“Reinforced the importance of local level intervention, falling back on local authorities the burden of holding local strategic plans for retail deployments”* (Pedro Guimarães, 2016a, p. 32; la traduzione riportata nel testo è a cura dell’autore).

dalla Association of Town Centre & City Management (ATCM)<sup>44</sup>. Come afferma Cook (2009), l'introduzione dei TCM è stata sostenuta "da una più ampia adesione, a livello nazionale e locale, alle ideologie neoliberali, che hanno reso programmi speculativi e basati sulla partnership pubbliche/private, come i TCM, auspicabili politicamente"<sup>45</sup>. Un importante ruolo entro i TCM viene infatti ricoperto dal settore privato, assecondando il credo per il quale "le elites economiche possiedano qualità e abilità neoliberali più appropriate rispetto ai pubblici burocrati del governo locale"<sup>46</sup>. Porre il settore privato e la relativa capacità di "portare efficienza, innovazione e sensibilità al mercato nei processi di governance e dunque di aumentare la redditività delle imprese"<sup>47</sup> (Ward, 2014) al centro degli strumenti di rinnovamento urbano fa dei TCM strumenti coerenti con lo spirito dei tempi (Cook, 2009).

Tuttavia la natura volontaria dei contributi versati dalle imprese partecipanti ai TCM ha rappresentato da subito un problema diffuso. Infatti, alcune imprese si sono trovate in una posizione di "free-riding", cioè hanno goduto dei servizi pagati dalle altre imprese partecipanti senza fornire il proprio contributo, situazione che ha avuto un effetto negativo sulla qualità e sulla quantità dei servizi forniti (Ward, 2014; Cook, 2008) e ha spinto a ricercare o un modello sostitutivo, o un modello che potesse risolvere le difficoltà di autofinanziamento dei TCM. In questo senso, fondamentale è stato il tradizionale e costante scambio politico tra il Regno Unito e gli Stati Uniti, supportato dalla lingua comune, dalle condivise ideologie politiche

---

<sup>44</sup> ATCM è un'associazione non governativa fondata nel 1991 per favorire lo sviluppo dei centri urbani a partire dalla cooperazione tra soggetti pubblici e soggetti privati, attraverso una gestione intelligente delle risorse.

<sup>45</sup> "TCM introduction was also structured by the wider embrace, nationally and locally, of neoliberal ideologies which made speculative and partnership-based schemes such as TCM politically desirable" (Cook, 2009, p. 13, la traduzione riportata nel testo è a cura dell'autore).

<sup>46</sup> "(...) the belief that business elites possess more appropriate, neo-liberal-like skills for the job than the 'rule-bound' public bureaucrats of local government" (Cook, 2009, p. 6, la traduzione riportata nel testo è a cura dell'autore).

<sup>47</sup> "(...) the private sector's ability to bring efficiency, innovation and market-sensitivity to governance structures and ultimately business profitability to their localities" (Ward, 2014, p. 15, la traduzione riportata nel testo è a cura dell'autore).

ed economiche e dalle forti relazioni personali dei leader politici. Le relazioni e le reciproche interazioni tra la ATCM e la sua corrispettiva statunitense International Downtown Association (IDA) si concretizzano durante il primo World Congress of City Centre and Downtown Management tenutosi a Coventry nell'aprile del 1996, quando emerge evidente per i funzionari ATCM la necessità di applicare nel Regno Unito un modello simile ai BID americani in grado di garantire finanziamenti sostenibili, consistenti e a lungo termine (Cook, 2008).

Sempre nel 1996 lo studio di Travers e Weimar (Business Improvement District: New York and London) viene commissionato dalla Corporation of London con l'obiettivo di studiare i BID della città di New York per cercare di capire come potesse avvenire il trasferimento del modello nella città di Londra, "essendo queste due metropoli sostanzialmente simili in termini di popolazione e strutture economiche, comprendendo inoltre entrambe una vasta gamma di quartieri e di centri all'interno di una grande area urbana"<sup>48</sup>. Inoltre, la città di New York, come afferma Ward (2006), appare negli anni Novanta come una città che ha significativamente ridotto il tasso di criminalità e che attrae nuovi investimenti grazie al lavoro coordinato tra settore pubblico e settore privato.

In definitiva lo studio di Travers e Weimar giunge a quindici considerazioni conclusive che delineano la possibilità reale di trasferire il modello anche in Gran Bretagna. Di queste, vanno sottolineate essenzialmente le seguenti (Caldarice, 2009):

- le evidenti differenze culturali e governative tra Londra e New York e tra UK e USA non sono motivo sufficiente per non introdurre i BID in Inghilterra;

---

<sup>48</sup> "London and New York are broadly the same in terms of their population and economic structures and both cities include a wide range of neighbourhood and centres within a large urban area" (Travers and Weimar, 1996, la traduzione riportata nel testo è a cura dell'autore)

- è necessario stabilire una legislazione che permetta la creazione dei BID a Londra ed in altre città britanniche sulla base delle esigenze dell'operatore privato. Le iniziative di riqualificazione urbana già in atto devono essere mantenute e rafforzate attraverso la sicurezza finanziaria garantita dai BID;
- il modello ottimale per l'Inghilterra prevede uno strumento che rafforzi ulteriormente il rapporto tra le comunità locali ed il settore privato e che diventi una sorta di partnership tra questi due attori.

Nonostante la convinzione dell'ATCM e del nuovo Governo Labour, eletto nel 1997, della trasferibilità del modello, "gli anni successivi alla pubblicazione del report sono contrassegnati da una politica di trasferimento a volte 'profonda', a volte 'superficiale' tra USA e UK riguardo a temi come lo sviluppo economico, la rigenerazione urbana e la riforma del Welfare State. Una politica di trasferimento 'profonda' si riferisce ad un trasferimento completo delle politiche e dei programmi da un paese all'altro, mentre una 'superficiale' si riferisce al solo trasferimento del tono e dell'enfasi del programma, senza che sia accompagnato dalle politiche"<sup>49</sup> (Ward, 2006). Come ricorda Cook (2009), sono infatti state proposte le Town Improvement Zones (TIZ) le quali però vengono ritenute inappropriate dal nuovo governo a causa "dell'impegno finanziario richiesto alle autorità pubbliche locali e alla natura ancora volontaria del

---

<sup>49</sup> "(...) years since the publication of the report has continued to be punctuated by examples both of 'deep' and 'shallow' policy transfer (and exchange) between the US and the UK, around issues such as economic development, urban regeneration and welfare reform. Here 'deep' refers to the sense that a complete programme or part of a programme and its policies are transferred from one country to another, while 'shallow' refers to the importing or exporting of the tone and emphasis of a programme, without the accompanying policies" (Ward, 2006, p.63, la traduzione riportata nel testo è a cura dell'autore)

finanziamento da parte del settore privato”<sup>50</sup>. Queste problematiche riscontrate nelle TIZ incoraggiano ancor di più il governo all’introduzione dei BID.

La decisione di formulare la legislazione che avrebbe introdotto i BID nel Regno Unito viene confermata pubblicamente dal Primo Ministro in persona, Tony Blair, il 24 Aprile del 2001:

“Quando un quartiere declina, soffrono anche le attività commerciali locali. Le imprese, come i singoli individui, rivestono un importante ruolo nel migliorare le aree locali. Ho già fatto riferimento alla necessità di una leadership locale. Ritengo che sia essenziale che le attività economiche siano parte di quella leadership. Posso dirvi oggi che abbiamo deciso di introdurre una legislazione per creare i BID. Questi saranno simili agli esempi di successo che si trovano negli Stati Uniti, dove le imprese locali contribuiscono a finanziare i progetti che migliorano le loro aree. Ciò consentirà alle autorità locali e alle imprese locali di stipulare contratti perché vengano forniti servizi aggiuntivi o migliorativi, finanziati da una tassa aggiuntiva e concordata”<sup>51</sup>.

I Business Improvement Districts vengono quindi presentati come uno strumento di finanziamento locale, flessibile, guidato dalla collaborazione tra settore pubblico e settore privato, capace di attirare investimenti e di migliorare la competitività delle città britanniche e, soprattutto, redditizio per le attività commerciali, tutti elementi strutturanti il DNA dei BID che aderiscono perfettamente all’approccio neo-liberale della politica urbana

---

<sup>50</sup> “*the financial commitment required of local authorities and the still voluntary nature of private-sector funding*” (Cook, 2008, p.16, la traduzione riportata nel testo è a cura dell’autore)

<sup>51</sup> “*When a neighbourhood declines, local business suffers too. Businesses, like individuals, have a major stake and role to play in improving local areas. I have already referred to the need for local leadership. I believe that it is essential that business is part of that leadership. I can tell you today that we have decided to introduce legislation to create Business Improvement Districts. These will be similar to the successful US examples where local businesses help pay for projects that improve their local area. This will enable local authorities and local businesses to enter into contracts to provide additional services or improvements, funded by an agreed additional business rate*” (Tony Blair, Improving your local environment, 24/4/2001, la traduzione riportata nel testo è a cura dell’autore).

del governo labourista. Va sottolineato che i casi di best-practice di BID americani presi ad esempio dal governo britannico non sono né quelli canadesi né quelli americani in generale, ma piuttosto quelli delle città della east-coast e in particolare delle aree di downtown di New York, Philadelphia e Washington DC (Ward 2014).

La proposta di legge, denominata Local Government Act, che introduce i BID nel Regno Unito viene presentata nel 2002 per poi ricevere il Royal Assent nel 2003. Nella Part 4 di questa disposizione sono presentati i caratteri peculiari del modello per la riqualificazione urbana e commerciale, l'iter legislativo di approvazione, le componenti strutturali e quelle finanziarie: "Lo scopo delle disposizioni del BID è quello di consentire la realizzazione dei progetti qui descritti affinché ne possa beneficiare il distretto stesso e quelli che vivono, lavorano o svolgono qualsiasi attività nell'area, permettendo ai progetti di essere finanziati (per intero o per una parte) da una contribuzione (BID levy) imposta sulle attività commerciali, o su una parte di queste, presenti nel distretto"<sup>52</sup>. A questo atto fa seguito l'approvazione, nel 2004, del decreto ministeriale, detto Statutory Instrument N.2443 – BID (England) Regulations, che consente l'avviamento dello strumento in Inghilterra e in Galles. In Scozia i BID sono stati introdotti dalla legge denominata Planning Act e le Regulations sono entrate in vigore nel 2007, anno in cui è stata approvata una legge al riguardo anche in Irlanda.

Alcune differenze sostanziali, rispetto al modello americano, vengono sottolineate nel decreto ministeriale del 2004: "la più importante modifica riguarda chi si sarebbe dovuto far carico del pagamento del contributo obbligatorio. Mentre i contribuenti nei BID americani sono i proprietari, in Inghilterra e in Galles il governo dei New Labour ha deciso che sarebbe

---

<sup>52</sup> "The purpose of BID arrangements is to enable the projects specified in the arrangements to be carried out for the benefit of the business improvement district or those who live, work or carry on any activity in the district, and those projects to be financed (in whole or in part) by a levy ("BID levy") imposed on the non-domestic ratepayers, or a class of such ratepayers, in the district" (Local Government Act, Part 4, Business Improvement District, 2003).

stato più semplice se i contribuenti dei BID britannici fossero stati i negozianti<sup>53</sup>. Il pagamento del contributo è obbligatorio al momento della votazione positiva del BID e avviene in base al sistema di tassazione che si applica alle proprietà di tipo non residenziale (Non-domestic Property), chiamate Non-domestic Rates o più comunemente Business Rates. L'incidenza dell'imposta, spiega Magalhães (2014), su una proprietà specifica è calcolata in funzione dei valori di locazione nazionali attribuiti per unità di proprietà, hereditaments, di caratteristiche analoghe, sottoposte a rivalutazione ogni cinque anni, o in caso di interventi significativi di miglioramento della proprietà."

L'hereditaments è definito nel Non-Domestic Rating (Collection and Enforcement) (Local List) Regulation 1989 come "unità di occupazione" (Blackwell, 2008), vale a dire una unità di proprietà, su cui si basano le pratiche di votazione e di tassazione dei BID. Infatti, per creare un BID è necessario un processo di votazione basato sulla lista degli hereditaments presenti nell'area interessata mentre la tassazione è stabilita per ciascun partecipante al BID in base all'hereditament relativo all'attività di cui sono responsabili.

Prima di giungere alla votazione, come suggerito nel documento governativo "Business Improvement District: Guidance and Best Practice" (2015), bisogna prendere in considerazione alcuni aspetti fondamentali. Infatti è necessario sviluppare un piano che definisca gli obiettivi del BID, l'area degli interventi, un cronoprogramma e i costi dell'avviamento del distretto. Il Governo mette a disposizione delle comunità che vogliono avviare un BID un fondo di prestito di £500.000 per aiutarle ad ammortizzare gli importanti costi di avviamento, che saranno poi rimborsati una volta votato con successo il BID.

---

<sup>53</sup> "The most important change was in who was responsible for paying the mandatory levy. While property owners are the ones who pay the BID levy in the United States, in England and Wales the New Labour Government decided that it was simpler to make business occupiers pay the levy instead" (Cook, Ward, 2014, p. 19).

Sebbene non richiesto dalla legge, la guida suggerisce che è consigliabile stabilire un BID Body prima di formulare la BID proposal, ossia una struttura formale che rappresenti il distretto, che agevoli le operazioni di marketing e che sia già pronto in caso di successo alla votazione così da avviare i lavori più rapidamente possibile. Il BID Body può essere una società privata o una partnership, gestita da un BID Board, consiglio e organo decisionale rappresentante di tutti gli stakeholders partecipanti al distretto, tra cui anche le autorità locali. L'autorità pubblica e il BID Body sono legati da un duplice interesse: l'autorità pubblica deve infatti assicurare che la strategia del BID sia coerente e preferibilmente migliorativa rispetto a quella delineata, per la stessa area, nel Local Plan; il BID Body deve stabilire, assieme alle autorità locali (es. City Council o le forze di polizia locale), i servizi di base da loro garantiti, cosicché l'intero gettito della BID levy sia utilizzato per il finanziamento di servizi aggiuntivi e migliorativi, che è la condizione sine qua non i commercianti partecipano al BID.

Un BID può essere avviato da un'autorità locale, da un commerciante o da una persona o una società che abbia l'interesse di stabilire un BID in un'area. Il BID ha una durata massima di 5 anni alla scadenza dei quali cessa automaticamente e il rinnovo può avvenire solo dopo un'altra votazione. Il BID "è finanziato da un prelievo, la levy, strettamente legata al rateable value, vale a dire la stima del canone annuo che deve essere pagato per ogni proprietà determinato analiticamente in base alle dimensioni fisiche del bene, alle condizioni economiche dell'area e alla natura ipotetica della transazione del bene stesso (per esempio vendita o un accordo di leasing). La levy è di solito compresa tra l'1% e il 2% del rateable value e sono utilizzati per adempiere a tutti gli obiettivi del BID al momento della formulazione della proposta" (Caldarice, 2009).

Il soggetto che propone il BID è tenuto ad elaborare la proposta e a presentarla all'autorità locale corredata da un Business Plan. La proposta deve stabilire i servizi aggiuntivi che saranno forniti, la dimensione dell'area interessata e l'obiettivo del BID. Deve essere anche stabilito chi è responsabile per il pagamento della levy, i parametri con cui è calcolata e

a quanto ammonta il gettito totale del prelievo. La proposta è giuridicamente vincolante mentre il Business Plan, ai fini di garantire una maggiore flessibilità, può essere modificato. L'autorità pubblica locale è l'ente incaricato della riscossione del prelievo.

Il documento governativo mette in evidenza come sia necessario che il processo di costruzione di un BID sia avviato circa 2 anni prima della votazione vera e propria. Sono necessarie alcune precondizioni che riflettano il consenso condiviso fra i vari soggetti per la formazione di una strategia di sviluppo dell'area e per raccogliere i finanziamenti sufficienti per mettere in pratica i servizi previsti dal BID.

Le imprese che sono soggette alla levy votano la proposta del BID tramite una consultazione per via postale. La legislazione prevede che, per essere istituito, un BID debba avere la maggioranza degli hereditaments a favore. In origine doveva essere favorevole il 75% dei votanti, soglia ridotta poi al 50% per incentivare l'uso di questi strumenti. L'autorità pubblica è l'ente responsabile dello scrutinio, del conteggio e della pubblicazione dei risultati. A votazione positiva avvenuta, il BID diventa effettivo e tutti i componenti del distretto devono avviare le procedure per il pagamento della levy obbligatoria su un conto corrente aperto a nome del distretto. Entro 28 giorni è possibile invalidare la votazione per irregolarità, se la richiesta è mossa da almeno il 5% degli aventi diritto al voto. Trascorso questo termine, il consiglio si riunisce per determinare le cariche del partenariato e i primi impegni del distretto.

La natura di partnership pubblico/privata si realizza soprattutto nella fase di votazione del consiglio direttivo, il BID Board, dove viene garantita la maggior rappresentatività possibile dei diversi portatori d'interesse all'interno del BID. Ogni Bid Board è presieduto da un BID manager responsabile della direzione strategica delle prestazioni del BID, dell'esecuzione dei suoi progetti dei servizi di consulenza in materia di governance, di tutte le questioni finanziarie, del rapporto con il City Council riguardante il rispetto dei versamenti, dei rapporti con i contraenti esterni e dei principali attori locali e dell'attrazione di contributi volontari. Il BID

Manager è affiancato da un Project Assistant che ha la responsabilità per il sostegno alla pianificazione, dello sviluppo e della fornitura di servizi ai singoli progetti dei BID; la commercializzazione, la promozione e la comunicazione riguardanti le singole iniziative del BID spetta al Marketing Manager; la responsabilità della contabilità spetta invece al Finance Manager. (Brunetta, Caldarice 2016)

La rapida e sistematica diffusione dei BID nel Regno Unito<sup>54</sup> è la prova più lampante di quanto possa rappresentare una potenziale ed efficace soluzione per la rigenerazione urbana che contribuisca attivamente al miglioramento dell'ambiente urbano, alla riattivazione di processi cooperativi di promozione dell'offerta commerciale e allo sviluppo territoriale. Da sottolineare come il punto di forza dei BID britannici sia il coinvolgimento diretto dei commercianti e dei negozianti, che danno fondamentale sostegno e partecipazione ai processi di governance, e non dei proprietari immobiliari, come succede invece per i BID americani. Infatti, l'approccio propriety-based, comporterebbe degli interessi esterni alla riqualificazione urbana, avendo gli immobilari come obiettivo primario quello di aumentare il valore immobiliare dei locali e quindi quello dei canoni di locazione. Aspetto caratterizzante dei BID e chiave del loro successo è dunque il forte impulso fornito dalle comunità locali per l'attivazione di un processo cooperativo bottom-up nel quale è comunque essenziale il controllo formale e di indirizzo delle autorità pubbliche.

Esistono tuttavia, alcune questioni complesse e controverse che riguardano il modello del BID. Una sintesi delle opinioni critiche rispetto al modello del BID è fornita da Magalhães (2014), il quale sintetizza il dibattito in corso evidenziando tre principali temi di discussione.

Il primo riguarda un supposto eccesso di privatizzazione della governance dello spazio pubblico. Il BID viene infatti indicato come uno strumento di "delegittimazione del governo locale eletto, privilegiando così gli interessi

---

<sup>54</sup> L'ultima pubblicazione del dato sulla diffusione dei BID risalente al 10 Dicembre 2015 emessa dalla ATCM, "*Business improvement districts of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*" dichiara la presenza attiva sul territorio di 218 BID

commerciali a discapito dei diritti di fruizione dello spazio pubblico dei residenti”<sup>55</sup>.

Il secondo tema che emerge dal dibattito riguarda la responsabilità democratica nelle decisioni che coinvolgono lo spazio e la sfera pubblica. Come sottolinea anche Cook (2008) il processo di policy transfer (che ha portato i BID nel Regno Unito dagli Stati Uniti) ha comportato “la strategica esclusione e la riduzione al silenzio”<sup>56</sup> di alcune categorie e gruppi raramente incluse nella costruzione dei BID, riscontrabile nell’assenza “di volontà di andare incontro alle esigenze e alle necessità dirette dei lavoratori, residenti e cittadini”<sup>57</sup>. Infatti la maggioranza della popolazione non può incidere direttamente nelle decisioni prese dal BID, “anche se avrebbero un legittimo interesse per l’impatto di queste nelle aree in cui vivono”<sup>58</sup>.

Il terzo ed ultimo tema si riferisce invece al potenziale aumento delle disuguaglianze interlocali nella prestazione dei servizi pubblici, in quanto la possibilità di pagare diventa determinante nella quantità e qualità di quei servizi.

---

<sup>55</sup> “The first refers to whether or to what extent BID represent the privatisation of the governance of public spaces. Delegitimisation of elected local government, the privileging of commercial interests and disenfranchising of residents and others, together with a narrower definition of entitlement to public space” (Magalhães, 2014, p. 917-918).

<sup>56</sup> “The BID policy transfer process involved strategic exclusions and silencing” (Cook, 2008, p. 31).

<sup>57</sup> “The desire to meet the perceived and actual direct needs and desires of employees, residents and citizens was absent” (Cook, 2008, p. 31).

<sup>58</sup> “Although they might have a legitimate interest in their impact on their locality” (Magalhães, 2014, p. 918).

### 2.3.1. Liverpool: Il City Central BID

La città di Liverpool è il capoluogo dell'omonimo distretto metropolitano e della contea metropolitana inglese del Merseyside. Si tratta dell'area con la più florida economia del paese (ad eccezione di Londra), nella quale Liverpool svolge il ruolo di polo attrattore, centro dei trasporti, culturale e commerciale della regione. Il Liverpool City Central BID è uno dei due BID presenti in città (l'altro distretto è il Commercial District BID) e uno degli oltre 250 BID presenti in tutto il Paese.

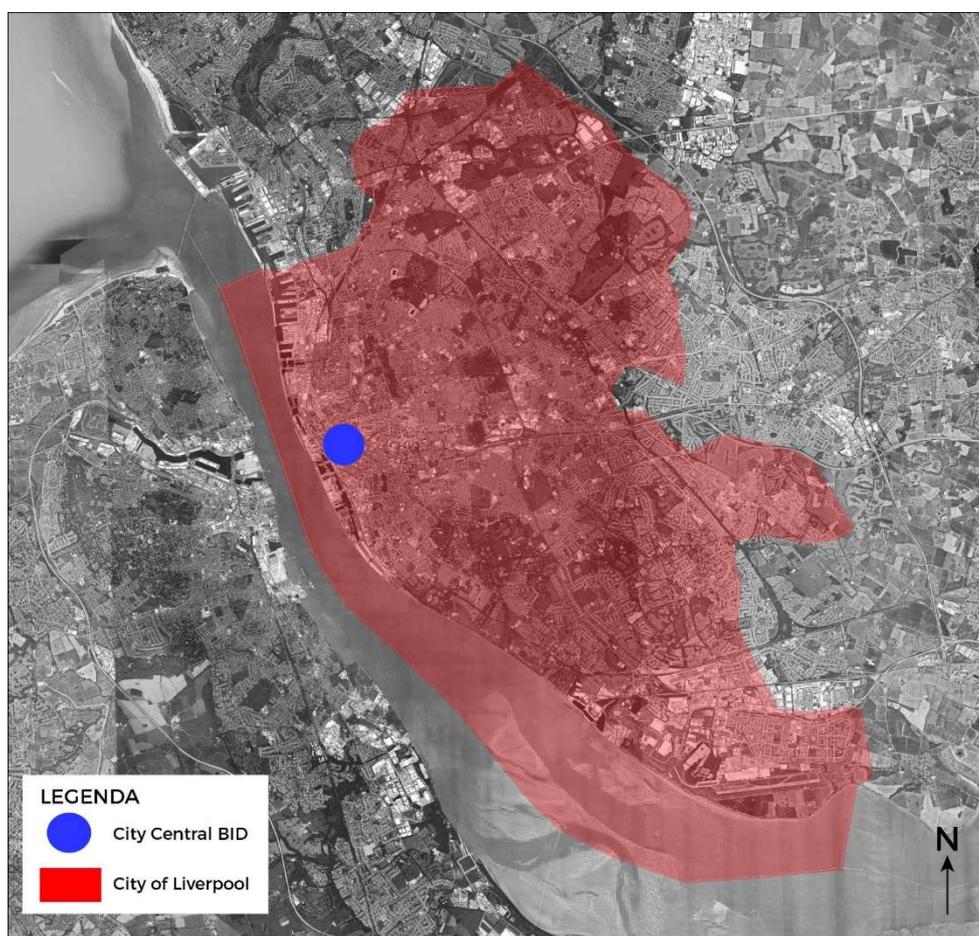


Fig. 10 – Estensione del Comune di Liverpool e localizzazione del City Central BID

Il Liverpool City Central BID (Fig. 10) è situato nell'area nord-occidentale della città di Liverpool, in prossimità del fiume Mersey. Il BID ricopre parte di un'area più estesa che il Local Plan di Liverpool definisce come Main Retail Area situata nel centro della città e comprende al suo interno alcune importanti high streets, come Lord Street, Church Street e Bold Street.

Il Liverpool City Central Bid (Fig. 11), istituito nel 2005, comprende circa 630 aziende nel campo del commercio (60%), del tempo libero (35%) e di altre attività terziarie (5%); nel 2013 è stato rinnovato con un nuovo mandato fino al 2018.

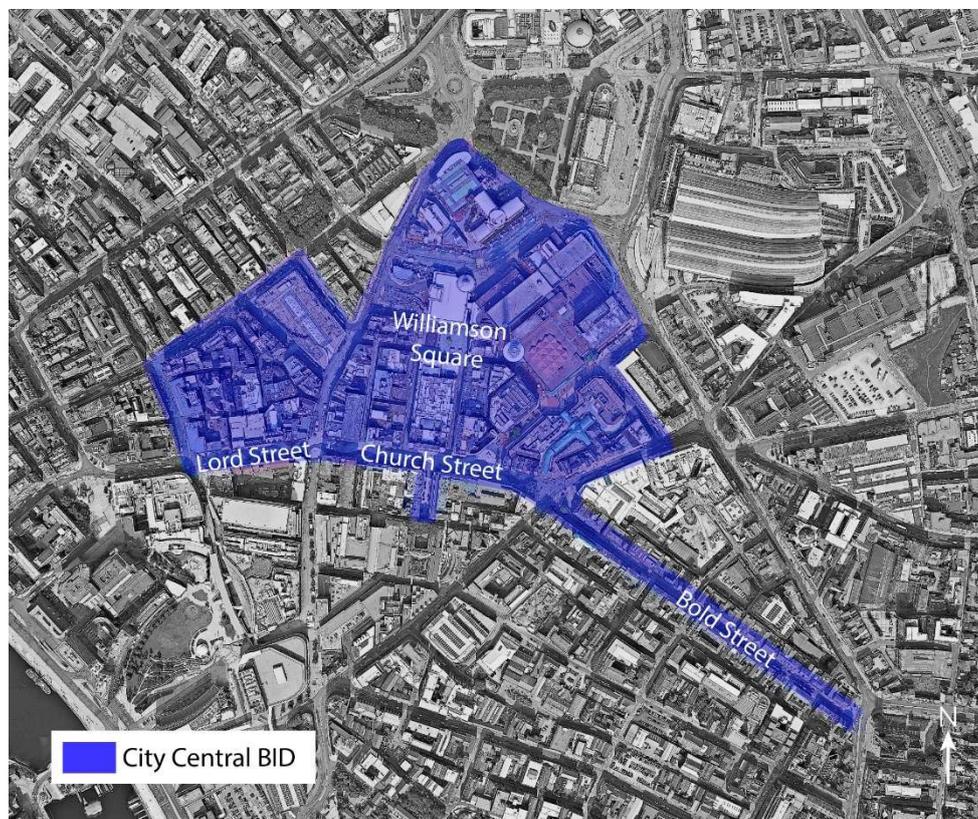


Fig. 11 – Estensione del BID all'interno della città di Liverpool

I BIDs della città fanno parte della Liverpool BID Company, una società no-profit a garanzia limitata che ha il compito della gestione del bilancio e di responsabilità nell'utilizzo dei finanziamenti nei confronti dei contribuenti per assicurare che questi vengano spesi come indicato nel Business Plan. Il City Central BID è dotato di una struttura organizzativa rappresentata dall'Operating Board, consiglio che ha la delega dagli amministratori della società per controllare tutte le attività, l'utilizzo dei bilanci e lo sviluppo del programma del distretto.

Entro il BID Operating Board (Fig. 12) il settore privato costituisce la maggioranza (14 componenti) rispetto all'autorità pubbliche locali (13 componenti) e viene garantita per ogni stakeholder la rappresentanza all'interno del consiglio.

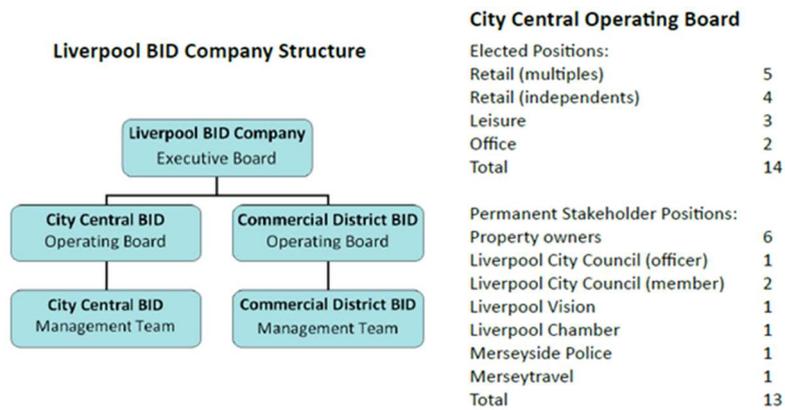


Fig. 12 - City Central BID, Governance and Management, Business Plan 2013-2018

Il prerequisito fondamentale per un BID è la fornitura di servizi di base all'interno di un'area che viene definita in accordo con le autorità pubbliche (senza questo accordo non potrebbero essere stipulati i servizi aggiuntivi finanziati dal pagamento della levy). I documenti dell'accordo vengono approvati dal consiglio di amministrazione della Liverpool BID Company. Il City Central BID ha stipulato degli accordi con il City Council di Liverpool, per quanto riguarda servizi di pulizia delle strade, illuminazione, manutenzione dei luoghi pubblici e raccolta dei rifiuti, con la Merseyside Police Liverpool e con la Chamber of Commerce, la polizia della contea metropolitana, per quanto riguarda sicurezza e monitoraggio dell'area.

I servizi aggiuntivi sono finanziati grazie alla levy imposta su un prelievo del 1,2% del rateable value per tutti gli hereditaments, con valore pari o superiore alle £10.000, finanziamento che raggiungerà i £3.540.000 alla fine dei 5 anni di contratto (Fig. 6). La riscossione sarà raccolta da una società per conto del Liverpool City Council, mentre il consiglio di amministrazione della BID Company di Liverpool dovrà informare trimestralmente il BID Board e le autorità pubbliche su introiti, spese e finanziamenti. I contributi provenienti da parte di altre sponsorizzazioni e partner metteranno a disposizione del BID la cifra totale di £4.170.000.

La proposta del BID mira a far divenire il centro città un luogo più sicuro, più accogliente per i visitatori e più attraente per gli investimenti. Inoltre, l'attività del BID vuole rappresentare per la città di Liverpool un'occasione importante per creare nuovi posti di lavoro e per sostenere il ruolo del

centro città come principale motore di crescita economica (Fig. 13,14 e 15). Questa strategia è coerente con lo “Strategic Investment Framework” della Liverpool Vision, la società che cura lo sviluppo economico della città guidata dal Sindaco di Liverpool in carica, e rappresenta la prova di come l’unità di intenti tra settore pubblico e settore privato sia indispensabile per un BID di successo.



Fig. 13 - Bold Street, City Central BID, Liverpool (fonte: <http://www.liverpoolecho.co.uk>).



Fig. 14 - Bold Street Festival, City Central BID, Liverpool (fonte: <http://www.liverpoolbidcompany.com>).



Fig. 15 - Church Street, City Central BID, Liverpool (fonte: <http://www.liverpoolbidcompany.com>).

Risulta infine interessante evidenziare come si pone il City Central BID rispetto alle tre questioni controverse evidenziate da Magalhaes (2014) e riportate nel precedente paragrafo (vedi par. 2.3).

In primo luogo, il BID di Liverpool non può essere ritenuto un esempio di eccesso di privatizzazione della governance dello spazio pubblico, in quanto rappresenta sì gli interessi commerciali delle aziende private presenti nell'area, ma pur sempre in un contesto di partenariato pubblico/privato con una regia curata dal governo locale, il quale segue sin dall'inizio l'impostazione del quadro strategico del BID affinché sia coerente con quello stabilito dal Local Plan. Il City Central BID si propone dunque, in linea con quanto delineato da Morçöl (2008), come uno degli attori della rete della governance urbana, in uno stretto rapporto di collaborazione con l'autorità pubblica, avendo entrambi lo stesso obiettivo: la rivitalizzazione economica delle aree urbane.

Il secondo tema, relativo alla responsabilità democratica nelle decisioni che coinvolgono lo spazio e la sfera pubblica, trova riscontro e "soluzione"

nel ruolo svolto dall'autorità pubblica all'interno del BID Board, la quale rappresenta gli interessi legittimi di chi non è coinvolto direttamente nel BID (cioè tutti coloro che hanno votato democraticamente per quell'autorità pubblica), ma ne "subisce" indirettamente le scelte. Anche rispetto al ruolo giocato dai soggetti appartenenti al BID rispetto alla gestione del BID stesso, vale la pena evidenziare come la responsabilità democratica nelle decisioni del BID sia garantita dai caratteri del processo di votazione, per cui ogni proprietario – indipendentemente dall'entità (mq) e tipologia della proprietà ("one person-one vote") – può esprimersi in merito alle strategie di intervento del distretto e quindi indirizzare l'investimento dei fondi della sovrattassa a cui contribuisce.

Infine, con riferimento al terzo tema (aumento delle disuguaglianze interlocali), oltre a poter affermare, in linea generale, che piani di rigenerazione urbana ed economica basati su un'area precisa tendenzialmente si ripercuotono positivamente sulle aree urbane confinanti, è utile ricordare che l'area del distretto è solo una delle diverse aree di rigenerazione individuate all'interno del territorio di Liverpool dal Local Plan, facendo quindi parte di una politica sistemica di riqualificazione urbana condotta scala molto più ampia. Come riportato dal Liverpool Development Update del 2016, l'area centrale di Liverpool in particolare (il Liverpool City Centre) vede un costante aumento, negli ultimi anni, dell'attività di investimento a fini di rigenerazione urbana. Sono previsti qui importanti progetti di sviluppo, tra cui i più significativi sono proprio quelli riguardanti lo sviluppo del Knowledge Quarter e del Commercial Office District, aree adiacenti al quartiere della Main Retail Area che ospita il BID.

### 3. IL PROCESSO DI RIFORMA DELLE POLITICHE DEL COMMERCIO NELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

#### 3.1. L'EVOLUZIONE DEL QUADRO LEGISLATIVO NAZIONALE IN MATERIA COMMERCIALE

La disciplina italiana in materia commerciale inizia durante il ventennio fascista con il Regio Decreto Legge n. 2174 del 16 dicembre 1926, il quale sottoponeva la vendita delle merci al rilascio delle licenze da parte dei Comuni ed istituiva le Commissioni comunali per la disciplina del commercio, e con il R.d.l. n. 1408 del 11 luglio 1938 il quale riconosceva la tipologia distributiva dei grandi magazzini che, per via della loro vocazione a rivolgersi ad una cerchia più ampia di consumatori, erano stati assoggettati a licenza prefettizia anziché comunale.

La distribuzione commerciale vive un periodo di rapida espansione, grazie all'aumento dei consumi e ai fenomeni dell'inurbamento, con l'avvento del boom economico nel secondo dopoguerra; il legislatore, "anche di fronte alla necessità di gestire l'equilibrio con la situazione europea, opta per tentare di dare un organico e complessivo ordinamento al settore, favorendo ed accompagnando un processo di modernizzazione" (Bullado, 2002). Viene così emanata la legge quadro n.426 dell'11 giugno 1971 nell'intento di individuare ed attribuire gli obiettivi e gli strumenti per affiancare l'introduzione sempre più rilevante delle formule proprie della grande distribuzione. La nuova disciplina attua una scelta di importante decentramento: i Comuni devono predisporre i Piani di sviluppo con cui si provvede a rilevare la consistenza della rete distributiva presente e dettare norme e direttive per il suo adeguamento, fissando i limiti massimi in termini di superfici globali per il rilascio delle nuove autorizzazioni, che poteva avvenire solo nel caso di iscrizione al registro degli esercenti del

commercio. Un ulteriore soggetto viene coinvolto nel processo: alle Regioni spetta il potere di regolamentare gli orari di apertura degli esercizi commerciali e di rilasciare (eventualmente anche in deroga a quanto previsto dal Piano di sviluppo comunale) i nullaosta per l'autorizzazione all'apertura di esercizi commerciali della grande distribuzione<sup>59</sup>.

Dagli anni Settanta in poi si assiste così ad un primo avvicinamento tra le discipline dell'urbanistica e del commercio, anche se quest'ultimo, oltre a rimanere relegato alle scelte di localizzazione previste dal Piano regolatore generale, permane regolamentato da una programmazione di settore basata su una logica contingenziale; infatti, "le difficoltà oggettive di predisposizione del Piano commerciale vengono aggravate dal fatto che le disposizioni di legge in tema di disciplina del commercio si affiancano alle norme relative alla pianificazione urbanistica senza che sia predisposto un coordinamento organico fra i due piani decisionali" (Bullado, 2002). Questa mancata integrazione fra le due discipline è evidenziata anche quando il tema è la valutazione degli impatti delle grandi strutture commerciali delegata alle sole procedure previste per il rilascio delle autorizzazioni edilizie; nonostante fosse stata recepita la Direttiva CEE 337/1985<sup>60</sup>, la quale introduceva lo strumento della Valutazione Impatto Ambientale (VIA), per il legislatore le grandi strutture di vendita (GSV) non rientravano nelle categorie per cui la Valutazione di impatto ambientale era obbligatoria o facoltativa, permettendo così la localizzazione in aree dal punto di vista ambientale e infrastrutturale inadeguate. Il regime delle tabelle merceologiche, la disciplina degli orari di apertura dei negozi hanno poi contribuito a rendere il carattere della programmazione commerciale restrittivo e vincolante a scapito della libertà di iniziativa

---

<sup>59</sup> "Si trattava di esercizi commerciali con superficie di vendita superiore a 400 mq nei comuni con popolazione minore di 10.000 abitanti o di esercizi commerciali con superficie di vendita superiore ai 1500 mq nei comuni con popolazione maggiore di 10.000 abitanti" (Bullado, 2002)

<sup>60</sup> La Direttiva prevedeva due classi di progetti a cui sottoporre la VIA: una prima classe per i quali l'adozione della VIA era obbligatoria e un ulteriore gruppo per il quale l'adozione della VIA era delegata ai singoli stati; in via accessoria la direttiva ammetteva la possibilità di utilizzo anche in tutti i casi in cui ogni Paese lo ritenesse opportuno. La legge 349/86, con la quale si recepiva in Italia la direttiva, prevedeva solo le casistiche di tipo vincolante della norma europea e non estendeva la valutazione a nessun'altra categoria di progetto.

economica, dell'innovazione del sistema di distribuzione e della concorrenza.

Dagli anni Novanta in poi, grazie al rinnovamento della politica europea che induce lo Stato a cambiare orientamento riguardo alle politiche sul commercio, si assiste ad una serie di riforme istituzionali i cui principi sono incentrati sulla tutela della concorrenza, sul decentramento delle funzioni amministrative e la semplificazione delle loro procedure. Prima la legge n. 287/1990, che disciplina la tutela della concorrenza e del mercato, e poi la legge n. 59/1997 denominata "Legge Bassanini", i cui principi introdotti puntano alla semplificazione burocratica, alla liberalizzazione, alla delegificazione e al decentramento di funzioni agli enti locali, aprono la strada ad una vera e propria svolta nella politica commerciale italiana rappresentata dal decreto legislativo n. 114 del 31 marzo 1998, denominata "Legge Bersani" dal nome del ministro in carica.

La Riforma della disciplina del commercio ha come obiettivi primari la "tutela degli interessi del consumatore, l'aumento dell'efficienza della rete distributiva, la ricerca dell'equilibrio e pluralismo tra piccola e grande distribuzione puntando sulla complementarietà tra commercio al dettaglio tradizionale e commercio moderno e organizzato, la semplificazione delle procedure amministrative e dei regolamenti che disciplinano l'attività commerciale e la valorizzazione e la salvaguardia della funzione sociale del servizio commerciale, in particolare nei centri storici" (Bullado, 2002). Vero perno del nuovo assetto della distribuzione commerciale è costituito dal ruolo primario assegnato alle singole regioni, o provincie per quanto riguarda Trento e Bolzano, le quali, al fine di regolare lo sviluppo della rete distributiva sono incaricate di predisporre: le norme programmatiche per l'apertura di strutture di medie e grandi superfici; "rendere compatibile l'impatto territoriale e ambientale degli insediamenti commerciali con particolare riguardo a fattori quali la mobilità, il traffico e l'inquinamento e valorizzare la funzione commerciale al fine della riqualificazione del tessuto urbano, in particolare per quanto riguarda i quartieri urbani degradati al fine di ricostituire un ambiente idoneo allo sviluppo del commercio; salvaguardare e riqualificare i centri storici anche attraverso il

mantenimento delle caratteristiche morfologiche degli insediamenti e il rispetto dei vincoli relativi alla tutela del patrimonio artistico ed ambientale” (D.Lgs 114/1998). La disciplina del commercio viene integrata negli strumenti di pianificazione territoriale, infatti le nuove localizzazioni devono essere pianificate a livello regionale secondo i precisi criteri urbanistici e integrarsi con le politiche in materia di mobilità e di tutela dell’ambiente. Ai comuni, invece, spetta un ruolo sussidiario, in conformità con le scelte effettuate dalle rispettive amministrazioni regionali o provinciali. Tra i principali compiti a cui i comuni sono chiamati vi sono l’individuazione delle aree da destinare agli insediamenti commerciali, in particolare per le medie e grandi strutture al dettaglio, l’indicazione dei limiti per gli insediamenti commerciali situati nei centri storici e nelle località di particolare interesse artistico e culturale, in particolare al fine di renderli compatibili con le funzioni territoriali in ordine alla viabilità, alla mobilità dei consumatori e all’arredo urbano e la determinazione dei vincoli di natura urbanistica inerenti la disponibilità degli spazi pubblici e le quantità minime di spazi per parcheggi relativi alle differenti strutture di vendita.

Con la “Riforma Bersani” vengono poste le basi del “processo di territorializzazione del commercio, che vede questa attività come una funzione la cui collocazione sul territorio deve essere pensata come fortemente integrata con le altre attività e in relazione con le caratteristiche territoriali. E’ chiaro ormai che esiste una profonda correlazione tra le problematiche del territorio e la strutturazione della rete distributiva e che non si possa più prescindere dalla ricerca della compatibilità territoriale ed ambientale dei nuovi insediamenti commerciali” (Eccher e Magno, 2013), obiettivo raggiungibile solo grazie all’individuazione e all’impostazione di una pianificazione precisa ed adeguata, con cui si riesca ad affrontare anche il nodo cruciale del rapporto tra centro commerciale e centro storico, ambito territoriale a cui la riforma tiene in forte considerazione.

In seguito all’approvazione della riforma costituzionale introdotta dalla legge n. 3 del 2001, che modifica l’art 117 del Titolo V della Costituzione, si viene a ribaltare la tradizionale impostazione dei rapporti tra competenza legislativa dello Stato e competenza legislativa delle Regioni nelle materie

di legislazione concorrente che si era venuta consolidando sulla base della prassi e della giurisprudenza costituzionale nella interpretazione precedente dell'articolo 117. Le regioni, infatti, acquisiscono la potestà legislativa nelle materie che incidono sullo sviluppo economico del territorio e il commercio diventa una materia di loro competenza residuale ed esclusiva. Nonostante detto riconoscimento costituzionale, la materia del commercio, in ragione delle sue numerose correlazioni con altre materie, è stata sottoposta a diverse sollecitazioni derivanti da una legislazione statale che ha continuato a disciplinare alcuni aspetti della materia. Tutto questo attraverso il riconoscimento del carattere trasversale di alcune materie di competenza statale esclusiva ex art. 117 comma 2, basti pensare alla tutela della concorrenza, competenza caratterizzata dall'attitudine ad intervenire in settori eterogenei dell'ordinamento e a perseguire fini di ordine generale, la cui realizzazione deve essere necessariamente assegnata al legislatore statale.

Tuttavia le regioni, nonostante la riforma abbia rappresentato un punto di rottura con la logica del passato, non hanno saputo cavalcare e cogliere fino in fondo i suoi aspetti innovativi sicché la programmazione regionale appariva ancora fortemente caratterizzata "da un'impostazione di tipo contingentato, da una programmazione di tipo quantitativa, da leggi obsolete non ancora integrate all'interno di una normativa organica e dai vincoli" (Casella e Gastaldi, 2012). L'autonomia decisionale acquisita dalle regioni e dalle province ha generato lo sviluppo di modelli di programmazione commerciale piuttosto differenti tra loro, evidenziando importanti differenze nell'approccio a tematiche come il potenziamento della rete distributiva, l'impatto ambientale dei nuovi insediamenti e la tutela e la valorizzazione del commercio al dettaglio tradizionale nei centri storici. È emersa una difficoltà ad includere, all'interno delle politiche di pianificazione territoriale, le scelte relative alle nuove localizzazioni delle attività commerciali, evidenziando una lacunosa integrazione tra commercio e territorio: "commercio e territorio sono rimasti, ad eccezione di poche sperimentazioni eccellenti, oggetti distinti delle politiche di settore

con scarsa considerazione degli aspetti territoriali commessi ai processi di insediamento” (Brunetta, 2012).

Con la riforma costituzionale, la tutela della concorrenza diventa la stella polare delle successive riforme istituzionali e, in ordine di proseguire il processo di liberalizzazione del commercio incominciato nel 1998, lo Stato vara il disegno di legge n. 223, convertito con la legge n. 248/2006. L’art. 3 di questa legge abolisce una serie di limiti e prescrizioni afferenti le attività economiche di distribuzione commerciale e si richiama alle “disposizioni dell’ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e libera circolazione delle merci e dei servizi [...] al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all’acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale, ai sensi dell’articolo 117, comma secondo, lettere e) ed m), della Costituzione.” L’obiettivo di questa norma, che si riferisce esplicitamente alla Costituzione<sup>61</sup>, ripristinando la centralità dello Stato in chiave pro-concorrenziale, è di contrastare i “regolamenti regionali, provinciali e comunali che negli anni hanno assunto atteggiamenti troppo restrittivi e abolisce le limitazioni considerate ingiustificate all’iniziativa economica privata della grande distribuzione. Gli enti territoriali sono così costretti ad adeguare le proprie disposizioni legislative e regolamentari, spesso troppo legate alla logica dei contingenti e in controtendenza rispetto al diritto comunitario” (Falceri, 2014). Parallelamente l’Unione Europea emana una serie di provvedimenti atti a liberalizzare il mercato dei servizi attraverso la Direttiva 2006/123/CE, denominata Direttiva Bolkestein, attraverso la semplificazione normativa e amministrativa della regolamentazione riguardante la libera circolazione e la prestazione dei servizi. Gli stati membri vengono così indotti a verificare se la propria regolamentazione riguardo la libertà di accesso al mercato è conforme alla direttiva e, nel caso ci fossero delle restrizioni o dei vincoli

---

<sup>61</sup> Art. 41 della Costituzione: “L’iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l’attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali”

non legittimate, queste dovranno essere sostituite con procedure più semplificate. La Direttiva Bolkestein è recepita dallo Stato italiano con la disposizione normativa n. 59/2010, la quale norma nuove regolamentazioni sulle attività economiche, tra cui quelle commerciali.

A causa della crisi economica del 2008 l'Italia è costretta ad affrontare il più drastico calo dei consumi dovuta ad una crisi occupazionale e del reddito mai così grave dal secondo dopoguerra. Il commercio tradizionale è un settore che viene colpito duramente a causa delle debolezze che caratterizzano il proprio sistema, come la scarsa capacità di produzione di qualità e di innovazione, mentre è la grande distribuzione a reagire positivamente, grazie alle scelte fatte in favore dell'assortimento e verso convenienza dei prodotti. Il legislatore interviene nuovamente in materia di commercio con la legge n. 201/2011 con cui rilancia la libertà di mercato e la concorrenza, non prevedendo più contingentamenti nemmeno per gli orari di apertura e chiusure settimanali. In particolare l'art. 31 dispone che "secondo la disciplina dell'Ue e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente e dei beni culturali. Le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto<sup>62</sup>". Si rinviene in questa disposizione un richiamo al diritto dell'Unione Europea e un orientamento per la concorrenza e la liberalizzazione dei traffici commerciali, inoltre è presente una prescrizione diretta a Regioni ed enti locali, di adeguamento dei propri ordinamenti a tale norma. Grazie al diritto e all'approccio orientato al libero mercato degli ordinamenti sovranazionali, anche la legislazione statale segue un disegno regolatorio più pro-concorrenziale e market-oriented.

---

<sup>62</sup> Art. 31, co. 2, del d.l. n. 201/2011

La liberalizzazione del commercio attuata da questo processo di deregulation della politica regolativa statale, che si conforma alle scelte di politica economica europea, provoca aspri dibattiti delle istituzioni di livello regionale, in quanto le nuove disposizioni limitano, se non eliminano del tutto, la loro autonomia decisionale in materia di commercio.

### 3.2. IL RINNOVAMENTO DELLA LEGISLAZIONE URBANISTICA COMMERCIALE DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

La ricostruzione delle tappe principali della politica regolativa comunitaria e statale in materia di commercio, permettono di capire in che modo le amministrazioni locali abbiano fatto fronte all'adeguamento della proprie rispettive discipline. In particolare, per quanto riguarda il caso della Provincia Autonoma di Trento, si è assistito ad un rinnovamento della disciplina commerciale che ha seguito di pari passo le riforme istituzionali, risultando anche uno dei migliori esempi di integrazione tra pianificazione urbanistica e programmazione commerciale. In conformità con la disposizione della Riforma Bersani del 1998, la Giunta Provinciale vara la deliberazione n. 340/2001<sup>63</sup> contenente nuovi ed importanti criteri di programmazione urbanistica del settore commerciale, come "i criteri per l'individuazione delle aree da destinare agli insediamenti commerciali, con particolare riguardo a quelle in cui è consentito l'insediamento delle medie e grandi strutture di vendita al dettaglio<sup>64</sup>" o "i vincoli di natura urbanistica, in particolare quelli inerenti le quantità minime di spazi per parcheggi<sup>65</sup>", con lo scopo di declinare sul territorio trentino gli indirizzi del decreto legislativo n. 114/1998.

---

<sup>63</sup> E successive modificazioni: deliberazione n. 1528 del 5 luglio 2002, n. 2280 del 19 settembre 2003, n. 379 del 20 febbraio 2004 e n. 2320 del 03 novembre 2006.

<sup>64</sup> Art. 1, co. 2, lett. a), delibera n. 340/2001

<sup>65</sup> Art. 1, co. 2, lett. b), delibera n. 340/2001

Nella delibera viene disciplinata la deregolamentazione per l'insediamento del piccolo commercio e la promozione della qualificazione della rete commerciale dei centri storici, "volta alla riqualificazione e allo sviluppo del tessuto commerciale, artigianale di servizio e della ricettività, nonché al rafforzamento dell'immagine e dell'identità urbana di queste aree"<sup>66</sup>. Al fine di favorire il "riequilibrio dell'assetto complessivo della rete commerciale rispetto alla capacità attrattiva dei centri commerciali periferici e di rafforzare il tessuto commerciale delle zone centrali", la delibera prevede l'insediamento delle "Grandi Strutture di Vendita, nel limite delle superfici loro assegnate, in specifiche parti del centro storico e delle zone ad esso limitrofe"<sup>67</sup>, attraverso il riuso, il recupero o la ristrutturazione di edifici o di fabbricati preesistenti. Per quanto riguarda la grande distribuzione "le grandi strutture di vendita sono insediabili, sia come nuove aperture che per trasferimento o ampliamento, nelle zone commerciali specializzate o in aree commerciali integrate, individuate e localizzate"<sup>68</sup> dai comuni mediante l'adeguamento dei rispettivi strumenti urbanistici generali ed attuativi, tenendo conto dell'assetto complessivo del territorio comunale e, con particolare riguardo, al rapporto tra queste aree e la viabilità, all'accessibilità delle stesse, nonché all'impatto paesaggistico ed ambientale. La possibilità di prevedere nel Piano Regolatore Generale (PRG) la localizzazione di una Grande struttura di vendita è stabilita sulla base di una nuova categorizzazione dei comuni che tiene conto del loro peso demografico e della loro attrattività; è invece vietata loro la localizzazione all'interno di un comune con popolazione inferiore a 10.000 abitanti. La delibera impone infine che le nuove localizzazioni riguardanti le Grandi strutture di vendita debbano obbligatoriamente rispettare le disposizioni della Valutazione d'impatto ambientale e una serie di requisiti di integrazione con la rete infrastrutturale della viabilità.

Nonostante la nuova legislazione nazionale riduca lo spazio di intervento nelle decisioni che riguardano la programmazione del settore

---

<sup>66</sup> Art. 7, co. 1, delibera n. 340/2001

<sup>67</sup> Art. 6, co. 9, delibera n. 340/2001

<sup>68</sup> Art. 5, co. 5, delibera n. 340/2001

commerciale, l'azione della Provincia Autonoma di Trento si manifesta attraverso una politica commerciale delineata sulla specificità dei territori, sottolineata dall'attenzione dedicata al riequilibrio dell'assetto territoriale, soprattutto nei confronti dei territori periferici, e dalle nuove regole per l'insediamento della grande distribuzione. A partire dal 2001 incomincia ad attuarsi in Trentino un rinnovamento della disciplina urbanistica che sboccia nell'approvazione della Legge Provinciale n. 1 del 4 marzo 2008 sulla "Pianificazione urbanistica e governo del territorio" e del nuovo Piano Urbanistico Provinciale (PUP), con la Legge Provinciale n. 5/2008, in cui il tema del commercio e dello sviluppo economico è trattato ponendo l'accento sulle principali problematiche che investono il settore della distribuzione al dettaglio. Se da una parte l'evoluzione della grande distribuzione ha mutato l'organizzazione del territorio trentino creando nuovi poli di attrazione ai margini dei centri abitati, dall'altra ha ampliato il declino del piccolo commercio dei centri storici nonché la desertificazione commerciale nelle aree territoriali periferiche, generando fenomeni di urban sprawl e nuovi flussi di traffico.

"La nuova legge urbanistica deve quindi porsi come obiettivo quello di governare l'innovazione della rete distributiva ma al contempo salvaguardare la vivibilità e la coesione sociale delle zone periferiche, ponendo l'accento sulla fondamentale funzione del commercio quale presidio sociale nelle zone più fragili del territorio. Per quanto riguarda invece l'obiettivo primario dello sviluppo e dell'innovazione della rete distributiva, in particolare nei centri principali, questo deve essere perseguito controllando e guidando i processi di trasformazione urbanistica e socio-economica in un'ottica di rivitalizzazione e riqualificazione dei centri storici, ribaltando in tal modo i rapporti fra centro e periferia" (Mari, 2015). Per raggiungere questi obiettivi, la pianificazione urbanistica provinciale fa propri i criteri di programmazione commerciale e assegna ai Piani territoriali delle comunità (PTC) di valle<sup>69</sup> diverse

---

<sup>69</sup> Art. 21, co. 1, "Obiettivi e contenuti del piano territoriale della comunità", LP n. 1/2008: "Il piano territoriale della comunità (PTC) è lo strumento di pianificazione del territorio della comunità con il quale sono definite, sotto il profilo urbanistico e paesaggistico, le strategie per uno sviluppo sostenibile del rispettivo ambito territoriale,

competenze tra cui “il dimensionamento e la localizzazione delle attrezzature, dei servizi, delle infrastrutture e dei centri di attrazione di livello sovracomunale, previo assenso del comune, in coerenza con l'impianto complessivo della pianificazione territoriale dei comuni; la specificazione e l'integrazione dei criteri di programmazione urbanistica del settore commerciale definiti dalla Giunta provinciale in attuazione del Piano urbanistico provinciale, e la localizzazione delle grandi strutture di vendita al dettaglio, compresi i centri commerciali, e del commercio all'ingrosso<sup>70</sup>”.

L'avvicinamento tra urbanistica e commercio è stato favorito dal Piano urbanistico provinciale in quanto afferma che i criteri di programmazione urbanistica del settore commerciale devono essere definiti obbligatoriamente con deliberazione della Giunta provinciale. Lo stesso vale per la “previsione di eventuali nuove grandi strutture di vendita al dettaglio con superficie superiore a 10.000 metri quadri<sup>71</sup>”, la quale “è subordinata alla loro preventiva localizzazione di massima da parte della Giunta provinciale, sentiti la comunità e il comune o i comuni interessati”. L'articolo n. 3 della legge provinciale n. 17/2010 definisce le strutture di vendita in base alla loro superficie, individuando: per "esercizi di vicinato" (EV) gli esercizi di vendita al dettaglio aventi superficie di vendita non superiore a 150 metri quadrati; per "medie strutture di vendita" (MSV) gli esercizi di vendita al dettaglio aventi superfici di vendita superiore a 150 metri quadrati e fino a 800 metri quadrati nei comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti e fino a 1.500 metri quadrati negli altri comuni; per "grandi strutture di vendita" (GSV) gli esercizi di vendita al dettaglio aventi superficie di vendita superiore ai limiti previsti per le medie strutture di vendita (Tab. 1).

---

nell'obiettivo di conseguire un elevato livello di competitività del sistema territoriale, di riequilibrio e di coesione sociale e di valorizzazione delle identità locali, nella cornice delle funzioni riservate alle comunità dalla legge provinciale n. 3 del 2006.”

<sup>70</sup> Art. 21, co. 3, lett. i) e j), “Obiettivi e contenuti del piano territoriale della comunità”, LP n 1/2008

<sup>71</sup> Art. 32, co. 1, Allegato B, Norme di attuazione, Piano Urbanistico Provinciale 2008.

Tipologia commerciale	Superficie di vendita
Esercizi di Vicinato (EV)	1-150 mq
Medie Strutture di Vendita (MSV)	151-800 mq nei comuni con meno di 10.000 abitanti 151-1.500 mq nei comuni con più di 10.000 abitanti
Grandi Strutture di Vendita (GSV)	+ di 800 mq nei comuni con meno di 10.000 abitanti
Centri Commerciali al Dettaglio (CCD)	+ di 1500 mq nei comuni con più di 10.000 abitanti

Tab. 1 – Le tipologie di formato nella rete distributiva provinciale

Secondo quanto dispone il Piano urbanistico provinciale, i Piani territoriali di comunità devono poi aver un particolare riguardo nella riqualificazione dei centri storici dei comuni, la quale deve essere “orientata alla rivitalizzazione delle aree commerciali, anche attraverso il sostegno agli investimenti necessari. Il Piano territoriale di comunità deve individuare le misure di carattere urbanistico atte a migliorare la competitività della distribuzione commerciale nei centri storici, favorendo al contempo anche il razionale orientamento verso determinati segmenti di domanda. In questa prospettiva, il centro storico va pensato come parte del sistema territoriale di offerta commerciale, dove competitività e funzionalità delle attività commerciali svolte al suo interno dipendono dalle condizioni che lo caratterizzano; è attraverso l'azione su queste condizioni che si differenzia l'offerta delle aziende commerciali dei centri storici rispetto ad altre modalità di offerta e si creano elementi di valore, orientando l'insediamento verso segmenti di domanda più idonei<sup>72</sup>”.

<sup>72</sup> Pag. 77, Allegato A, Relazione illustrativa, Piano Urbanistico Provinciale 2008.

Il processo di riforma del settore commerciale continua nel 2010 con l'approvazione della Legge provinciale sul commercio n. 17, con cui la Provincia Autonoma di Trento ha inteso proseguire l'obiettivo della semplificazione e della razionalizzazione del complesso ed articolato quadro normativo. La legge tiene conto del nuovo scenario giuridico e legislativo di riferimento, ma è frutto di un'intensa attività di concertazione con le principali parti sociali e portatori d'interesse, allo scopo di far emergere le mutevoli esigenze dei territori. La legge, infatti, oltre a conformarsi con le finalità richieste dalla legislazione nazionale e comunitaria, perseguendo la liberalizzazione del mercato e della libertà d'impresa, la tutela della concorrenza e del consumatore, l'efficienza, la modernizzazione e lo sviluppo della rete distributiva, favorisce un migliore assetto territoriale ed urbanistico degli insediamenti commerciali, inserendo dei criteri qualitativi di programmazione che rispondano "alle esigenze di tutela ambientale e di salvaguardia del territorio, di rivitalizzazione degli insediamenti storici, di tutela della qualità dell'architettura anche ai fini della valorizzazione del paesaggio<sup>73</sup>"; la nuova norma si fa portatrice delle istanze del piccolo commercio al dettaglio quando afferma di "perseguire il pluralismo tra le diverse tipologie delle strutture distributive e le diverse forme di vendita", garantendo la presenza di un livello minimo di servizi commerciali in tutte le aree del territorio provinciale, e quando valorizza e tutela il servizio commerciale nelle aree urbane, rurali e montane, integrandolo con l'offerta turistica.

La nuova normativa commerciale conferma l'intento del piano urbanistico provinciale nel voler perseguire l'avvicinamento tra le due discipline, quando all'articolo 13 afferma che i criteri di programmazione urbanistica del settore commerciale devono essere approvati con delibera della Giunta provinciale, la quale stabilisce "i criteri per l'individuazione delle aree da destinare agli insediamenti commerciali, i vincoli di natura urbanistica" e "le condizioni minime di compatibilità urbanistica, ambientale e funzionale

---

<sup>73</sup> Art. 1, co. 1, let. b), L.P. 17/2010

per l'insediamento delle medie e grandi strutture di vendita, con riguardo a fattori quali la mobilità, il traffico e l'inquinamento<sup>74</sup>.

Il tema su cui il legislatore pone maggiormente l'attenzione è però il potenziamento della rete distributiva nei centri storici. La nuova legge, infatti, prevede la deprogrammazione del commercio dei centri storici, al fine di rendere più appetibili queste aree e garantire maggiore libertà di insediamento a qualsiasi tipologia commerciale; non è inoltre obbligatorio sottoporre la nuova localizzazione alla valutazione di impatto ambientale, che rimane cogente esclusivamente per i casi previsti dalla legge provinciale del 1988<sup>75</sup>. Rimangono, invece, gli obblighi di adeguamento alle previsioni urbanistiche dei piani comunali, riguardo i temi di tutela degli insediamenti storici e i parametri dei regolamenti edilizi, ciò nonostante, la legge prevede la possibilità di deroga rispetto agli standard urbanistici per la predisposizione dei parcheggi pertinenziali qualora mancassero gli spazi necessari. La disposizione normativa effettua il tentativo di riconoscere al centro storico il ruolo e il carattere di centralità del sistema territoriale e commerciale, come elemento equilibratore in grado di valorizzare e differenziare l'offerta complessiva, in particolare se questa è integrata con le attività del settore turistico e del tempo libero. L'articolo 63, al fine di promuovere "la conoscenza e la valorizzazione delle attività commerciali aventi valore storico, artistico, architettonico e ambientale, che costituiscono testimonianza della storia, dell'arte, della cultura e della tradizione imprenditoriale, artigianale e mercatale locale"<sup>76</sup>, istituisce la possibilità per i centri storici di dotarsi di un marchio di riconoscimento denominato "Luoghi storici del commercio" (Fig. 16) e stabilisce tramite apposita deliberazione<sup>77</sup> i requisiti e le caratteristiche che devono avere gli insediamenti storici per il riconoscimento di tale qualifica. La perimetrazione delle aree interessate è affidata al comune, il quale può

---

<sup>74</sup> Art. 13, co. 2, L.P. 17/2010

<sup>75</sup> L.P. n. 28/1988, Disciplina della valutazione dell'impatto ambientale e ulteriori norme di tutela dell'ambiente

<sup>76</sup> Art. 63, Valorizzazione dei luoghi storici del commercio, co. 1, L.P. 17/2010

<sup>77</sup> Delibera provinciale n.539/2011, Luoghi storici del commercio e Albo delle Botteghe storiche del Trentino in attuazione dell'art. 63, co. 2 e 3, L.P. 17/2010

limitarla o estenderla anche a parti di territorio comunale ad esse adiacenti o limitrofe purché rispettino i seguenti criteri<sup>78</sup>:



- a) La concentrazione dei negozi;
- b) Una integrazione fra le varie merceologie e tipologie distributive;
- c) Diversificate e molteplici attività di pubblico esercizio, artigianato e di servizio;
- d) L'esistenza di idonee infrastrutture, di aree pedonali e di parcheggi.

Fig. 16 - Marchio Luoghi storici del commercio

Accanto al riconoscimento del marchio di luogo storico del commercio<sup>79</sup>, la legge introduce anche la qualifica di "Bottega storica trentina", che prevede per gli "esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa, i pubblici esercizi di somministrazione di alimenti e bevande e le imprese artigiane, ancorché situati fuori dai luoghi storici del commercio<sup>80</sup>" la possibilità di iscriversi all'albo e di avvalersi della targa<sup>81</sup>(Fig. 17); per entrambe le qualifiche, il riconoscimento permette di ricevere dalla Provincia dei contributi, incentivi e agevolazioni.



Fig. 17 - Marchio Bottega Storica Trentina

Il mutato quadro normativo adottato dalla Provincia autonoma di Trento mette in evidenza il nuovo approccio alla programmazione territoriale del

<sup>78</sup> Art. 1, Caratteristiche e requisiti dei luoghi storici del commercio, co. 2, delibera 539/2011

<sup>79</sup> Autorizzazione all'uso del relativo marchio disciplinato dall'art. 3 dell'allegato A della delibera GP 539/2011

<sup>80</sup> Art. 2, Allegato B, delibera 539/2011

<sup>81</sup> Autorizzazione all'uso del relativo marchio disciplinato dall'art. 5 dell'allegato B della delibera GP 539/2011

commercio che, assieme al processo di liberalizzazione completatosi con i decreti<sup>82</sup> del biennio 2011/2012, vuole garantire uno sviluppo sostenibile di tutto il territorio e governare con maggiore equilibrio e le dinamiche di localizzazione del commercio. “Le amministrazioni locali devono essere in grado di leggere le relazioni territoriali, materiali e immateriali del commercio e della grande distribuzione e la pianificazione deve riuscire ad integrare l’attività commerciale con le attività terziarie e con le infrastrutture della mobilità” (Falceri, 2015). Il Piano urbanistico provinciale e la nuova normativa commerciale conferiscono ai centri storici un ruolo principale per le nuove prospettive di sviluppo della rete distributiva e vengono superati i criteri che finora avevano deciso le localizzazioni delle grandi strutture di vendita.

“Si è perciò ritenuto necessario ripensare l’approccio al governo dei processi di insediamento delle attività commerciali, assumendo il principio che accettare la logica dei decreti di riforma non significa rinunciare al governo dei processi di insediamento, ma piuttosto rimanda ad un radicale cambiamento nei paradigmi di analisi del fenomeno e negli approcci di governo” (Brunetta, 2014). Al contrario di come avveniva in passato, l’amministrazione trentina sente ora la necessità di fornire alla pianificazione del commercio un nuovo quadro strategico che permetta di poter disporre di nuove logiche e pratiche di governo e di valutare il territorio nella sua complessità.

E’ in questo contesto che l’amministrazione provinciale e la società Trentino Sviluppo hanno incaricato, nel maggio del 2011, il Dipartimento interateneo di scienze, progetto e politiche del territorio del Politecnico di Torino per fornire un supporto tecnico e scientifico ai processi decisionali in materia di programmazione commerciale. Il gruppo di ricerca, coordinato dalla Prof.ssa Grazia Brunetta, ha avuto il compito di elaborare lo studio relativo alla “Applicazione della metodologia di valutazione

---

<sup>82</sup> D.L. 6 dicembre 2011 n. 201, Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici; D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività; D.L. 9 febbraio 2012, n. 5, Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo.

integrata territoriale per la costruzione di scenari territoriali del commercio in Provincia di Trento” con l’obiettivo di “orientare il nuovo corso delle politiche provinciali del commercio applicando i criteri di programmazione urbanistica introdotti con la LP 17/2010 (..) e collocare le prospettive di riqualificazione e sviluppo del sistema commerciale nella visione di trasformabilità delineata dal PUP e avviata con l’approvazione della LP 1/2008<sup>83</sup>”.

Per il raggiungimento di questi obiettivi è stata applicata la metodologia di Valutazione Integrata Territoriale (VIT), cioè un “processo di meta-valutazione, strumento tecnico-istituzionale per il monitoraggio ex ante delle dinamiche insediative del commercio e per l’elaborazione di scenari di programmazione territoriale. La Valutazione integrata territoriale propone un’idea generale di valutazione, declinando il significato della dimensione strategica negli strumenti della programmazione e pianificazione, al fine di rafforzare il disegno istituzionale dell’azione valutativa nei processi di governo del territorio. Tale processo di valutazione non intende sostituirsi alle procedure valutative per legge obbligatorie, ma si pone quale azione conoscitiva istituzionale volontaria di aiuto alla costruzione delle decisioni di trasformazione e sviluppo territoriale” (Brunetta, 2014). Questa metodologia si preoccupa di mettere in evidenza le caratteristiche peculiari di un territorio allo scopo di individuare le condizioni adeguate per le scelte che porteranno alle nuove localizzazioni commerciali, per accertarsi che una grande struttura di vendita non precluda la sostenibilità dell’intero processo di sviluppo. Viene, quindi, individuato per ciascuna Comunità di valle uno scenario dominante, “da intendersi come il quadro di sviluppo territoriale trainante la dinamica di ciascuna Comunità, così come emerso dalle analisi dei

---

<sup>83</sup> Rapporto finale di attività, Applicazione della metodologia di valutazione integrata territoriale per la costruzione di scenari territoriali del commercio in Provincia di Trento, 2012

fattori locali di rischio/opportunità<sup>84</sup> e uno scenario prospettico, indicante il potenziale orizzonte dello sviluppo futuro (Fig. 18).

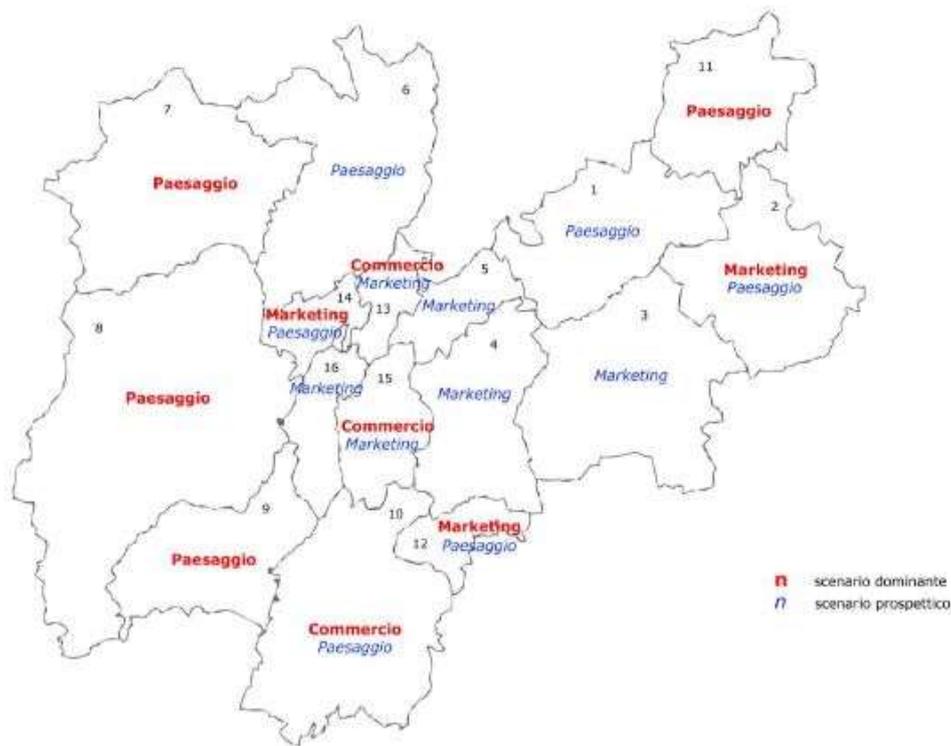


Fig. 18 - Gli scenari dei territori del commercio (fonte: Brunetta G. (2012), Applicazione della metodologia di Valutazione integrata territoriale per la costruzione di scenari territoriali del commercio in Provincia di Trento; DIST, Politecnico di Torino)

Dagli scenari di programmazione territoriale emerge una proposta operativa rivolta alle Comunità di Valle, l'ente amministrativo al quale è assegnato la responsabilità della progettazione dei Piani territoriali di comunità. "La proposta di azioni strategiche per la progettazione degli scenari territoriali del commercio prende le distanze dal modello omologante di localizzazione dei grandi insediamenti commerciali che ha dominato in ambito nazionale, dal primo decreto nazionale di riforma, la dinamica espansiva del settore" (Brunetta, 2014); emergono piuttosto altre indicazioni e temi di lavoro per la redazione dei piani che riguardano: "la relazione con il sistema infrastrutturale e il paesaggio locale; il rapporto con il sistema territoriale e del paesaggio locale, che rimanda alla definizione di un progetto unitario per un mix diversificato di funzione, non

<sup>84</sup> G. Brunetta a cura di (2012), Rapporto finale di attività, Applicazione della metodologia di valutazione integrata territoriale per la costruzione di scenari territoriali del commercio in Provincia di Trento, 2012

solo commerciali; il rapporto con il contesto urbano che implica il ritorno in città e la ricerca di nuovi modelli di offerta, improntati alla logica del riuso e del riciclo piuttosto che a quella del consumo di risorse territoriali” (Brunetta, 2017).

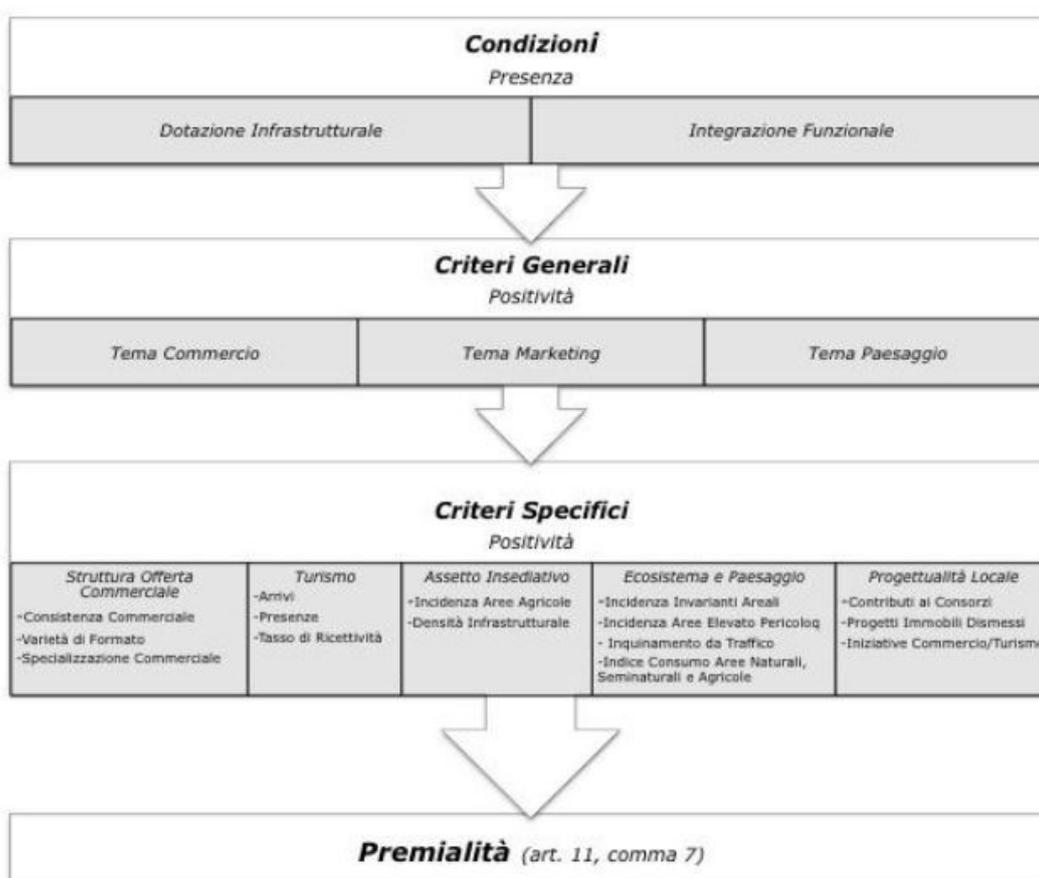
### 3.3. L'APPROVAZIONE DEI CRITERI DI PROGRAMMAZIONE URBANISTICA DEL SETTORE COMMERCIALE CON LA DELIBERA PROVINCIALE 1339/2013

Nell'ottica di proseguire il processo di sviluppo e innovazione della programmazione urbanistica del settore commerciale, i principi e i criteri elaborati grazie alla Valutazione integrata territoriale vengono declinati dall'amministrazione provinciale all'interno della deliberazione provinciale del 1 luglio 2013 n. 1339, come norme di indirizzo per orientare la pianificazione territoriale e la progettazione urbanistica commerciale nei territori delle sedici Comunità di Valle e nei Comuni. La delibera introduce una nuova logica di azione, non più fondata su parametri quantitativi di pianificazione, ma volta a promuovere la qualità dei processi di sviluppo dei territori coniugando la sostenibilità ambientale. “I principi di questo approccio per la pianificazione degli scenari del commercio sono: a) la promozione del ruolo attrattivo dei centri storici; b) la definizione di criteri per il riciclo del patrimonio territoriale abbandonato (aree e immobili dismessi); c) la limitazione del consumo di suolo” (Brunetta, 2014).

I criteri della delibera 1339/2013 (Tab. 2) trovano riferimento nelle disposizioni introdotte dalla legislazione urbanistica provinciale e si conforma a quanto disciplina l'art. 11 della legge provinciale sul commercio:

“Per la definizione dei criteri di programmazione urbanistica relativi all'apertura delle strutture previste dal comma 1, la deliberazione prevista dall'articolo 13 è approvata, previo parere della competente commissione

permanente del Consiglio provinciale, sulla base di analisi di carattere urbanistico e ambientale che considerano in modo particolare i parametri relativi al contenimento dell'impatto territoriale e ambientale di strutture di elevata dimensione, la promozione della qualità del territorio, del tessuto urbano e dei centri storici nonché le esigenze di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e di tutela della salute; le analisi tengono conto, in particolare, degli obiettivi strategici del piano urbanistico provinciale, anche con riguardo al rispetto della carta del paesaggio e del sistema infrastrutturale e dell'obiettivo di un equilibrato rapporto tra territorio libero e territorio costruito”.



Tab. 2 - Condizioni e criteri VIT (fonte: Brunetta G. (2012), Applicazione della metodologia di Valutazione integrata territoriale per la costruzione di scenari territoriali del commercio in Provincia di Trento; DIST, Politecnico di Torino)

E' chiaro l'intento della disposizione di promuovere un sistema dell'offerta commerciale non solo rispettoso dell'ambiente e del paesaggio, ma anche valutando i processi insediativi e le condizioni di mobilità.

Con questa delibera, come stabilito dall'art. 13 della LP 17/2010, vengono definiti i criteri per l'individuazione delle aree da destinare agli insediamenti commerciali e i vincoli di natura urbanistica e le condizioni minime i compatibilità urbanistica, ambientale e funzionale per l'insediamento delle medie e grandi strutture di vendita. Riguardo alle nuove regole per l'insediamento delle grandi strutture di vendita, compete alle Comunità e ai Comuni di Trento e Rovereto localizzare le aree destinate al loro insediamento, utilizzando i criteri della metodologia della Valutazione integrata territoriale quale strumento conoscitivo, di aiuto alla decisione, per definire gli scenari territoriali per le nuove localizzazioni commerciali all'interno delle quali il commercio, integrato con altre funzioni locali deve diventare il motore dei processi di riqualificazione e dello sviluppo territoriale locale. Al punto 4 dell'allegato alla delibera, vengono sottolineate le indicazioni generali e le procedure per l'adozione dei Piani territoriali di comunità:

- La localizzazione ottimale delle strutture commerciali rispetto al territorio della comunità, tenendo conto dell'integrazione con le infrastrutture di collegamento e con i servizi complementari. L'utilizzazione non ottimale degli spazi a causa della piccola dimensione dei Comuni, con interessi non sempre coerenti, e con la conseguente difficoltà di attuare una politica integrata, va superata prevedendo l'equa distribuzione dei vantaggi e degli svantaggi tra le diverse aree coinvolte;
- La riqualificazione dei centri storici dei Comuni, anche di dimensioni minori, orientata alla rivitalizzazione delle aree commerciali, anche attraverso il sostegno agli investimenti necessari.

Mentre i criteri e gli strumenti attuativi per la localizzazione delle aree a destinare all'apertura delle grandi strutture di vendita sono esposte al punto 5:

- a) Miglioramento della competitività della distribuzione commerciale in particolare negli insediamenti storici;
- b) Priorità all'utilizzo di insediamenti esistenti, possibilmente già destinati ad aree commerciali, già infrastrutturate, in modo da ammodernare e riqualificare il patrimonio edilizio esistente e ridurre ulteriore consumo di suolo non edificato;
- c) Priorità al mantenimento di previsioni vigenti dei PRG concernenti l'individuazione delle aree destinate all'insediamento delle grandi strutture di vendita;
- d) Posizione defilata rispetto alle principali visuali panoramiche e, in generale, coerenza i contenuti e le regole definiti dalla carta del paesaggio del piano territoriale della comunità, redatta secondo le linee guida di cui all'articolo 6, comma 3 delle norme del Piano urbanistico provinciale;
- e) Considerazione dei criteri previsti dall'articolo 63 della legge urbanistica provinciale, con riferimento alla tutela dagli inquinamenti, alla sicurezza del territorio e all'igiene;
- f) Integrazione degli insediamenti commerciali con servizi pubblici o di interesse collettivo nonché con altre attività economiche per la qualificazione e la diversificazione dell'offerta;
- g) Facile accesso rispetto al bacino d'utenza, anche con riferimento alla mobilità ciclo pedonale, e prossimità alle principali vie di comunicazione e di trasporto pubblico;
- h) Facilità di infrastrutturazione dell'area per la realizzazione di idoneo collegamento alla viabilità principale e per la necessaria dotazione di parcheggi (..).

E' importante sottolineare che le regole insediative generali e gli indici di riferimento stabiliti dal Piano territoriale di comunità sono specificati mediante piano attuativo soggetto ad approvazione del comune competente e, nel caso non si raggiunga l'intesa fra enti locali sulla localizzazione delle nuove grandi strutture di vendita, la decisione definitiva spetterà di diritto alla Giunta provinciale. La delibera si preoccupa di

fornire alla pianificazione attuativa le linee guida atte a garantire elevati livelli di qualità progettuale e ad approfondire gli interventi edificatori e infrastrutturali previsti, sotto il profilo della coerenza con il contesto insediativo e paesaggistico.

L'art. 10, comma 6, della legge provinciale sul commercio stabilisce che:

“Fermo restando il rispetto della disciplina e degli strumenti di pianificazione in materia di urbanistica e di ambiente e, in particolare, di quanto previsto dagli strumenti di pianificazione in materia di tutela degli insediamenti storici, all'interno dei centri storici di tutti i comuni non si applicano i commi 2 e 3 e l'articolo 11 nel caso di apertura, ampliamento o trasferimento di grandi strutture di vendita”

Negli insediamenti storici la legge provinciale sul commercio prevede quindi la generale possibilità di insediamento di esercizi commerciali di qualsiasi tipologia e superficie, prescindendo dall'obbligo di valutazione strategica delle scelte urbanistiche. Rimane in ogni caso fermo il rispetto delle previsioni urbanistiche, fissate dal Piano regolatore generale, in tema di tutela degli insediamenti storici e di eventuali parametri edilizi; gli interventi sono sottoposti alla procedura di valutazione di impatto ambientale nei casi previsti dal regolamento di esecuzione della legge provinciale sulla Valutazione di impatto ambientale. Qualora sia dimostrata l'impossibilità di reperire i relativi spazi da destinare a parcheggio pertinenziale, gli interventi negli insediamenti storici sono esonerati dall'obbligo del rispetto delle quantità minime di parcheggi pertinenziali. Il ruolo assegnato alle aree urbane all'interno del sistema territoriale del commercio è di primo piano, diventando attori fondamentali per l'effettiva messa in atto delle strategie definite dal nuovo quadro legislativo. “Nel caso specifico dell'attuazione degli scenari di sviluppo locale prospettati dalla VIT, alle città si demanda lo sviluppo di politiche di rivitalizzazione e valorizzazione dei centri storici. Il centro storico costituisce il luogo dove turismo e commercio possono più efficacemente combinarsi, per realizzare scenari di sviluppo efficaci sia in termini di riqualificazione economica, che di tutela dei valori paesaggistici, evitando così ulteriori

processi di consumo di suolo connessi alla localizzazione di attività terziarie in ambiti extraurbani” (Brunetta, 2014).

Oltre a ciò la delibera tratta il tema della riqualificazione urbana come prioritario, ridefinisce i parametri edilizi e gli standard urbanistici relativi alla predisposizione dei parcheggi pertinenziali, delinea i criteri per il riutilizzo del patrimonio esistente, per l’ampliamento delle strutture di vendita, per l’insediamento del commercio nelle aree produttive e del commercio all’ingrosso. Nel delineare la nuova disposizione per l’attività di programmazione commerciale, è evidente il tentativo del legislatore nel farlo in coerenza con il quadro dei principi che ha fornito la legislazione provinciale e con gli indirizzi prodotti dall’applicazione della metodologia VIT.

### 3.4. I PIANI STRALCIO DEL COMMERCIO

La seconda fase del contributo di consulenza scientifica tra il Dipartimento Interateneo di scienze, progetto e politiche del Territorio del Politecnico di Torino e la società Trentino Sviluppo è indirizzata all’applicazione della metodologia VIT nei Comuni delle Comunità di Valle trentine. Si assiste quindi ad un passaggio di scala in cui il gruppo di ricerca, coordinato dalla Prof.ssa Grazia Brunetta e composto dai professori del Politecnico di Torino Roberto Monaco e Franco Pellerey e dagli architetti Emma Salizzoni, Ombretta Caldarice e Rossella Crivello, sposta il focus dell’analisi al livello locale, con l’obiettivo di agevolare la progettazione degli scenari territoriali del commercio e di supportare le decisioni che verranno assunte dalle amministrazioni nella fase di elaborazione dei Piani territoriali di comunità, e, in particolare, dei Piani stralcio del commercio.

I Piani stralcio del commercio sono stati introdotti con la Legge provinciale n. 4 del 3 marzo 2008 che aggiunge l’art. 25bis alla legge provinciale sulla pianificazione urbanistica e il governo del territorio (1/2008), il quale

disciplina che il Piano territoriale della comunità può essere adottato e approvato anche per stralci tematici, corrispondenti ad uno o più contenuti previsti per il Piano territoriale di comunità, tra cui ovviamente anche il commercio. Infatti “i Piani territoriali della comunità sono adeguati ai criteri di programmazione urbanistica del settore commerciale, ai sensi della legge provinciale 30 luglio 2010, n. 17 (legge provinciale sul commercio 2010), mediante Piani stralcio, senza il preventivo accordo con la Provincia individuato dal comma 1<sup>85</sup>”. In questo modo si incrementa il livello di innovazione, sussidiarietà e cooperazione nell’assetto istituzionale provinciale, dal momento in cui le Comunità di valle hanno piena autonomia e responsabilità decisionale per quanto riguarda l’insediamento delle nuove strutture commerciali.

Il compito principale del Piano stralcio del commercio consiste nell’individuazione delle misure necessarie per il miglioramento del settore distributivo, il quale, in un contesto come quello della Provincia Autonoma di Trento, non può prescindere da politiche volte al riequilibrio, al rafforzamento, e alla riqualificazione dell’offerta commerciale presente sul territorio. Per queste ragioni la localizzazione o la non localizzazione delle grandi strutture di vendita è una decisione fondamentale per lo strumento di pianificazione commerciale, la quale deve derivare da un’analisi completa del rapporto con le altre funzioni urbanistiche, da uno studio sugli non trascurabili impatti sull’ambiente, sulla mobilità e sulla rete distributiva. Il piano deve: specificare ed integrare i criteri di urbanistica commerciali introdotti dalla delibera 1339/2013, per promuovere l’integrazione tra attività economiche e coordinare le scelte che le amministrazioni locali saranno chiamate ad operare; rinnovare e qualificare l’offerta dei centri storici, promuovendo anche strategie di riqualificazione, recupero e riutilizzo di aree degradate e di edifici dismessi; favorire l’integrazione tra le attività commerciali e l’offerta turistica, in vista di politiche attuative di marketing territoriale.

---

<sup>85</sup> Art. 25bis, co. 1bis, L.P. 4 del 3 marzo 2008

A fine 2014 viene consegnato a ciascuna comunità di valle il rapporto scientifico “Applicazione dei criteri della metodologia di Valutazione Integrata Territoriale (VIT) nei comuni delle Comunità di Valle del Trentino” per costruire un “quadro conoscitivo, aggiornabile periodicamente, delle dinamiche in atto nei territori del commercio a supporto delle scelte di pianificazione commerciale che ciascuna CV deciderà di intraprendere<sup>86</sup>”. Come specificato nei rapporti elaborati dal gruppo di lavoro del Dipartimento interateneo di scienze, progetto e politiche del territorio del Politecnico di Torino, la ricerca si propone due obiettivi conoscitivi:

- Analizzare le potenzialità di sviluppo commerciale della Comunità di Valle attraverso l’applicazione della metodologia di VIT nei territori di ciascun comune;
- Valutare i punti di forza e di debolezza dei territori per prospettare lo scenario del commercio ed i relativi indirizzi per la sua attuazione urbanistica, al fine di perseguire lo sviluppo commerciale nell’ottica della valorizzazione del territorio e del paesaggio in ciascuna Comunità di Valle.

L’azione della valutazione tiene conto delle specificità del sistema territoriale oggetto dell’analisi, per individuare gli indirizzi progettuali più appropriati per ogni comunità, con un particolare riferimento alle previsioni relative alla localizzazione delle nuove Grandi strutture di vendita. Come definito dall’art. 4.3 della Delibera GP 1339 del 9 luglio 2013, la ragione della Valutazione integrata territoriale risiede nell’adottare i criteri qualitativi per la pianificazione dei processi di sviluppo commerciale che dovranno far emergere obiettivi, azioni e strategie che ciascuna delle sedi Comunità di valle dovrà elaborare per la formazione del proprio Piano stralcio del commercio. In conformità con i criteri localizzativi delineati dall’art. 5.2 della deliberazione 1339/2013 e quelli sviluppati dalla

---

<sup>86</sup> Brunetta, G. a cura di (2014). Applicazione dei criteri della metodologia di valutazione integrata territoriale nei Comuni delle Comunità di Valle del Trentino. DIST, Politecnico di Torino

Valutazione integrata territoriale sono individuate le aree potenzialmente adatte all'insediamento delle Grandi strutture di vendita, passando:

- Da una valutazione di settore a una multi-settore;
- Da una pianificazione dei singoli interventi commerciali a una visione sul sistema territoriale del commercio;
- Da un elenco di singole autorizzazioni ad una agenda di azioni e obiettivi territoriali per lo sviluppo del commercio;
- Indirizzi di compensazione e mitigazione sui singoli interventi a scenari di valorizzazione dei territori del commercio.

“La metodologia di Valutazione Integrata Territoriale applicata alla scala locale analizza e verifica il grado di coerenza esterna tra le strategie dello scenario individuato per ciascuna Comunità di Valle e le strategie vocazionali del Piano urbanistico provinciale e, laddove le Comunità abbiano già provveduto alla redazione di un documento preliminare al Piano Territoriale di Comunità, il grado di coerenza interna tra le strategie dello scenario del commercio e gli indirizzi strategici generali per il territorio della Comunità” (Mari, 2015). La Provincia di Trento pone come data ultima del 31 dicembre 2014 per effettuare il completamento della fase relativa alla prima adozione dei nuovi strumenti di pianificazione, tempo utile per lo svolgimento della ricerca scientifica e la conseguente redazione dei Piani stralcio del commercio per ogni Comunità di valle, in maniera da arrivare all'approvazione definitiva entro il 30 aprile 2015.

Quando si è concluso l'iter di approvazione dei Piani del commercio il quadro in materia di disciplina commerciale che emergeva, risultava estremamente eterogeneo e rifletteva una sostanziale differenza nella capacità amministrativa delle diverse Comunità di valle. Questa prima fase di pianificazione intercomunale non è stata in grado di cogliere appieno la portata innovativa della riforma della disciplina del commercio operata dall'amministrazione provinciale, dovuto forse in parte dalla ristrettezza dei

tempi entro cui le Comunità hanno dovuto legiferare, in parte per la mancanza di una maggiore progettualità e capacità amministrativa<sup>87</sup>.

Non mancano però le esperienze positive, come nel caso della Comunità di valle della Vallagarina<sup>88</sup>. Questa amministrazione applica nel proprio Piano stralcio del commercio le linee guida e gli indirizzi sviluppati dall'applicazione della metodologia VIT, individuati rispettando le caratteristiche e le peculiarità di questo territorio, e si adegua ai criteri della deliberazione 1339/2013. Viene infatti deprogrammato l'insediamento di qualsiasi attività commerciale all'interno degli "insediamenti storici", aree in cui si valorizza il commercio tradizionale anche attraverso la realizzazione di una rete di stakeholder locali ispirata ai modelli di gestione dei territori del commercio già diffusi in Europa e in altre realtà italiane, i Business Improvement Districts, e viene autorizzato l'insediamento di due Grandi strutture di vendita in prossimità delle infrastrutture viarie principali, in aree già urbanizzate e all'interno di strutture già realizzate, al fine di contenere il consumo di suolo. Sulla base delle strategie, obiettivi ed azioni delineati ai fini del perseguimento dello scenario prospettato, si riportano di seguito le linee di indirizzo per la valorizzazione del sistema commerciale nei centri urbani consolidati (Tab. 3).

---

<sup>87</sup> Cfr. su questo tema la tesi di laurea magistrale in Pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistico-ambientale di Viola Mari (2015), *Tra strategie e norme: l'innovazione in atto nella pianificazione intercomunale in provincia di trento. Una proposta per la promozione e il rilancio territoriale dell'Alta Valsugana*, Torino, Politecnico di Torino. Relatore Brunetta G., AA 2014/2015.

<sup>88</sup> Cfr. su questo tema la tesi di laurea magistrale in Pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistico-ambientale di Michele Falceri (2014), *Scenari e strumenti della pianificazione commerciale in Trentino: una strategia per la qualificazione del commercio urbano in Vallagarina*. Torino, Politecnico di Torino, Relatore Brunetta G., A.A. 2014/2015.

CENTRI URBANI CONSOLIDATI		
Tipo Offerta	Diversificazione offerta	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mantenere la diversificazione tra settori d'offerta commerciale (alimentare non alimentare e misto), dove esistente, e garantire una maggiore diversificazione negli altri casi. In particolare, nei contesti connotati da alta concentrazione di misto (bassa specializzazione), promuovere, rispetto ai nuovi, potenziali esercizi di vendita, una qualificazione dell'offerta in termini di specializzazione, tramite: (i) promozione di un'offerta relazionata, ad esempio, ai prodotti agroalimentari locali, a partire dai prodotti DOP (Marrone Trentino, Provolone, Grana Padano, Asiago), DOC (Trentino Vino spumante, Valdadige-Casteller, Trentino-Trentino superiore, Trentino Isera, Valdadige Terra del Forti, Trentino Marzemino e Trentino Zresi), IGT, e le produzioni biologiche ortofrutticole della valle di Gresta (comuni di Mori e Rozzo Chienis) e dell'altopiano di Brentonico; (ii) diffusione della vendita dei prodotti tipici locali (agroalimentari) nella grande distribuzione (misto), anche tramite forme apposite di promozione commerciale (es. corner).</li> </ul> <p>Con specifico riferimento alle singole realtà locali, e in particolare alle principali agglomerazioni d'offerta presenti, si segnalano in particolarità l'opportunità di mantenere e valorizzare la qualità dell'offerta esistente nei centri storici di Rovereto (aggl. 10.X), Ala (aggl. 10.III) e Avio (10.I), già diversificata.</p>
	Integrazione funzionale	<ul style="list-style-type: none"> <li>Integrare il settore commerciale con altri settori produttivi: agricoltura (es. Aziende e Consorzi frutticoli e ortofrutticoli, Cantine), zootecnia (Caseifici), turismo (APT Rovereto Vallagarina, operatori turistici).</li> </ul>
Modello Offerta	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prevedere iniziative di formazione e sensibilizzazione dell'imprenditoria locale per la diffusione di una cultura del commercio specializzato e radicato rispetto alle risorse locali.</li> <li>Prevedere un programma di eventi cadenzati nell'anno di promozione commerciale del centro urbano, anche valorizzando le iniziative già esistenti (mantenimento adesione dei Consorzi Rovereto in Centro, Centriamo Mori, Ala Insieme, Brentonico Fiore del Baldo e delle Associazioni Centriamo Isea e Centriamo Avio all'iniziativa della Provincia relativa ai contributi devoluti ai Consorzi e Associazioni per la valorizzazione dei luoghi storici del commercio; promozione di ulteriori adesioni all'iniziativa provinciale per Associazioni aventi i requisiti come da Delibera 2812/2012). A tal fine può essere utile promuovere e rafforzare, dove non già esistente, una rete di attori commerciali, sotto forma di organismo associato di imprese, quale soggetto attivo per la promozione di iniziative di valorizzazione commerciale dei centri storici, ai fini di aumentare l'attrattività.</li> <li>Organizzare e potenziare, dove già esistenti (es. il Mercato Contadino di Campagna Amica di Rovereto), forme di commercio temporaneo.</li> </ul>	
Caratteri urbanistici insediamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promozione di una rete di cooperazione tra operatori commerciali dei centri storici ai fini di aumentare l'attrattività commerciale dei centri urbani, attraverso la creazione di centri commerciali naturali e l'avvio di azioni volte al rilancio commerciale delle aree (eventi, volantini, vetrofanie e <i>shopping bags</i> per favorire la riconoscibilità dell'offerta commerciale urbana) e al miglioramento dell'accoglienza, della fruibilità e dell'immagine complessiva del centro urbano (come ad esempio, la manutenzione degli spazi pubblici prospicienti esercizi di vendita, la riqualificazione arredo urbano e la valorizzazione dei fronti commerciali). Utile in tal senso l'adesione all'iniziativa della Provincia relativa all'albo delle Botteghe Storiche (promuovere l'adesione nei Comuni che non presentano ad oggi alcuna Bottega Storica, in particolare se connotati da una buona consistenza commerciale, come Ala e Mori).</li> </ul>	

Tab. 3 - Valorizzare il sistema commerciale nei centri urbani consolidati (fonte: Brunetta, G. a cura di (2014), Applicazione dei criteri della metodologia di valutazione integrata territoriale nei Comuni delle Comunità di valle del Trentino. Comunità della Vallagarina. DIST, Politecnico di Torino, p. 119)

La comunità di valle Altavalsugana e Brenstol ha redatto il suo Piano stralcio del commercio sulle basi dell'analisi proposta dal Dipartimento interateneo di scienze, progetto e politiche del territorio del Politecnico di Torino, di cui condivide metodo e valutazioni, al fine di elaborare una politica di programmazione commerciale condivisa e integrata con le tematiche di pianificazione territoriale e paesaggistica. Infatti, questa amministrazione risulta l'unica ad essere stata in grado di redigere il Piano stralcio del commercio e il Piano territoriale di comunità in maniera coordinata, in cui il commercio emerge come uno degli elementi prioritari su cui vengono tracciate le politiche strategiche per lo sviluppo del territorio della comunità (Tab. 4).

3. CENTRI STORICI		
LINEE DI INDIRIZZO		
Tipo Offerta	<i>Diversificazione offerta</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incrementare la qualificazione dell'offerta esistente;</li> <li>Favorire l'apertura di eventuali nuovi esercizi di vendita (esercizi di vicinato e medie strutture di vendita).</li> </ul>
	<i>Integrazione funzionale</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Con altri settori produttivi:</i> commercio e agricoltura, commercio e zootecnica, commercio e turismo;</li> <li><i>Con altri servizi urbani:</i> commercio e attrezzature per il tempo libero.</li> </ul>
Modello Offerta	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adottare forme promozionali dei prodotti agroalimentari di eccellenza del territorio;</li> <li>Prevedere un programma di eventi cadenzati nell'anno di promozione commerciale del centro urbano, anche aderendo, dove possibile, all'iniziativa della Provincia relativa ai contributi devoluti ai Consorzi per la valorizzazione dei luoghi storici del commercio;</li> <li>Prevedere iniziative di formazione e informazione per promuovere l'imprenditoria locale;</li> <li>Creare una rete di attori, sotto forma di organismo associato di imprese, quale soggetto attivo per la promozione di iniziative di marketing territoriale, manutenzione/riqualificazione urbana e fidelizzazione del consumatore.</li> </ul>	
Caratteri urbanistici dell'insediamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>Qualificare vetrine, insegne e dehor su iniziativa delle imprese commerciali, anche attraverso l'adesione all'iniziativa della Provincia relativa all'albo delle Botteghe Storiche;</li> <li>Contribuire, da parte delle imprese commerciali, alla manutenzione ed eventualmente alla riqualificazione degli spazi pubblici prospicienti gli esercizi di vendita;</li> <li>Ampliare, dove non presenti, le aree di pedonalizzazione dei centri storici.</li> </ul>	

Tab. 4 - Linee di indirizzo per la valorizzazione del sistema commerciale nei centri storici (fonte: Brunetta, G. a cura di (2014), *Applicazione dei criteri della metodologia di valutazione integrata territoriale nei Comuni delle Comunità di valle del Trentino. Comunità di valle Alta Valsugana e Bersntol. DIST, Politecnico di Torino, p. 118*)

A livello locale il Comune di Rovereto<sup>89</sup> recepisce in autonomia le disposizioni della delibera 1339/2013 attraverso una variante al Piano regolatore generale (Fig. 19), come previsto dall'articolo 146bis della LP n. 1/2008. La variante, entrata in vigore nel Gennaio 2015, si fonda sugli indirizzi metodologici descritti e contenuti nel Rapporto finale di ricerca *Applicazione della metodologia di valutazione integrata territoriale nel Comune di Rovereto*:

- La valorizzazione della varia e consistente offerta commerciale esistente all'interno del centro storico (peraltro ulteriormente potenziata dalla GSV in corso di realizzazione all'interno dell'area ex Stazione autocorriere), attraverso: (i) la promozione di un modello d'offerta integrato ad altri settori produttivi (turismo in primis); (ii) il miglioramento dell'attrattività commerciale del centro storico nel contesto territoriale e urbano (si vedano in

<sup>89</sup> Cfr. su questo tema la tesi di laurea magistrale in Pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistico-ambientale di Michele Falceri (2014), *Scenari e strumenti della pianificazione commerciale in Trentino: una strategia per la qualificazione del commercio urbano in Vallagarina*. Torino, Politecnico di Torino, Relatore Brunetta G., A.A. 2014/2015.

proposito le “linee di indirizzo per la valorizzazione del sistema commerciale nei centri urbani consolidati” individuate nel Rapporto finale di ricerca Comunità della Vallagarina, cap. 5);

- La riqualificazione, ed eventuale potenziamento, dell’offerta presente negli ambiti urbani esterni al centro storico e in particolare nelle zone periurbane, progettando un’offerta commerciale complementare e in sinergica con quella del centro storico.

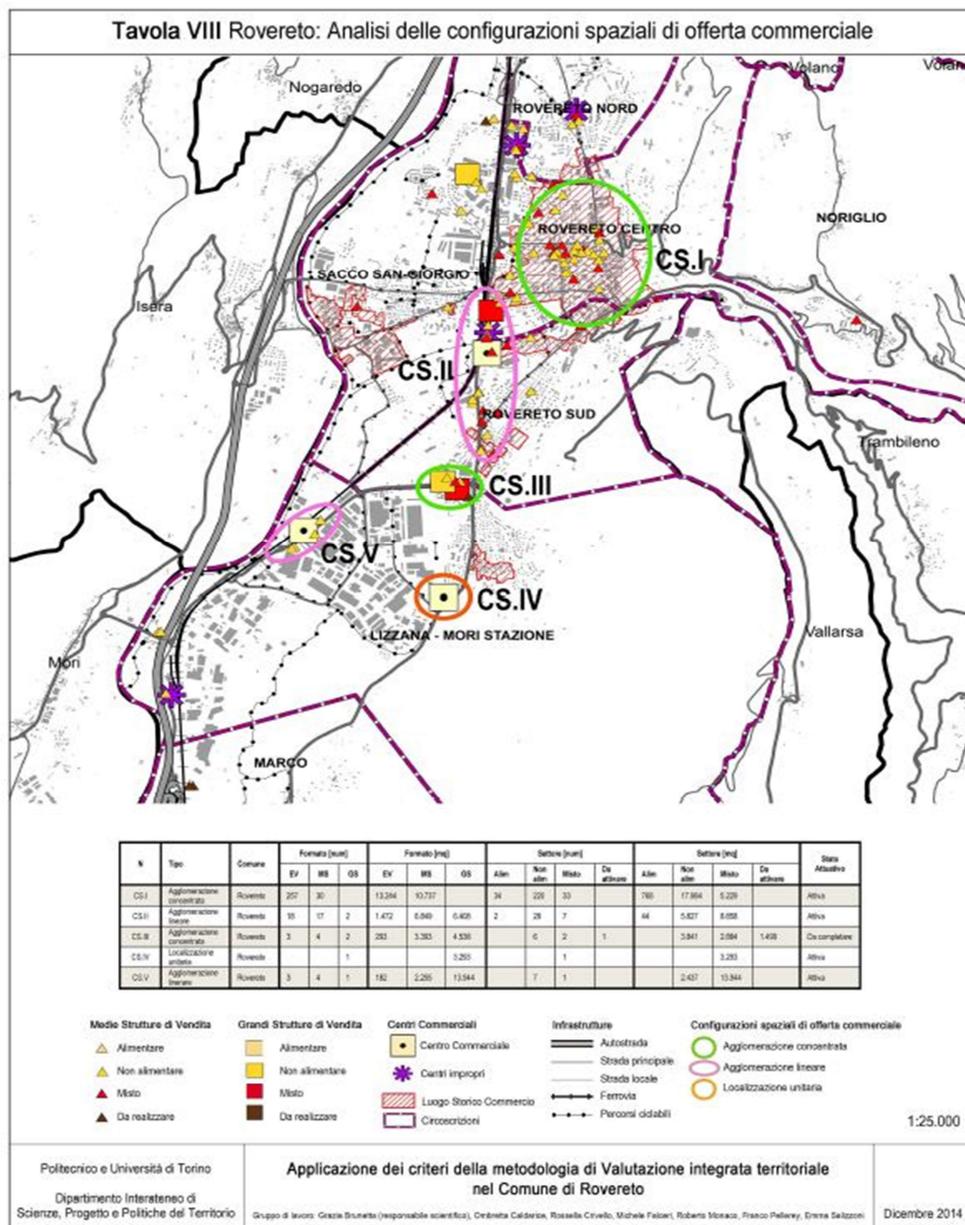


Fig. 19 - Fonte: Variante al P.R.G. “Gennaio 2015” per adeguamento ai criteri di programmazione urbanistica del settore commerciale e localizzazione delle grandi strutture di vendita

Il Comune propone quindi un processo di pianificazione incentrato sulla riorganizzazione delle Grandi strutture di vendita esistenti, mirando a riconvertire le aree dismesse e a contrastare il consumo di suolo. Infatti, attraverso un accordo pubblico-privato, viene esclusa la realizzazione di due grandi piastre commerciali preferendo l'insediamento di due strutture commerciali più piccole e in aree centrali della città contraddistinte da forte vocazione commerciale, rispettano così i criteri e gli obiettivi della variante commerciale al Piano regolatore generale:

- Utilizzo di insediamenti esistenti già destinati ad aree commerciali e già contraddistinti da idonee infrastrutture urbanizzative;
- Attivazione di azioni complementari per il miglioramento della competitività della distribuzione commerciale nel centro storico.

### **3.5. LA FASE CONCLUSIVA DEL PROCESSO. LA DELIBERA PROVINCIALE 1522/2017**

L'ultima fase del contratto di ricerca tra il Dipartimento interateneo di scienze, progetto e politiche del territorio del Politecnico di Torino e la Provincia Autonoma di Trento riguarda il Rapporto intermedio di attività, Aggiornamento delle dinamiche ambientali e paesaggistiche e del quadro dell'offerta nei territori del commercio del trentino a supporto di strategie di programmazione provinciale resilienti, che si inserisce nel processo di riforma avviato dalla Provincia autonoma di Trento in materia di programmazione del commercio con la Delibera della Giunta Provinciale n. 1339 del 9 luglio 2013 – Approvazione dei criteri di programmazione urbanistica del settore commerciale previsti dall'articolo 13 della legge provinciale 30 luglio 2010, n. 17 – e nel conseguente iter, attuato nel 2014, di adozione e approvazione dei Piani Stralcio del Commercio delle Comunità di Valle. Il gruppo di lavoro del Dipartimento interateneo di scienze, progetto e politiche del territorio del Politecnico di Torino è coordinato dalla professoressa Grazia Brunetta, ed è composto dai

professori del Politecnico di Torino Marta Bottero e Roberto Monaco e dagli architetti Ombretta Caldarice, Emma Salizzoni e Richard Zublena. L'obiettivo della ricerca è stato quello di fornire supporto alla decisione della Giunta Provinciale a riguardo delle eventuali nuove localizzazioni commerciali di livello provinciale.

In particolare questo rapporto si occupa di<sup>90</sup>:

- Elaborazione, a partire dai dati a disposizione negli archivi della Provincia Autonoma di Trento, di un'analisi della consistenza commerciale esistente e prevista dai Piani stralcio (e/o da autorizzazioni pregresse) nelle Comunità di valle, con particolare approfondimento delle localizzazioni di GSV. L'analisi è supportata dall'elaborazione di una cartografia tematica che evidenzia caratteri insediativi, consistenza e tipo di offerta delle GSV, esistenti e previste, nei territori della Provincia;
- Analisi di caratteri e dinamiche del sistema ambientale e paesaggistico dei territori del sistema dell'Asta dell'Adige, a partire dall'aggiornamento, rielaborazione ed integrazione degli indicatori della matrice di VIT del tema "Ecosistema e Paesaggio". In particolare, vengono analizzati i principali valori ambientali e paesaggistici del territorio, letti anche in una prospettiva economica, e sono messe in rilievo le criticità connesse a fattori quali inquinamento e processi di consumo di suolo. L'analisi, accompagnata da un'adeguata cartografia tematica, è volta a fornire un quadro conoscitivo aggiornato delle dinamiche ambientali e paesaggistiche in atto nel sistema dei territori situati lungo l'Adige, al fine di supportare la fase decisionale di programmazione commerciale di competenza provinciale.

---

<sup>90</sup> Brunetta, G. a cura di (2017). Aggiornamento delle dinamiche ambientali e paesaggistiche e del quadro dell'offerta nei territori del commercio del trentino a supporto di strategie di programmazione provinciale resilienti. DIST, Politecnico di Torino

Obiettivo del gruppo di ricerca è l'aggiornamento della dotazione commerciale di grandi superfici di vendita nel territorio della provincia, a sette anni dall'inizio del processo di riforma della programmazione del commercio, promosso con la Legge provinciale 17/2010 e in seguito con la Delibera 1339/2013 "Approvazione dei criteri di programmazione urbanistica del settore commerciale"; la deliberazione ha dato avvio alla fase di pianificazione commerciale da parte delle Comunità di valle, conclusasi nel 2015 con l'approvazione dei Piani stralcio del commercio. La ricerca presenta una prima parte in cui vengono sintetizzati, per ciascuna Comunità di valle, i risultati sulla dotazione commerciale e la sua evoluzione alle tre soglie temporali (2013 - 2014 - 2015) che hanno scandito il processo di riforma intrapreso dalla Provincia, riassumendo i seguenti aspetti quantitativi e qualitativi dell'offerta commerciale nei territori delle Comunità di valle:

- La dotazione commerciale di grandi superfici di vendita al 2013, ossia nell'anno di emanazione della Delibera GP 1339/2013 e dunque di avvio istituzionale del processo di riforma provinciale;
- Lo scenario territoriale del commercio per ogni Comunità di valle, esito della metodologia di Vit al 2014;
- Le nuove localizzazioni da Piano stralcio del commercio, così come definite tra il 2014 e il 2015 dalle Comunità di valle che hanno assunto piena responsabilità decisionale in merito all'attuazione delle strategie di insediamento di nuove strutture di offerta commerciale.

Si riporta la dotazione commerciale per la Comunità della Val d'Adige (Fig. 20):

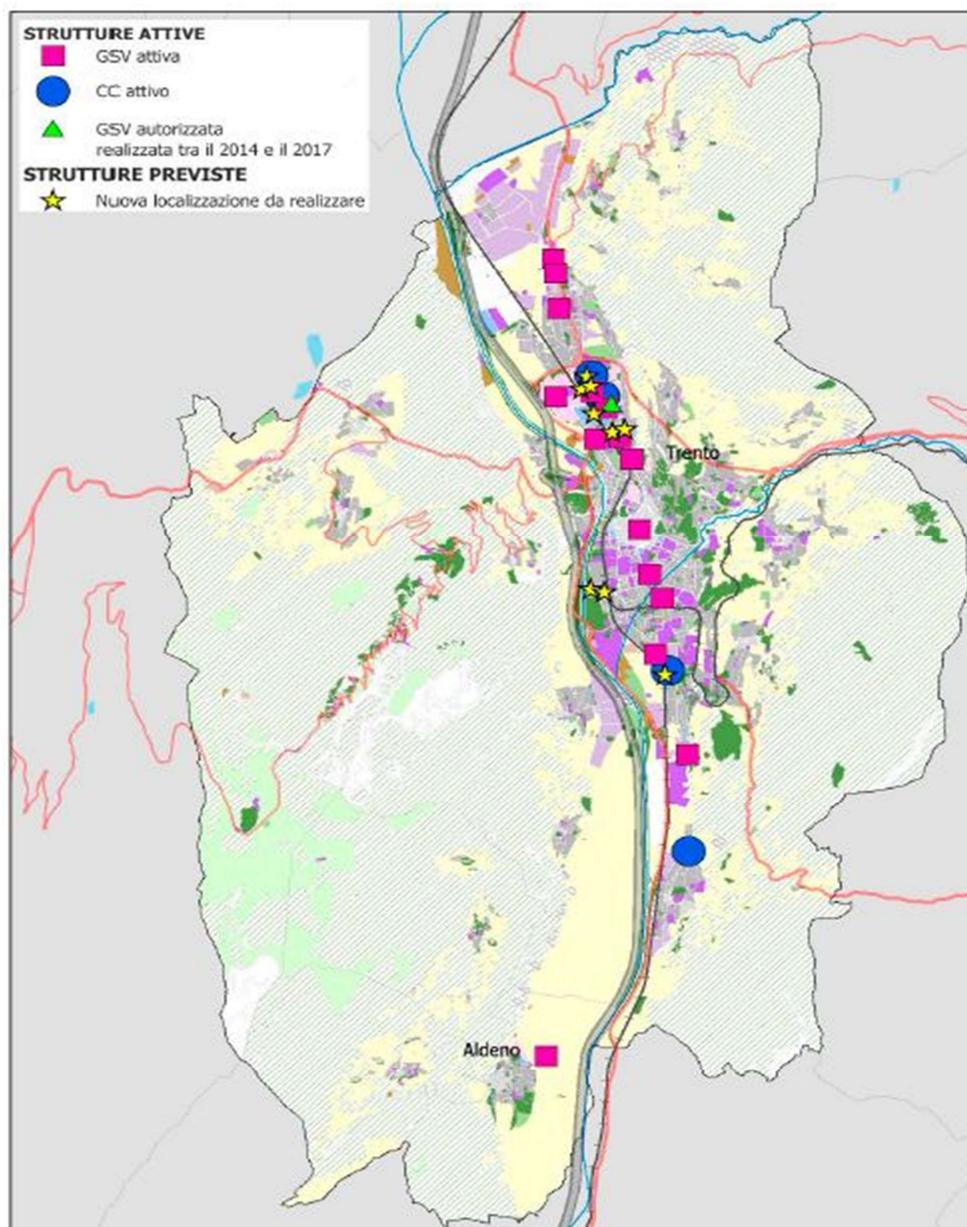


Fig. 20 - Dotazione commerciale Val d'Adige (fonte: G. Brunetta (2017), Aggiornamento delle dinamiche ambientali e paesaggistiche e del quadro dell'offerta Nei territori del commercio del trentino  
A supporto di strategie di programmazione provinciale resilienti, DIST, Politecnico di Torino, p. 63)

La seconda parte della ricerca sviluppa un'analisi valutativa che mira a fornire un quadro conoscitivo delle dinamiche ambientali e paesaggistiche nei territori dell'Asta dell'Adige, quelli in cui, secondo i risultati della prima parte della ricerca, per caratteri dell'offerta commerciale e assetto insediativo e infrastrutturale, potrebbero essere i più adatti ad ospitare una grande struttura di vendita superiore ai 10000 mq, la cui programmazione è di competenza provinciale. Come afferma il comma 2 dell'articolo 11 della legge provinciale 17/2010 la delibera provinciale prevista, per la

definizione dei criteri di programmazione urbanistica relativi all'apertura delle strutture con superfici maggiori di 10000 mq, deve essere approvata "previo parere della competente commissione permanente del Consiglio provinciale, sulla base di analisi di carattere urbanistico e ambientale che considerano in modo particolare i parametri relativi al contenimento dell'impatto territoriale e ambientale di strutture di elevata dimensione, la promozione della qualità del territorio, del tessuto urbano e dei centri storici nonché le esigenze di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e di tutela della salute."

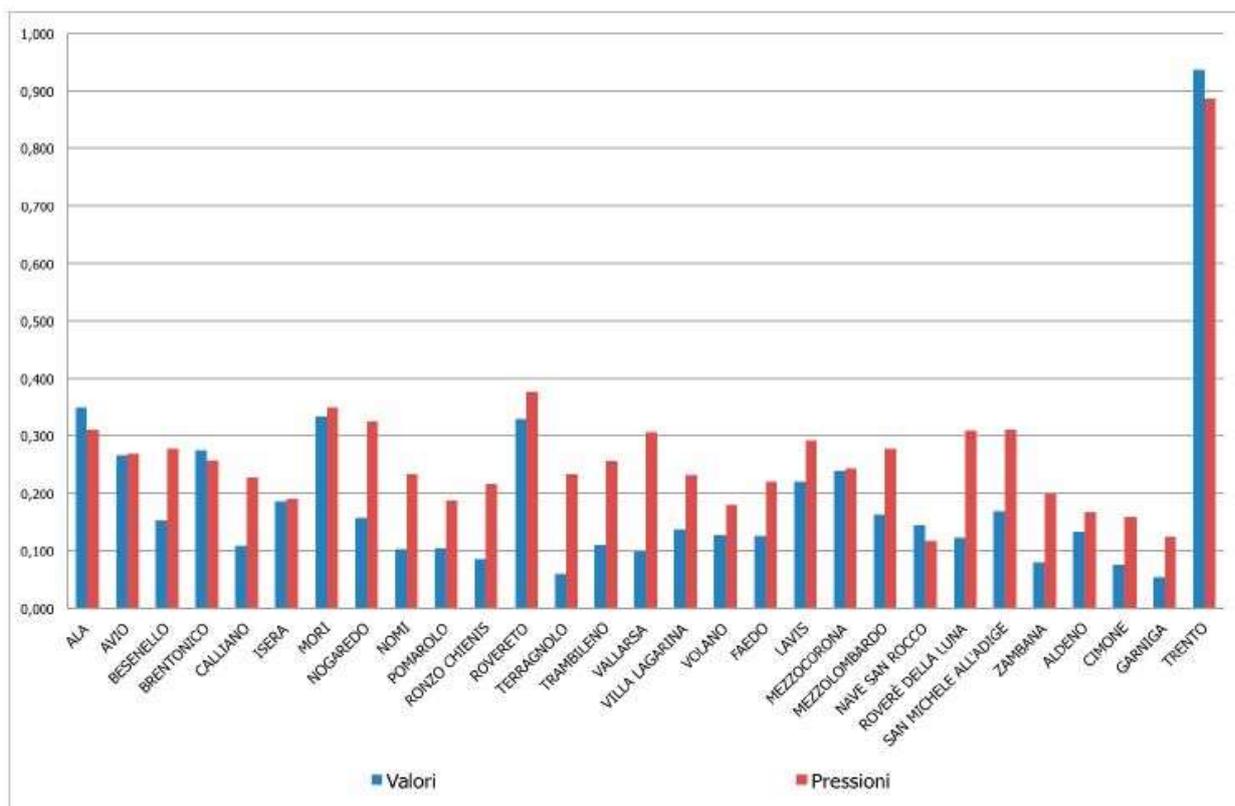
E' stata quindi impostata la valutazione basata su un sistema di indicatori organizzato in due diversi sotto-insiemi: indicatori di valore e indicatori di pressione. I primi sono finalizzati a misurare il livello di qualità del paesaggio, introducendo un'ottica valutativa innovativa che mira a interpretare i valori del paesaggio non solo da un punto di vista "ecologico, scenico e storico-culturale, ma anche economico, approfondendo così la componente valutativa del paesaggio nella prospettiva di completare le scelte di programmazione commerciale della Provincia". Altro aspetto che è stato preso in considerazione riguardo gli indicatori di valore, è l'importanza che assumono all'interno del territorio trentino, così come riconosciuto e definito dal Piano urbanistico provinciale<sup>91</sup>, le aree di pregio naturalistico, storico-culturale e scenico facendo riferimento agli elementi "invarianti" e ai "fronti di particolare pregio". I secondi indicatori mirano, invece, a definire gli impatti negativi che insistono sulle componenti paesaggistiche e territoriali nel contesto in esame, con particolare attenzione alle dinamiche urbanizzative, alle emissioni inquinanti e alle dinamiche correlate al pericolo e al rischio idrogeologico.

---

<sup>91</sup> Relazione Illustrativa, allegato A, par. 5.2 e 9.2; Norme Tecniche di Attuazione, art. 8;

A sostegno dell'interpretazione dei dati, vengono di seguito riportate<sup>92</sup> tre immagini di sintesi relative agli indici di valore e pressione:

- La prima (Tab. 5), diagrammatica, consente di mettere a confronto, per ogni Comune, i risultati quantitativi relativi agli indici di valore e pressione;
- La seconda e la terza (Figure 21 e 22) permettono di leggere sul territorio, a scala comunale, la distribuzione spaziale di valori e pressioni del paesaggio. I risultati relativi agli indici valore e pressione per ogni realtà comunale sono stati rispettivamente aggregati rispetto a sette classi di intensità (molto basso, basso, abbastanza basso, medio, abbastanza alto, alto, molto alto) visualizzabili nelle due carte.



Tab. 5 - Gli indici di valore e pressione del paesaggio nei Comuni dell'Asta dell'Adige

<sup>92</sup> Le tre immagini sono ricavate da: G. Brunetta (2017), Aggiornamento delle dinamiche ambientali e paesaggistiche e del quadro dell'offerta Nei territori del commercio del trentino A supporto di strategie di programmazione provinciale resilienti, DIST, Politecnico di Torino, p. 108, 109, 110

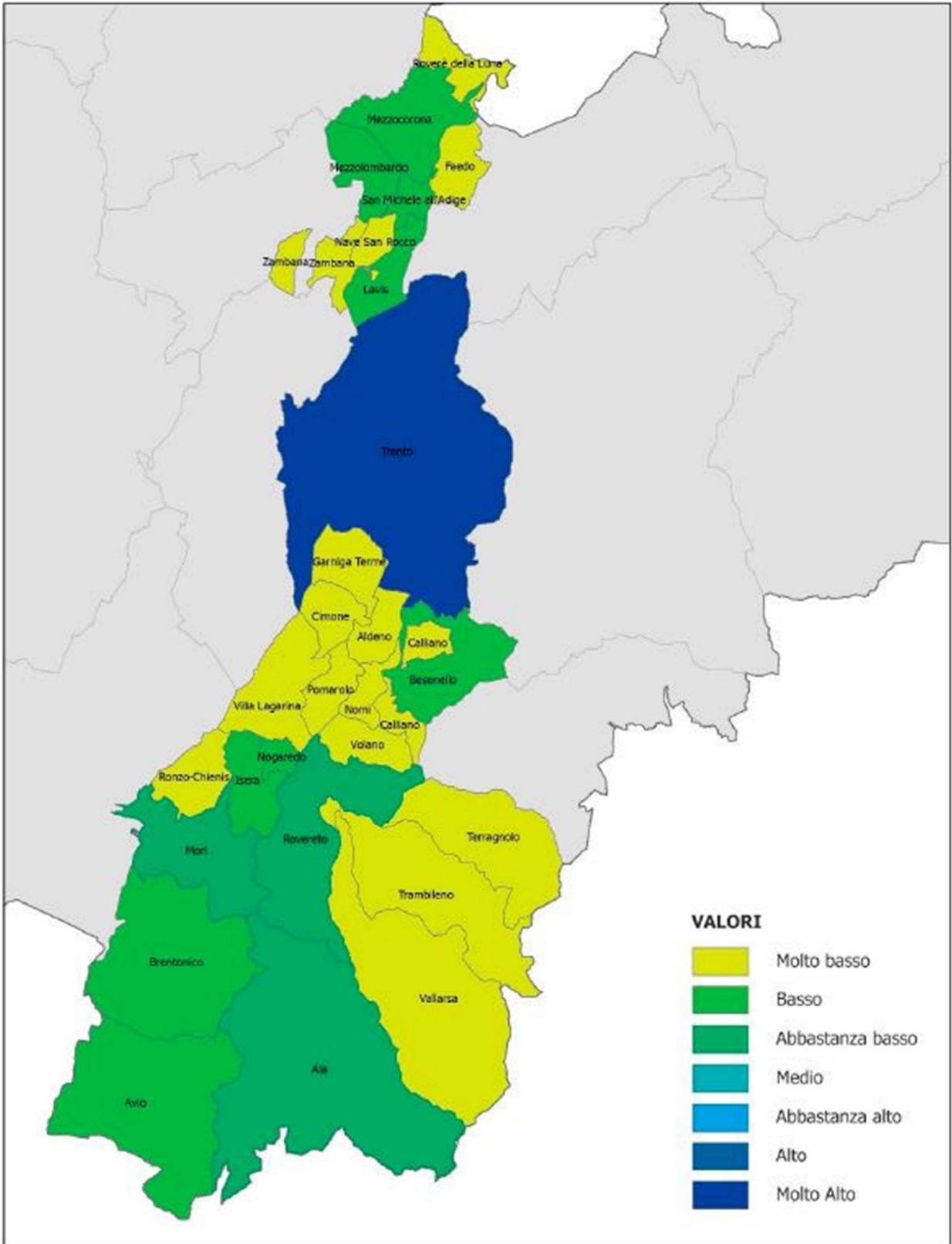


Fig. 21 - Carta dell'indice di valore del paesaggio nei Comuni dell'Asta dell'Adige

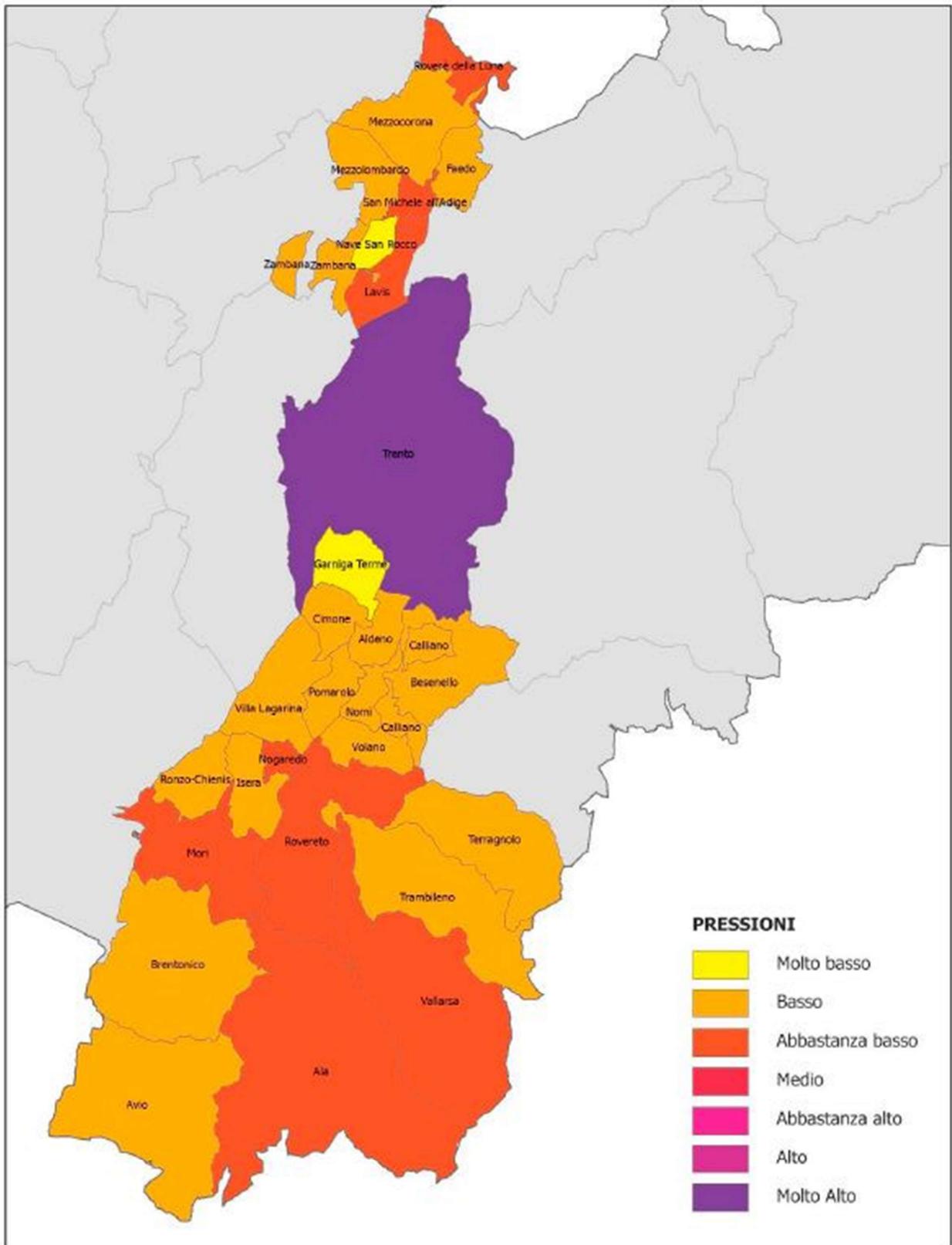
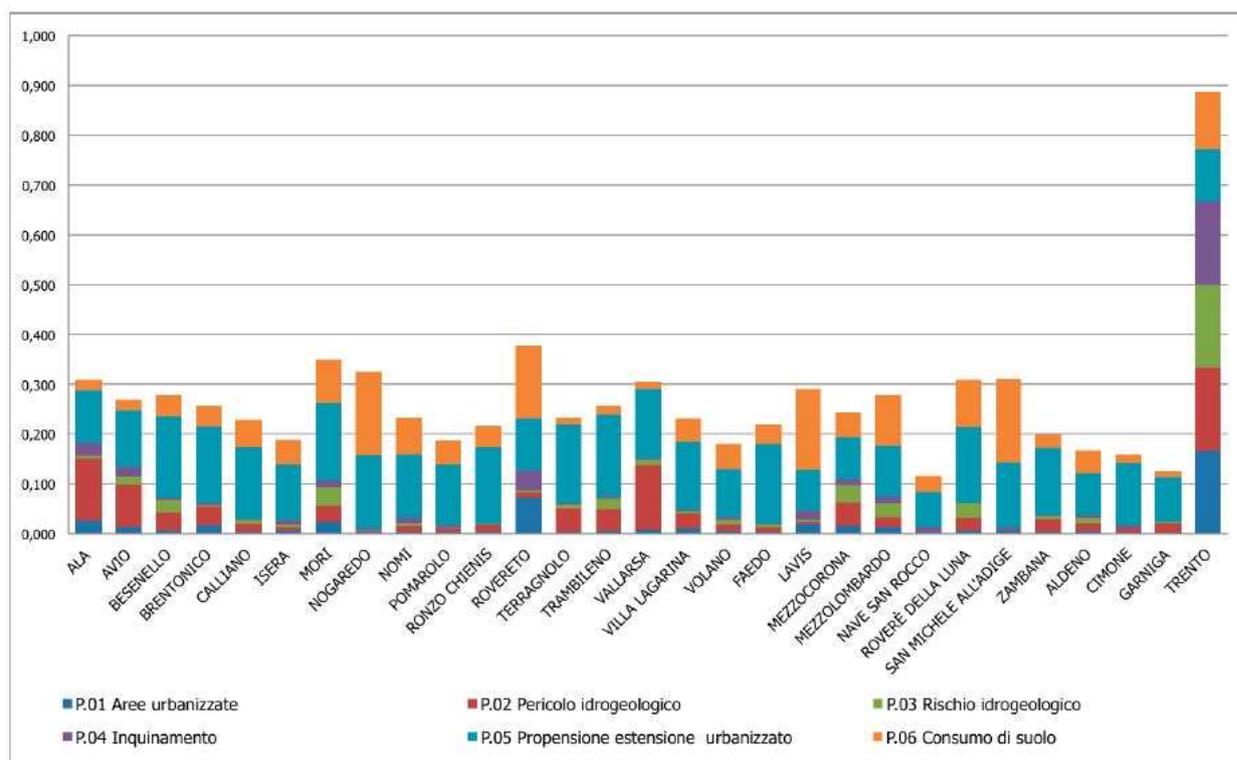


Fig. 22 - Carta dell'indice di pressione del paesaggio nei Comuni dell'Asta dell'Adige

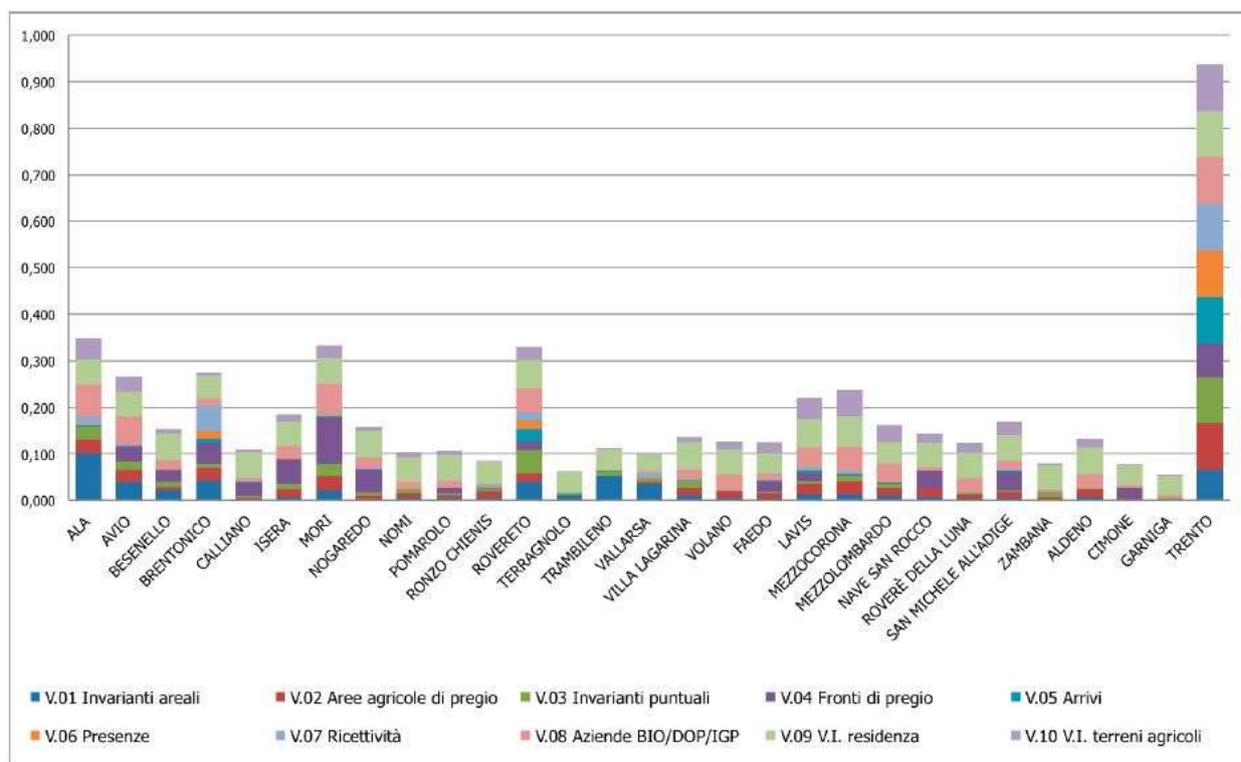
Il quadro territoriale che ne risulta è quello di un territorio in cui i fattori di pressione paesaggistica predominano rispetto a quelli di valore. Il rapporto valori/pressioni, elaborato dallo studio del Dipartimento interateneo di scienze, progetto e politiche del territorio del Politecnico di Torino, fotografa bene questa situazione, “restituendo un territorio che, pur a fronte di estesi e in alcuni casi particolarmente significativi valori paesaggistici, sopporta pressioni elevate che hanno compromesso, o rischiano di compromettere, la qualità del paesaggio<sup>93</sup>”. Lo studio, andando in profondità nei risultati relativi all’indice di pressione (Tab. 6), rileva che il contributo maggiore di un singolo fattore apportato all’indice complessivo, è fornito dalle dinamiche urbanizzative, in particolare nelle dinamiche relative allo sprawl e al consumo di suolo. A seguire, i fattori che impattano maggiormente sono quelli che riguardano l’inquinamento e il rischio idrogeologico.



Tab. 6 - L’indice di pressione del paesaggio disaggregato, nei Comuni dell’Asta dell’Adige (G. Brunetta (2017), Aggiornamento delle dinamiche ambientali e paesaggistiche e del quadro dell’offerta Nei territori del commercio del trentino A supporto di strategie di programmazione provinciale resilienti, DIST, Politecnico di Torino, p. 113)

<sup>93</sup> Brunetta, G. a cura di (2017). Aggiornamento delle dinamiche ambientali e paesaggistiche e del quadro dell’offerta nei territori del commercio del trentino a supporto di strategie di programmazione provinciale resilienti. DIST, Politecnico di Torino;

Riferendosi invece all'indice dei valori (Tab. 7), lo studio esalta il valore non solo ecologico e scenico, ma anche economico dei territori agricoli, un elemento che è soggetto dal Piano urbanistico provinciale a norme di tutela e di valorizzazione territoriale. Non meno importante e significativo risulta essere il valore immobiliare della zona dei centri storici connesso non solo al pregio architettonico del tessuto urbano, ma anche alla concentrazione dei servizi. Segue per "peso" nell'indice dei valori la presenza significativa, in termini di valori paesaggistici, di aree di pregio naturalistico, storico-culturale e scenico, determinato dalla disponibilità di estese aree agricole di pregio, di aree "Sito di interesse comunitario" (SIC) e "Zone di protezione speciale" (ZPS) e di beni di valore storico-artistico presenti nei centri storici dei comuni dell'Asta dell'Adige, in particolare Trento e Rovereto. Molto ridotta, invece, risulta l'influenza del turismo sull'indice di valore complessivo, ad attestare la scarsa vocazione turistica di questi territori.



Tab. 7 - L'indice di valore del paesaggio disaggregato, nei Comuni dell'Asta dell'Adige (G. Brunetta (2017), Aggiornamento delle dinamiche ambientali e paesaggistiche e del quadro dell'offerta Nei territori del commercio del trentino A supporto di strategie di programmazione provinciale resilienti, DIST, Politecnico di Torino, p. 115)

I risultati forniti da questo studio hanno supportato la decisione della Giunta provinciale per la redazione della delibera che individua le potenziali aree per la localizzazione delle Grandi strutture di vendita con superficie maggiore di 10000 mq come disciplinato dall'art. 11, della Legge provinciale 17/2010. La redazione del testo della deliberazione è avvenuta nello stesso periodo in cui mi trovavo presso gli uffici del Servizio Industria, Artigianato, Commercio e Cooperazione della Provincia autonoma di Trento, dove ho svolto il mio tirocinio curriculare; a questo testo ho fornito un piccolo contributo riguardo le esperienze europee che incarnano e riprendono i principi e i criteri che la delibera persegue.

La Giunta provinciale attraverso la delibera n. 1522 del 22 settembre 2017 decide "di non localizzare nuove zone sul territorio provinciale per l'insediamento di grandi strutture/centri commerciali al dettaglio con superficie di vendita superiore a mq 10.000 ai sensi dell'articolo 11, comma 3 della legge provinciale n. 17 del 2010 e conseguentemente di non procedere alla redazione del relativo piano<sup>94</sup>". Questa scelta è supportata dalle analisi del Rapporto intermedio di attività, qui sopra descritto in maniera sintetica, che è adottato e approvato come parte integrante e sostanziale della deliberazione. L'ipotesi di localizzare una piastra commerciale di grandi dimensioni nell'area di fondovalle, in aree esterne e periferiche rispetto ai centri storici, rischierebbe di compromettere le forti scelte di sistema di urbanistica commerciale iniziate con l'approvazione del nuovo Piano urbanistico provinciale del 2008, continuate con la Legge provinciale sul commercio del 2010 e l'approvazione della delibera 1339 del 2013.

La delibera descrive nella sua premessa come l'insediamento commerciale di grandi dimensioni andrebbe ad impattare negativamente sul consumo di suolo, disattendendo le strategie comunitarie in materia e dissipando una risorsa tanto preziosa quanto limitata in un territorio con le caratteristiche orografiche del Trentino, che deve essere, invece, tutelata e

---

<sup>94</sup> Delibera n. 1522 del 22 settembre 2017.

preservata contenendo la possibilità di nuove espansioni. Un'altra conseguenza di un'eventuale localizzazione comporterebbe un aumento della congestione veicolare nel suo bacino di utenza, andando ad congestionare delle infrastrutture non progettate per gestire un considerevole aumento del flusso di traffico. Inoltre il traffico sarebbe causato dall'utilizzo del mezzo privato, unico capace di raggiungere le aree periferiche ed extraurbane, a scapito della mobilità pubblica e sostenibile con degli impatti anche sull'inquinamento atmosferico.

La scelta di non procedere alla localizzazione di nuove aree commerciali con superficie di vendita superiore ai 10000 mq è motivata dall'analisi complessiva dell'insieme dei fattori di natura urbanistico-ambientale-insediativa approfonditi con il provvedimento e con gli studi effettuati dal Dipartimento interateneo di scienze, progetto e politiche del territorio del Politecnico di Torino, nonché da valutazioni relative al posizionamento strategico del commercio in un contesto di territorio di montagna come quello trentino.

La delibera dunque propone un modello di sviluppo territoriale alternativo a quello di una crescita dell'offerta commerciale tramite "grandi piastre", ma che, al contrario si articola entro due principali e correlati assi strategici: (i) il potenziamento del ruolo giocato dai centri urbani, e in particolare dalle aree dei centri storici, come effettivo e sostenibile fulcro di sviluppo economico, e (ii) il sostegno ai poli secondari del territorio, ossia a quelle aree interne montane diffusamente soggette a fenomeni di spopolamento e desertificazione. Il primo di questi assi strategici, ossia la valorizzazione della funzione commerciale nei centri storici, è quello su cui si concentra il presente lavoro, indagandone le prospettive di effettiva attuazione nel contesto trentino.

### 3.6. PROSPETTIVE

Ciò che si evince dall'analisi del processo di ridefinizione delle politiche territoriali di sviluppo del settore del commercio, iniziato con la legge provinciale sul commercio n. 17/2010 e concluso con la delibera provinciale n. 1522/2017 che si conferma essere un'esperienza di innovazione pionieristica a livello nazionale, è l'importanza dell'integrazione tra programmazione commerciale e governo del territorio: il commercio non è affrontato in questo caso come una questione settoriale, ma rapportandolo alle dinamiche territoriali connesse ai processi di insediamento. I servizi commerciali infatti svolgono una funzione che va ben oltre la loro dimensione economica, come ho evidenziato nel primo capitolo di questo testo, caratterizzando l'identità di una città, mantenendo e amplificando una funzione socialmente aggregante e contribuendo alla vitalità e alla vivibilità di molte aree urbane, mentre il degrado degli addensamenti commerciali può innescare o aggravare il decadimento di intere aree urbanizzate.

Proprio quest'ultima fase si è registrata in numerosi e differenti contesti trentini, dove si è osservato un progressivo fenomeno di dismissione di una pluralità di esercizi di vicinato di piccole e medie dimensioni, determinato dalla progressiva riduzione delle capacità d'acquisto del bacino d'utenza, da condizioni di saturazione dell'offerta e dalla forte competizione territoriale mossa dai grandi formati extraurbani, che ha accelerato fenomeni di obsolescenza delle superfici commerciali nei centri storici. La presa di coscienza da parte dell'amministrazione provinciale dei limiti, in materia di sostenibilità territoriale, economica ed ambientale, di una tendenza alla localizzazione fuori città delle funzioni commerciali, ha reso prioritario tracciare un nuovo sistema di sviluppo territoriale, che ha, come abbiamo visto, nella riqualificazione e valorizzazione commerciale dei centri storici uno degli elementi cardine.

Il commercio usato come spinta rigenerativa delle aree urbane del centro storico trova diversi riscontri in letteratura e in numerosi interventi in diversi

contesti europei, associato a politiche pubbliche di rivitalizzazione e valorizzazione a sostegno dell'attrattività delle funzioni commerciali e di intrattenimento dei luoghi urbani e storici, facendo leva sulle caratteristiche peculiari di queste aree come:

- Il carattere distintivo di queste aree, assicurato dal patrimonio storico-culturale la cui autenticità non è replicabile ed è la leva turistica principale di una città;
- La multifunzionalità, il mix funzionale assicurato dai centri urbani, al cui interno si trovano le funzioni residenziali, commerciali, amministrative e del tempo libero, garantisce la vitalità e un flusso costante di persone;
- L'accessibilità, il centro urbano è generalmente più accessibile rispetto a un centro commerciale extraurbano attraverso il trasporto pubblico e la mobilità sostenibile, il che lo rende una destinazione socialmente più inclusiva e con un minor impatto sull'inquinamento;
- La centralità urbana, rivitalizzata o innescata dalle funzioni commerciali generatrici di città pubblica, in aree in cui il progetto di spazi e attrezzature collettive è in molti casi rimasto incompiuto.

Questo processo è anche facilitato dal consistente ritorno di interesse per il consumo di prossimità, dalla ricerca della autenticità e della differenziazione dell'offerta commerciale, dalla ricerca di un contesto che assicuri piacevolezza ed unicità, fattori certamente più facili da ritrovare in un luogo storico urbano, adeguatamente valorizzato, anziché in un contesto extraurbano di consumo artificiale. Gli scenari evolutivi sono quindi caratterizzati dall'incentivazione alla localizzazione nelle aree dei centri storici, a discapito di quelle extraurbane così come sancito dalla delibera provinciale 1522/2017, grazie alla de-programmazione degli insediamenti commerciali di qualsiasi tipologia e dimensione, all'eliminazione dalla normativa dei contingenti, delle tabelle merceologiche e della zonizzazione; sono favoriti inoltre interventi di riuso,

integrazione, redevelopment, sostituzione dei contenitori e delle superfici oggetto di dismissione e di cessazione di attività e l'attivazione di partnership pubblico/privata di gestione unitaria e coordinata delle strutture dismesse.

La valorizzazione del commercio urbano, tuttavia non può realizzarsi esclusivamente grazie all'iniziativa di un singolo operatore commerciale o ad un più tradizionale e consolidato sistema di finanziamento pubblico, ma richiede un'adesione collettiva degli operatori e una visione strategica e di investimento comune, così come una capacità di regia e di sostegno da parte dell'ente competente per il governo del territorio, che insieme siano in grado di trasformare il centro città in un "grande contenitore di distribuzione e d'entertainment, d'artigianato e cultura, di shopping e leisure in modo che gli venga conferito nuovamente pari livello di competitività in termini di offerta e di mix merceologico. Il management diventa quindi il corretto approccio per avvicinarsi alla logica della nuova gestione mista per la riqualificazione del centro cittadino in cui il livello di competitività è rafforzato attraverso offerte diversificate ma anche dalla capacità di attrarre nuovi residenti o investimenti" (Brunetta e Caldarice, 2011). Questa interazione tra i diversi stakeholders, interessati alla creazione di nuovi modelli di cooperazione, è anche necessaria per superare le sempre più crescenti difficoltà nel reperire le risorse per l'avvio e l'attuazione di molte proposte di rigenerazione urbana retail-led.

Si sono infatti affermati a livello europeo modelli di gestione urbana volti alla costruzione di politiche integrate per raggiungere la sostenibilità urbana e l'inclusione sociale, come i già citati Business Improvement District, una forma di partenariato pubblico/privato, auto-finanziato e auto-organizzato, autorizzato dall'amministrazione locale competente, promossa e gestita dagli operatori commerciali privati che definiscono gli assi strategici per lo sviluppo del commercio di una ben definita area urbana o territoriale. La definizione dell'area del BID è però a discrezione dell'organo costitutivo del BID stesso: potendo quindi interessare un centro storico o un'area urbana generica o un'area che comprende più enti amministrativi o un territorio di montagna, può diventare uno strumento

efficace per il sostegno, non solo ai centri storici dei paesi e delle città, ma anche ai poli secondari del territorio trentino, cioè quelle aree interne colpite duramente dallo spopolamento e dalla desertificazione commerciale. “Alla luce delle dinamiche di modernizzazione del settore, quindi il modello distrettuale per gestire e creare programmi strategici per le aree commerciali diventa centrale e performativo per favorire un tentativo di rilancio del commercio urbano oltre che un’ottima politica per lo sviluppo territoriale” (Brunetta e Caldarice, 2011). Una nuova prospettiva, dunque, ed un nuovo approccio allo sviluppo del settore, ma soprattutto una nuova sfida, che è prima di tutto culturale, per il rilancio delle attività economiche ma anche, più in generale, per il miglioramento della qualità della vita cittadina.

In questa prospettiva, il presente lavoro si propone di leggere l’esperienza del Regno Unito (cap. 2) come spunto per individuare, a valle del processo di programmazione e pianificazione trentino recentemente conclusosi, le prospettive di effettiva attuazione del nuovo paradigma di sviluppo affermatosi con la Delibera 1522/2017, con particolare riferimento alla sfida di una riqualificazione e valorizzazione della funzione commerciale nei centri storici.

## 4. PER UNA NUOVA URBANISTICA COMMERCIALE

### 4.1. COMMERCIO E CENTRI STORICI: QUESTIONI DI PIANIFICAZIONE

L'impatto della tendenza delineata nel primo capitolo di questo studio (cap. 1), consistente nella perdita di attrattività e vitalità delle aree centrali storiche urbane, supera la dimensione settoriale e comporta costi sia sociali che economici, una diminuzione di nuove opportunità commerciali e una perdita di posti di lavoro sia per le imprese locali che per le filiali locali delle multinazionali. In un contesto di crisi dei consumi, forte polarizzazione territoriale d'offerta, incremento del tasso di penetrazione degli acquisiti *e-commerce*, obsolescenza dei formati distributivi di prima generazione, una risposta efficace per costruire una nuova qualità urbana, capace di contrastare l'allontanamento delle funzioni collettive dai centri storici, è quella intrapresa dalla Provincia Autonoma di Trento (cap. 3), la quale, ha "ritenuto necessario ripensare l'approccio al governo dei processi di insediamento delle attività commerciali, assumendo il principio che accettare la logica dei decreti di riforma non significa rinunciare al governo dei processi di insediamento, ma piuttosto rimanda ad un radicale cambiamento nei paradigmi di analisi del fenomeno e negli approcci di governo" (Brunetta, 2014).

L'amministrazione provinciale ha attuato, attraverso la pianificazione del territorio, un radicale ripensamento delle pratiche di regolazione dei contenitori e dei servizi commerciali in un'ottica di misurabile sostenibilità urbanistica, ambientale, sociale ed economica degli interventi orientandole ad un approccio di natura qualitativa e valutativa e al governo delle esternalità negative, in coerenza con l'attuale quadro normativo comunitario e statale. La decisione assunta dalla Giunta provinciale con la Deliberazione Provinciale 1522/2017, che prevede di

non localizzare grandi strutture di vendita superiori a 10000 mq, coerentemente con quanto disposto dall'art. 11 LP 17/2010 e dall'art. 32 LP 5/2008, persegue obiettivi di organizzazione del territorio, di tutela dei valori paesaggistico-ambientali e della salute della popolazione, annoverati tra i *"motivi imperativi di interesse generale"*, in presenza dei quali la direttiva comunitaria 2006/123/CE (c.d. Bolkestein) e le disposizioni legislative statali di recepimento giustificano un intervento regolativo e pianificatorio in ambito economico, e quindi ammettono che l'accesso e l'esercizio di attività commerciali possa essere legittimamente subordinato a restrizioni quantitative o territoriali, con particolare rilievo alla tutela della popolazione.

L'idea perseguita dalla Provincia di Trento è stata quella in cui programmazione commerciale e pianificazione del territorio non potessero prescindere da una loro integrazione, in coerenza con quanto sollecitato dalla Riforma del Commercio del 1998, "agganciata a condivisi criteri qualitativi di riqualificazione urbana e del paesaggio, in sintonia con le specificità dei territori locali. Questo modello di azione, orientato a disegnare una visione del futuro nei territori delle sedici Comunità di Valle (Cv), si fonda sul superamento dell'accezione consolidata di individualismo mono-settore delle attività commerciali, per ri-progettarle, ove sussistano le condizioni, quali componenti dell'attrattività del territorio e della qualità del paesaggio" (Brunetta, 2014). Un approccio coerente con il principio di libera concorrenza e supportato dall'applicazione nei territori della metodologia di Valutazione integrata territoriale (cap. 3), che ha orientato le scelte verso obiettivi di sostenibilità avvalendosi di criteri qualitativi e prettamente territoriali.

Di particolare interesse, in una prospettiva di rigenerazione dei centri storici, è il principio di de-programmazione degli insediamenti nel centro storico messo in atto nella Provincia Autonoma di Trento (par. 3.6) per incentivare la localizzazione delle strutture commerciali; tale principio è complementare alla scelta, attuata con la Deliberazione Provinciale 1522/2017, di *non* localizzare grandi strutture di vendita con superficie superiore ai 10000 mq. Questo approccio presenta, in termini generali,

interessanti analogie con la logica del *Sequential Approach* dell'esperienza inglese (par. 2.2.1); le autorità pubbliche, sia nel contesto inglese che in quello trentino, mirano infatti a raggiungere lo stesso obiettivo, ossia quello di incentivare gli operatori commerciali ad avvicinare le proprie attività al centro storico. Nel caso inglese, in coerenza con un sistema di pianificazione di tipo performativo, in cui ogni proposta di trasformazione è considerata singolarmente sulla base di un processo negoziale pubblico/privato attraverso il quale vengono assegnati i diritti urbanistici, è l'operatore privato a dover dimostrare che non ci siano aree disponibili con le medesime caratteristiche dimensionali nella città consolidata per potersi localizzare nel territorio extraurbano. Nel caso trentino invece, in coerenza con un sistema di pianificazione di tipo conformativo, in cui i diritti urbanistici sono assegnati preventivamente in un piano di uso del suolo, è l'autorità pubblica a scegliere di non localizzare nuovi grandi insediamenti fuori città ma a liberalizzare gli insediamenti, anche per le strutture di vendita di grandi dimensioni (GSV), nel centro storico.

Questa scelta è supportata, nel contesto trentino, anche da un contesto economico locale connotato, come quello nazionale, da un decremento della dinamica imprenditoriale di tipo commerciale; dopo il periodo, compreso tra la fine del secolo scorso e l'inizio del nuovo, di sviluppo dei centri commerciali al dettaglio sul territorio trentino insediati quasi esclusivamente nelle periferie delle città, "si assiste ora ad una fase di maturità di questo format dovuta in parte alla contrazione dei consumi e dall'altra all'esplosione degli hard discount; la potenziale domanda di offerte commerciali è in calo, i consumi si sono riposizionati e spalmati su differenti format, i consumatori del dopo crisi sono molto più consapevoli ed attenti verso un prodotto che reputano giusto ed equo anche per il suo prezzo, si privilegia l'acquisto di prodotti a km zero che forniscono maggiori garanzie di genuinità e tracciabilità" (Delibera GP 1522/2017).

D'altra parte l'integrazione tra programmazione commerciale e pianificazione territoriale e urbanistica sarà ancora più determinante considerando quale sarà l'impatto delle trasformazioni in corso in ambito

commerciale sugli ecosistemi urbani. L'e-commerce in Italia vale 24 miliardi di euro, con crescite medie a due cifre ogni anno negli ultimi 12 anni, ed è più che raddoppiato negli ultimi 4 anni. È un dato basso soprattutto se confrontato con il valore di mercato di altri paesi europei come Francia (65 mld di €), Germania (75 mld di €) e il Regno Unito (100 mld di €), tuttavia si possono già riscontrare i primi effetti negativi sul territorio che inducono a ipotizzare la necessità di introdurre nelle politiche regionali un rapporto di impatto, come già previsto per le grandi strutture di vendita, anche per l'insediamento delle piattaforme *e-commerce*.

Un altro elemento di riflessione è "l'apertura da parte delle grandi imprese dell'e-commerce dei primi negozi fisici di prossimità in città" (Tamini, 2018) o in localizzazioni che facilitino la consegna di prodotti, necessitando quindi di un'espansione della logistica urbana<sup>95</sup>. Questi temi sono affrontati non solo da studiosi e esperti, ma anche da chi è alla guida di importanti imprese commerciali che vogliono rimanere competitive affrontando i mutamenti morfologici della città contemporanea. A questo proposito, è del 17 settembre 2018 l'annuncio dell'Amministratore delegato di Ikea, Jesper Brodin, il quale, consapevole delle trasformazioni dei centri urbani e delle criticità che ne derivano ha annunciato di voler rimodulare la formula distributiva nella direzione di una riconfigurazione localizzativa e funzionale dei propri store sul territorio del nostro Paese, da sempre ritenuto come mercato guida dell'azienda, per andare incontro alle esigenze del pubblico urbano. L'intento è quello di spostare i negozi dalla periferia al centro, scomponendo le superfici dei grandi *flagship store* in punti di vendita più piccoli, attivando in questo modo un processo di integrazione tra diversi sistemi d'offerta commerciale (online/offline) e di complementarità con altre tipologie di funzioni localizzate in un più ampio sistema territoriale. Questa prospettiva è in linea con quel che è accaduto ed accade, ad esempio, negli Stati Uniti, e in particolare "in molti centri sopravvissuti a fatica alla fuga dell'industria attaccandosi a servizi seppur poveri, quelli di diffusi centri commerciali. Evoca gli oltre quattromila

---

<sup>95</sup><https://sloanreview.mit.edu/article/remapping-the-last-mile-of-the-urban-supply-chain/>

negozi e grandi magazzini che hanno chiuso nel giro di pochi mesi, a cavallo tra l'ultimo scorcio del 2016 e il primo scorcio del 2017.

“L'insieme di tali tendenze insediative di grandi superfici commerciali rintracciate nelle dinamiche recenti in ambito nazionale e internazionale mette bene in evidenza come la grande “piastra” monofunzionale non sia più la proposta commerciale prevalente. Nel quadro sopra delineato, la prospettiva di assumere la dimensione territoriale delle politiche del commercio significa, per i territori della PAT, promuovere l'integrazione con le politiche urbanistiche e dei trasporti ma anche incentivare politiche convergenti tra livelli di governo (Provincia autonoma di Trento – Comunità di valle – Comuni), volte ad innescare la cooperazione tra territori/attori/operatori per il miglioramento della qualità dei processi di insediamento” (Brunetta 2012, p. 27).

Possiamo dunque affermare che emerge sempre più evidente l'importanza di percorsi di ricerca di programmazione commerciale strettamente integrati a politiche di pianificazione territoriale e urbanistiche e dunque basati sulla valutazione e interpretazione delle caratteristiche dei territori, al fine di individuare i migliori scenari di sviluppo del commercio territorialmente equilibrati e sostenibili. A tal fine, una pianificazione basata sia su strumenti incentivanti (si veda la de-programmazione normativa in atto nella PAT per le strutture di vendita in centro storico), sia su precise scelte localizzative determinate – in coerenza con i principi di liberalizzazione del settore – sulla base di “motivi imperativi di interesse generale” connessi alla della valutazione dei caratteri paesaggistico-ambientali (si veda la scelta, sempre nella PAT, di non localizzare una grande struttura di vendita sopra i 10000 mq a seguito della valutazione delle condizioni paesaggistiche locali) costituisce un approccio auspicabile e potenzialmente reiterabile, nel nostro paese, anche in altri contesti.

## 4.2. COMMERCIO E CENTRI STORICI: QUESTIONI DI GOVERNANCE

La governance riveste un ruolo cruciale nei processi di rigenerazione urbana. In particolare, per favorire lo sviluppo del sistema di offerta commerciale nei centri storici, le politiche urbane dovrebbero, oltre che mettere in atto approcci pianificatori come quelli sopra delineati (par. 4.1), saper configurare modelli di governance basati sul coinvolgimento degli attori presenti sul territorio (imprese e associazioni di categoria in particolare), al fine di favorire per quanto possibile una gestione coordinata e condivisa dell'offerta commerciale.

L'esperienza inglese dei Business Improvement Districts presentata in questo studio (par. 2.3) ha rappresentato in passato certamente una risposta collettiva alla rivitalizzazione dei centri urbani; il suo sviluppo, specialmente se ben coadiuvato dall'amministrazione locale, ha contrastato il declino della vitalità e della vivibilità delle aree urbane, riuscendo in parte ad influenzare positivamente la domanda di investimento. Le difficoltà maggiori hanno riguardato il fatto che tali iniziative, non considerando i diversi possibili fattori di obsolescenza localizzativa, hanno concentrato gli sforzi solo su singoli elementi legati al contesto spaziale, limitandosi ad azioni di comunicazione e di promozione dell'offerta esistente, di pulizia delle strade, di raccolta dei rifiuti e all'organizzazione di eventi, che possono non essere sufficienti per attirare investimenti privati che siano capaci di aumentare la capacità di attrazione di un'area (Sansone, 2007; Cook, 2009; De Magalhães, 2014). Per queste ragioni sono soprattutto necessarie più politiche attive e innovative, di visione, che tengano conto delle trasformazioni in atto nella distribuzione commerciale e delle nuove esigenze degli operatori.

Nonostante gli elementi di criticità sopra delineati, i BID inglesi possono costituire, anche nel contesto attuale, un'esperienza cui guardare per delineare sistemi di governance dell'offerta urbana nei centri storici. Alcuni elementi dell'esperienza dei BID inglesi potrebbero infatti costituire, tutt'oggi, un interessante spunto per la promozione degli interventi di

rivitalizzazione del commercio nelle aree urbane, sia per la caratteristica di basarsi su un modello di governance guidato da un partenariato pubblico/privato - fattore cruciale in un periodo di evidente ridimensionamento delle risorse pubbliche, anche nel contesto trentino (i finanziamenti ai Comuni per la realizzazione di interventi di riqualificazione dei luoghi storici del commercio, che riguardano essenzialmente interventi di miglioria dell'arredo urbano, previsti dall'art. 64 della LP 17/2010 "Incentivi per la valorizzazione dei luoghi storici del commercio", sono attualmente sospesi per carenza di fondi), sia per quella di circoscrivere puntualmente, a livello urbanistico, l'area in cui intervenire.

La diffusione dei BID in Inghilterra è stata possibile grazie all'attuazione della politica denominata Town Centre First (par. 2.2.1) che favorisce la collaborazione, attraverso accordi e partnership, tra settore pubblico e settore privato, facilitati da una decentralizzazione dei poteri dal governo centrale nazionale alle autorità locali; così come avviene in Provincia di Trento, sono quest'ultime ad avere la responsabilità di elaborare i piani strategici per la distribuzione del commercio al dettaglio e di valutare la localizzazione di nuovi insediamenti commerciali. Nell'intento di favorire la collaborazione delle comunità locali nelle scelte di governo del territorio, anche in Trentino si potrebbero utilizzare forme di cooperazione istituzionale a "geometria variabile, ispirate all'esperienza britannica del Business Improvement Distric, in modo da promuovere, in quei territori commercialmente attivi della provincia, azioni diversificate di sviluppo e valorizzazione locale. Queste aree di cooperazione, possono essere dunque definite come un sistema di governance fondato sulla autonoma messa in rete tra strutture/attori/risorse commerciali e le altre attività economiche di un dato territorio" (Brunetta 2012, p. 27).

Questi elementi di valore, sono peraltro già stati sperimentati nell'esperienza italiana dei Distretti del Commercio, "individuati come ambiti in cui amministrazioni pubbliche, cittadini, imprese e rappresentanze sociali liberamente aggregati sono in grado di fare del commercio il fattore di integrazione, di coesione sociale e di valorizzazione di tutte le risorse di cui dispone un territorio" (Morandi, 2011). Il Distretto urbano lavora sul

potenziamento della vocazione dell'ambito oggetto di intervento "secondo una modalità di intervento il più possibile integrata, condivisa e concertata tra le istituzioni di governo del territorio, le autonomie funzionali e le rappresentanze economiche, politiche e sociali che vi operano" (Brunetta e Caldarice, 2014).

All'interno del perimetro del distretto si possono sperimentare una serie di premialità urbanistiche basate su alcuni elementi di innovazione in ambito regolativo come: i) Modalità di indifferenza funzionale nei cambiamenti di destinazione d'uso ai piani terra dotati di affaccio su spazio pubblico, per incentivare il riutilizzo dei locali sfitti nel tessuto urbano, consentendo così di insediare indifferentemente le diverse funzioni; ii) Insediamento di medie strutture di vendita all'interno dei centri storici, privilegiando l'ampliamento delle strutture esistenti e introducendo modalità economiche di compensazione degli impatti; iii) Riduzione o eliminazione dell'obbligo delle dimensioni minime di parcheggi pubblici nei casi di insediamento di attività commerciali anche di media dimensione all'interno del distretto, qualora ci sia una buona accessibilità pubblica e pedonale/ciclabile; iiiii) Utilizzo di premialità negli strumenti urbanistici comunali che promuovano il riuso dei contenitori dismessi attraverso la localizzazione al loro interno di strutture di vendita.

In conclusione, possiamo affermare che la Provincia di Trento ad oggi è tra le poche realtà italiane ad aver dimostrato di essere in grado di attuare una concreta integrazione tra le politiche urbanistiche e processi di liberalizzazione economica. L'esperienza inglese in tema di rivitalizzazione e valorizzazione dei centri storici, in particolare quella connessa ai BID, può costituire un prezioso riferimento e spunto per dare concretezza alle politiche previste dalla Provincia di Trento. L'amministrazione provinciale ha dato continuità alle scelte attuate con il Piano urbanistico provinciale del 2008 grazie all'approvazione della nuova Legge provinciale per il governo del territorio n. 12 del 4 agosto 2015; al centro della nuova normativa è posto la riduzione del consumo di suolo, la quale trova uno

specifico articolo di riferimento, e punta al riuso e al recupero del costruito rispetto all'espansione insediativa. Questo principio crea le condizioni per un effettivo ritorno del commercio all'interno dei centri storici, in quanto consente l'individuazione di nuove aree destinate a insediamenti commerciali solo se dimostrata l'assenza di soluzioni alternative in aree esistenti o già insediate favorendo così interventi di riuso e di rigenerazione urbana.

Diversi Comuni del Trentino, come Trento, Rovereto e Pergine Valsugana, al fine di dare concretezza alle linee programmatiche di legislatura, hanno messo in atto un percorso di integrazione, coinvolgendo specificatamente i settori del commercio, turismo ed artigianato e dell'urbanistica che punti al rilancio del centro storico della città, sia in termini di vivibilità che da un punto di vista economico, valorizzando le sue peculiarità e le sue specificità. In un quadro di sviluppo in cui le aree urbane saranno lo sfondo degli interventi territoriali più importanti, un ruolo di fondamentale importanza sarà peraltro ricoperto dalle amministrazioni locali e dai Comuni grazie alla loro competenza regolativa e pianificatoria, connotata da un percorso agile e rapido di attuazione e giustificato dalla presenza di "motivi imperativi di interesse generale" richiamati nella Direttiva Servizi comunitaria.

La partita della rivitalizzazione dei centri storici sarà però persa in partenza se non si sarà in grado di invertire il trend che vede una diminuzione continua degli abitanti nelle aree centrali della città. Gli elevati prezzi degli immobili e la congestione del traffico hanno rappresentato, e tuttora rappresentano, una barriera al ripopolamento di queste aree. L'intervento pubblico nel sistema di distribuzione commerciale deve essere motivato con la tutela degli equilibri territoriali coniugati con il perseguimento degli interessi del consumatore, inteso come cittadino in senso lato. Terminata la fase espansiva delle città, l'attenzione della disciplina urbanistica, degli operatori economici e dei decisori pubblici si è sempre più concentrata sul paradigma della rigenerazione urbana. Questo processo, tuttavia, non deve essere inteso come mera evoluzione delle azioni di riqualificazione urbana ad una scala più ampia, in quanto il suo lato più innovativo risiede

soprattutto nel contemplare anche strategie di inclusione sociale e sviluppo economico locale, finalizzate all'innalzamento della vivibilità e alla riorganizzazione delle basi economiche delle città. Si tratta per l'urbanistica sia di saper interpretare e sostenere con la pianificazione il governo di un nuovo modello di sviluppo commerciale e urbano, sia di elaborare un progetto di città capace di ricomporre la frammentazione spaziale, di sostenere le componenti più dinamiche e di riequilibrare il mix funzionale per la costruzione di una città sempre più sostenibile.

# BIBLIOGRAFIA

## RIFERIMENTI SCIENTIFICI

Annese E. (2001), *L'evoluzione tipologica dei centri commerciali*, in *Trame U., Città e territori: i nuovi spazi del commercio*, Cities and lands : the new commerce areas, Compositori, Bologna

Barbieri C.A. (2000), *Dismissione e sotto-utilizzo di complessi immobiliari*, in Avarello p., Ricci M., Politiche urbani. Dai programmi complessi alle politiche integrate di sviluppo urbano, INU Edizioni, Roma

Barbieri C.A. (2013), *Quale forma di piano e i nuovi compiti della pianificazione*, Introduzione Il Sessione XXVIII Congresso Nazionale Istituto Nazionale di Urbanistica, Salerno

Blackwell M. (2008), *Business Improvement District in England. The UK's government's proposal, enactment and guidance*. In Morçöl G., Hoyt L., Meek J., Zimmermann U. (a cura di), *Business Improvement Districts: Research, Theories, and Controversies*, CRC Press, New York, pp. 451-462.

Bobbio R., Gastaldi F. (2003), *La trasformazione delle aree industriali*, in Colarossi P., Latini A., *Urbanistica attuativa. Strumenti per l'attuazione e la gestione*, Edizioni Il Sole 24 Ore, Milano

Brunetta G., a cura di (2012), *Applicazione della metodologia di Valutazione integrata territoriale per la costruzione di scenari territoriali del commercio in provincia di Trento*, Rapporto finale di attività, DIST, Politecnico di Torino

Brunetta G. (2012), *Non solo commercio. Da politiche di settore alla sperimentazione dei distretti territoriali del commercio*, Archivio di studi urbani e regionali, Anno XLIII, n. 103

Brunetta G., a cura di (2014), *Applicazione dei criteri della metodologia di valutazione integrata territoriale nei Comuni delle Comunità di Valle del Trentino*, Rapporto finale di ricerca, DIST, Politecnico di Torino

Brunetta G., a cura di (2017), *Aggiornamento delle dinamiche ambientali e paesaggistiche e del quadro dell'offerta nei territori del commercio del Trentino a supporto di strategie di programmazione provinciale resilienti*, Rapporto intermedio di attività, DIST, Politecnico di Torino

Brunetta G., Caldarice O. (2014), *Self-organisation and retail-led regeneration: A new territorial governance within the Italian context*, in *Local Economy*, Vol 29, n. 4-5

Brunetta G., Caldarice O. (2016), *Classificazione e Interpretazione di sistemi territoriali d'offerta commerciale in Piemonte: un approfondimento nei territori dei distretti commerciali*, Rapporto finale di ricerca

Brunetta G., Caldarice O. (2016), *Retail Planning for Regional Development: The Design of Resilient Scenarios in Trentino (Italy)*, *Journal of Civil Engineering and Architecture*, 10(10), pp. 1173-1182.

Brunetta G., Morandi C. (2009), *Polarità commerciali e trasformazioni territoriali: un approccio interregionale*, Alinea, Firenze

Bullado E. (2002), *Trent'anni di politica commerciale in Italia: dalla pianificazione commerciale alla pianificazione urbanistica*, in *Rivista Geografica Italiana*, n. 109

Caldarice O. (2009), *I distretti del commercio come leva della rigenerazione urbana. Analisi del quadro teorico internazionale ed elaborazione di un modello applicativo per la Regione Piemonte*, Tesi di laurea in Architettura (progettazione urbana e territoriale), Politecnico di Torino, I Facoltà di Architettura

Casella, A., & Gastaldi, F. (2012), *Pianificazione territoriale e commercio: quali percorsi di innovazione alla scala regionale*, *Archivio di studi urbani e regionali*, Anno LXIII, n. 103

Charterina J. (2012), *The Moderating Effects of City Districts' Retail Attractiveness on the in-Town versus out-of-Town Shopping Decision*, in *International Journal of Marketing Studies*, Vol. 4, n. 2

Colliers (2011), *Midsummer retail Report 2011*, London: Colliers

Cook I. (2008), *Mobilising Urban Policies: The Policy Transfer of US Business Improvement Districts to England and Wales*, *Urban Studies*, 45 (4), pp. 773-795

Cook I. (2009), *Private sector involvement in urban governance: The case of Business Improvement Districts and Town Centre Management partnerships in England*, *Geoforum*, 40 (5), p. 930-940.

Crivello S. (2004), *Aree industriali dismesse e commercio*, in Mela A., *Commercio e città*, Celid, Torino

De Magalhães C. (2014), *Business Improvement Districts in England and the (private?) governance of urban spaces*, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 32, pp. 916-933

Eccher, A., & Magno, S. (2013), *L'innovazione istituzionale alla prova nella programmazione commerciale in provincia di Trento. Dagli scenari territoriali del commercio alla progettazione locale*. (Tesi di laurea magistrale in Pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistico-ambientale), Torino, Politecnico di Torino, Relatore Brunetta G., A.A. 2012/2013

Falceri, M. (2015), *Scenari e strumenti della pianificazione commerciale in Trentino: una strategia per la qualificazione del commercio urbano in Vallagarina*, (Tesi di laurea magistrale in Pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistico-ambientale), Torino, Politecnico di Torino, Relatore Brunetta G., A.A. 2014/2015

Faravelli M.L. e Clerici M.A. (2012), *Commercio e gentrification in un quartiere ai margini del centro storico di Milano*, in *Rivista Geografica Italiana*, n. 119

Findlay A. M., Sparks L. (2007), *The sequential test (Briefing Paper 8)*, London: National Retail Planning Forum

Findlay A., Sparks L. (2008), *The Retail Planning Knowledge Base Briefing Paper 11. Retail-Led Urban Regeneration*, Institute for Retail Studies, University of Stirling

Findlay A. and Sparks L. (2013), *Retail Planning Policy in the United Kingdom*, Institute for Retail Studies, University of Stirling, Scotland

Findlay A. and Sparks L. (2014), *The Retail Planning Knowledge Base Briefing Paper: Town Centre and High Street Reviews*, University of Stirling, Scotland

Fornari D. (2000), *Rivoluzione commerciale e Trade, Marketing*, EGEA, Milano

Fraser M. (2013), *National Review of Town Centres External Advisory Group Report: Community and Enterprise in Scotland's Town Centres*

Geyer H. (2011), *The Retail City in Greater Birmingham – The changing face of urban retail districts as a result of retail-led regeneration and containment policy*

Golton B. L. (1989), *Perspectives of building obsolescence. In R. Grover (Ed.), Land property development: New directions*, London: E. & F. N. Spon.

Grimsey B. (2012), *Sold out, Croydon: Filament Publishing*

Grimsey B. (2013), *The Grimsey Review. An alternative future for the High Street*

Guimarães P. (2016a), *From liberal to restrictiveness: an overview of 25 years of retail planning in England*, Theoretical and Empirical Researches in Urban Management, 2, pp. 24-38

Guimarães P. (2016b), *Revisiting retail planning policies in countries of restraint of Western Europe*, International Journal of Urban Sciences, 20(3), pp. 361-380

- Guimarães P. (2017), *An evaluation of urban regeneration: the effectiveness of a retail-led project in Lisbon*, in *Urban Research & Practice*, Vol. 10, n. 3
- Guy C. (2007), *Is 'demonstration of need' necessary in retail planning policy?*, *Regional Studies*, Vol. 41
- Guy C. (2007), *Retail-led regeneration: assessing the property outcomes*, in *Journal of Urban Regeneration and Renewal* Vol. 1, n. 4
- Hemphill L., Berry J., McGreal S. (2014), *A financial appraisal of business improvement districts in the UK*, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 32(4), pp. 680-696
- Hernandez T., Jones K (2005), *Downtown in transition: Emerging business improvement area strategies*, *International Journal of Retailing and Distribution Management*, 33(11), pp. 789-805
- Hughes C., Jackson C. (2015), *Death of the high street: identification, prevention, reinvention*, in *Regional Studies, Regional Science*, Vol 2, n. 1
- Lanzani A. (2002), *Commercio, metamorfosi urbane e possibili strategie di governo*, in *Rivista Geografica Italiana*, n. 109
- Lee J. K. (2013), *Mega-Retail-Led Regeneration and Housing Price*, in *The Planning Review*, Vol. 49, n. 2
- Lowe M. (2000), *Britain's Regional Shopping Centres: New Urban Forms?*, in *Urban Studies*, Vol. 37, n. 2
- Lowe M. (2005), *The Regional Shopping Centre in the Inner City: A Study of Retail-led Urban Regeneration*, in *Urban Studies*, Vol. 42, n. 3
- Lucia M.G. e Lazzarini P. (2015), *La terra che calpesto. Per una nuova alleanza con la nostra sfera esistenziale e materiale*, InnovationCreativitySetting, FrancoAngeli Editori, Milano
- Mela A., Preto G. (2004), *Il commercio e la città: una storia di destini incrociati*, in Mela A., *Commercio e città*, Celid, Torino

- Mela A., Preto G. (2005), *Il commercio e la città: innovazione e identità culturali*, in Mela A., *Commercio, città e grandi eventi*, Celid, Torino
- Morandi C. (a cura di) (1999), *Urbanistica e riforma del commercio*, Libreria Clup, Milano
- Morandi C. (2011a), *Il commercio urbano: esperienze di valorizzazione in Europa*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (RN)
- Morandi C. (2011b), *Retail and public policies supporting the attractiveness of Italian town centres: The case of the Milan central districts*, Urban Design International
- Morandi M. (2004), *Fare centro: città europee in trasformazione*, Meltemi, Roma
- Moras G., Codato G., Franco E., Balsas C. (2004), *L'approccio integrato alla qualificazione urbana: modelli e strategie di urbanistica commerciale*, Celid, Torino
- Morçöl G., Harrisburg P., Wolf J. W., Tech V. (2010), *Understanding Business Improvement Districts: A New Governance Framework*, Public Administration Review
- Morçöl G., Hoyt L., Meek J., Zimmermann U. (2008) (a cura di), *Business Improvement Districts: Research, Theories, and Controversies*, CRC Press, New York
- Pitkeathley S. (2017), *Business improvement districts: Catalysts for innovation and growth in uncertain times*, *Journal of Urban Regeneration and Renewal*, 10(4), pp. 344-347
- Portas M. (2011), *The Portas Review: An independent review into the future of our high streets*
- Prentice P., Porter I.D. (2015), *Business improvement districts and town centre management: What has been their effectiveness and what are the future directions for these strategies?*, *Journal of Urban Regeneration and Renewal*, 8(3), pp. 228-232

- Sansone M. (2007), *Confronti metodologici, riflessioni critiche e proposte operative sul Marketing Urbano in ambito internazionale: focus sull'organizzazione e gestione dei Centri Commerciali Naturali in Italia*
- Secchi B. (1999), *Città Moderna, città contemporanea e loro futuri*, in AA. VV. *I futuri della città. Tesi a confronto*, Angeli, Milano
- Secchi B. (2001), *Nuovi luoghi della sociabilità: il progetto della discontinuità*, in Trame U., *Città e territori: i nuovi spazi del commercio = Cities and lands : the new commerce areas*, Compositori, Bologna
- Storchi S., Armani O. (2010), *Centri storici e nuove centralità urbane*, Alinea, Firenze
- Tamini L. (2018), *Il riuso dei grandi contenitori urbani: vincoli e premialità*
- Tamini L. (2002), *Il governo degli insediamenti commerciali*, Libreria Clup, Milano
- Tamini L. (2011), *Il progetto di centralità. La regolazione urbanistica degli aggregati commerciali*, Maggioli Editore, Milano
- Tamini L., Zanderighi L. (2018), *Dismissioni commerciali e resilienza. Nuove politiche di rigenerazione urbana*, Egea, Milano
- Trame U. (2001), *Il territorio della continuità*, in Trame U., *Città e territori: i nuovi spazi del commercio = Cities and lands : the new commerce areas*, Compositori, Bologna
- Travers T. Weimar J. (1996), *Business improvement districts: New York and London*, The Greater London Group, London School of Economics and Political Science: London
- Urban and Economic Development Group, URBED (1994), *Vital and Viable Town Centres: Meeting the Challenge*
- Villani A. (2004), *Il senso e la possibilità della "Nuova Piazza"*, in Mazzocchi G., Villani A., *Sulla città, oggi: la nuova piazza: luoghi, strutture e forme della distribuzione commerciale*, Angeli, Milano

Ward K. (2006), *'Policies in Motion', Urban Management and State Restructuring: The Trans-Local Expansion of Business Improvement Districts*, International Journal of Urban and Regional Research

Ward K., Cook I. (2014), *Business Improvement Districts in the UK: Territorialising a 'global' model?*, Imagining urban futures working paper 13

Warnaby G., Alexander A., Medway D. (1998), *Town centre management in the UK: A review synthesis and research agenda*, International Review of Retail, Distribution and Consumer Research, 8(1), pp. 15-31.

Williams A. M. (1985), *Obsolescence + Re-Use: A Study of multi-storey industrial buildings*, Leicester: School of Land and Building Studies, Leicester Polytechnic

Wrigley N., Dolega L. (2011), *Resilience, fragility, and adaptation: New evidence on the performance of UK high streets during global economic crisis and its policy implications*, in Environment and Planning, Part A, n. 43

WuRtzebach C. H., Miles M. E. (1984), *Modern real estate*. New York, NY: John Wiley

Zangherighi L. (2001), *Town Centre Management: uno strumento innovativo per la valorizzazione del centro storico e del commercio urbano*

## RIFERIMENTI SITOGRAFICI

[https://www.atcm.org/programmes/uk\\_BID/welcometoukBID](https://www.atcm.org/programmes/uk_BID/welcometoukBID)

<http://britishBID.info/>

<https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-communities-and-local-government>

<https://www.gov.uk/government/policies/high-streets-and-town-centres>

<https://www.gov.uk/government/policies/planning-system>

<https://www.gov.uk/guidance/ensuring-the-vitality-of-town-centres>

<https://www.gov.uk/topic/planning-development/planning-officer-guidance>

<http://www.liverpoolbidcompany.com/city-central-bid/>

<https://liverpool.gov.uk/council/strategies-plans-and-policies/environment-and-planning>

<http://www.liverpoolvision.co.uk/>

<http://retailawardsliverpool.co.uk/>

## RIFERIMENTI LEGISLATIVI

Business Improvement District programme, 2000

Business Improvement District Regulation (England), 2004

Business Improvement Districts: Guidance and Best Practice, 2015

Business Improvement District: Briefing Paper, 2016

City Central BID Business Plan 2013 – 2018, 2013

City Central Annual Report & Accounts Summary Nov 2015 – Ott 2016, 2016

Direttiva CEE 27 giugno 1985, n. 337 "Valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati", G.U.C.E n. 175 del 5 luglio 1985

Direttiva CE 12 dicembre 2006, n. 123, "servizi del mercato interno"

Decreto Legge 6 dicembre 2011, n. 201 "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici", G.U. n. 284 del 6 dicembre 2011

Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 114 "Riforma della disciplina del commercio", G.U. n. 95 del 24 aprile 1998

Decreto Legislativo 26 marzo 2010, n. 59 "Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno", G.U. n. 94 del 23 aprile 2010

General Rate Act, 1967

High Streets at the Heart of our Communities: the Government's Response to the Mary Portas Review, 2012

Legge 10 ottobre 1990, n. 287 "Norme a tutela della concorrenza e del mercato", G.U. n. 240 del 13 ottobre 1990

Legge 15 marzo 1997, n. 59 "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa", G.U. n. 63 del 17 marzo 1997

Legge 4 agosto 2006, n. 248 "disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale", G.U. n. 186 dell'11 agosto 2006

Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione", G.U. n. 248 del 24 ottobre 2001

Legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 "Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino"

Legge provinciale 4 marzo 2008, n. 1 "Pianificazione urbanistica e governo del territorio"

Legge provinciale 27 maggio 2008, n. 5 "Approvazione del nuovo piano urbanistico provinciale"

Allegato A parte integrante alla legge provinciale della Giunta provinciale n. 5 di data 27 maggio 2008, Piano Urbanistico Provinciale - Relazione illustrativa

Legge provinciale 30 luglio 2010, n. 17 "Disciplina dell'attività commerciale"

Allegati A e B parte integrante alla deliberazione della Giunta provinciale n. 539 di data 25 marzo 2011, "Luoghi storici del commercio e Albo delle Botteghe storiche del Trentino", Attuazione dell'articolo 63, commi 2 e 3 della legge provinciale 30 luglio 2010, n. 17 "Disciplina dell'attività commerciale"

Deliberazione della Giunta provinciale 1 luglio 2013, n. 1339 "Approvazione dei criteri di programmazione urbanistica del settore commerciale" previsti dall'articolo 13 della legge provinciale 30 luglio 2010, n. 17 "Disciplina dell'attività commerciale"

Allegato parte integrante alla deliberazione della Giunta provinciale n. 1339 di data 01 luglio 2013 come modificato dalla deliberazione della Giunta provinciale n. 678 di data 09 maggio 2014, Criteri di programmazione urbanistica del settore commerciale ai sensi dell'articolo

11, comma 2 e dell'articolo 13 della legge provinciale 30 luglio 2010 n. 17 "Disciplina dell'attività commerciale"

Deliberazione della Giunta provinciale 30 agosto 2016 n. 1460 Criteri e modalità per la concessione dei contributi per eventi ed iniziative di qualificazione e valorizzazione dei luoghi storici del commercio realizzati da soggetti a livello comunale e da un soggetto unico a livello provinciale ai sensi dell'articolo 64, commi 2 e 2 bis, della legge provinciale 30 luglio 2010, n. 17

Liverpool Development Update, September 2016

Liverpool city centre: Strategic Investment Framework, 2012

Local Government Act, 2003

Local Government Finance Bill, 2002

Localism Act, 2011

Legge provinciale 4 agosto 2015, n. 15 "Legge provinciale per il governo del territorio"

Legge Quadro 11 giugno 1971, n. 426 "Disciplina del commercio", G.U. n. 168 del 6 luglio 1971

National Planning Policy Framework, 2012

National Planning Policy Framework, 2016

Non-Domestic Rating Collection and Enforcement Local Lists Regulations, 1989

Planning and Compulsory Purchase Act, 2004

Planning Policy Guidance 6, 1993

Planning Policy Guidance 6, 1996

Planning Policy Statement 6, 2005

Planning Policy Statement 4, 2009

Policy Evaluation of the Effectiveness of PPG6, 2004

Regio Decreto Legge 16 dicembre 1926, n. 2174 "Disciplina del commercio di vendita al pubblico", G.U. n. 299 del 29 dicembre 1926

Regio Decreto Legge 11 luglio 1938, n. 1408

Town and Country Planning Act, 1990

Vital and viable town centres: meeting the challenge, Urban and Economic Development Group, 1994

## ARTICOLI DI GIORNALE

Cazzullo A., Amazon svuoterà l'outlet che aveva svuotato le piazze, Corriere della Sera, 16 luglio 2017, <https://www.corriere.it/lodicoalcorriere/index/16-07-2017/index.shtml>

Launch of first ever Liverpool Retail Awards, Liverpool Echo, 14 settembre 2016, <http://www.liverpoolecho.co.uk/whats-on/shopping/launch-first-ever-liverpool-retail-11879565>

ECHO Retail Awards 2017: We reveal the shortlist of super city shops in line for brand new honours!, Liverpool Echo, 17 febbraio 2017, <http://www.liverpoolecho.co.uk/news/echo-retail-awards-2017-reveal-12615930>.

ECHO Retail Awards: First ever event hailed a huge success, Liverpool Echo, 30 marzo 2017, <http://www.liverpoolecho.co.uk/news/echo-retail-awards-first-ever-12819703>