

## 2 Politiche

*Il dinamismo della città, i suoi ritmi e le sue manifestazioni nello spazio sembrano scartare distanti dalle politiche pubbliche urbane e territoriali. La sensazione è che molte tra le dinamiche più interessanti avvengano tra le pieghe della regolazione pubblica e, talvolta, malgrado l'intervento amministrativo. Tuttavia, osservando Milano dalla prospettiva di questa ricerca non mancano segnali interessanti e da monitorare. Questa sezione intende fornire una 'cassetta degli attrezzi' sui processi in corso e sulla loro spazializzazione.*

### 2.1 Stato dell'arte delle politiche di coordinamento locale delle aggregazioni delle attività produttive, commerciali, di servizio e nel supporto all'imprenditorialità e alla creazione di impresa

#### 2.1.1 Centri commerciali naturali e Distretti del commercio: modelli di governance regionale

Le recenti ricerche sulle performance e sul posizionamento competitivo dei distretti produttivi evidenziano che un buon sistema di governance si riconosce non necessariamente dalla capacità delle istituzioni di suggerire strutture e strumenti, né dai percorsi di animazione, concertazione, cooperazione ma dall'attuazione coordinata ed integrata di politiche condivise e dall'impegno congiunto, attivo e partecipato sul territorio degli attori del distretto: è il "genius loci a fare la differenza nei distretti italiani, sono gli atteggiamenti, le pratiche quotidiane, i comportamenti, le passioni e i valori della piccola comunità a rendere il singolo attore locale consapevole delle criticità del proprio territorio e a farsi propulsore responsabile dello sviluppo distrettuale."<sup>1</sup> Attuare un intervento coordinato e unitario sul territorio attraverso una pianificazione integrata per cluster<sup>2</sup> consente di agire contemporaneamente sulla trasformazione urbana intervenendo sulle condizioni di contesto e sul modo di valorizzazione degli spazi dei servizi, sulle dinamiche di crescita economica e di sviluppo. Agire per cluster urbani consente inoltre di affrontare il rilancio dei servizi commerciali locali in termini di attori che ne compongono la struttura, identificando il partenariato più efficace per il perseguimento dei diversi obiettivi e per l'attuazione del programma di interventi. (Fig. 17)

In questo quadro, la definizione di un efficace sistema di governance dell'offerta commerciale nei contesti urbani centrali è correlata al rapporto tra gestione e rigenerazione (Otsuka, Reeve, 2007), alla valorizzazione della continuità spaziale degli addensamenti di offerta e alla strategia unitaria di un programma di intervento di riposizionamento attrattivo del commercio locale. Un progetto di coordinamento che, individuando strumenti e strutture per regolare le modalità di operare del distretto, favorisce nuovi modelli di interazione tra gli attori coinvolti nel sistema suggerendo l'attenuazione/rimozione dei fattori che possano essere di ostacolo a processi di consolidamento dello sviluppo del sistema di offerta locale dei servizi commerciali e del turismo.

<sup>1</sup> Cfr. Cresta A. (2008), Il ruolo della governance nei distretti industriali. Un'ipotesi di ricerca e classificazione, Milano, Angeli.

<sup>2</sup> Cfr. Caroli M.G. (a cura di) (2004), I cluster urbani. Modelli internazionali, dinamiche economiche, politiche di sviluppo, Milano, Il Sole24Ore.

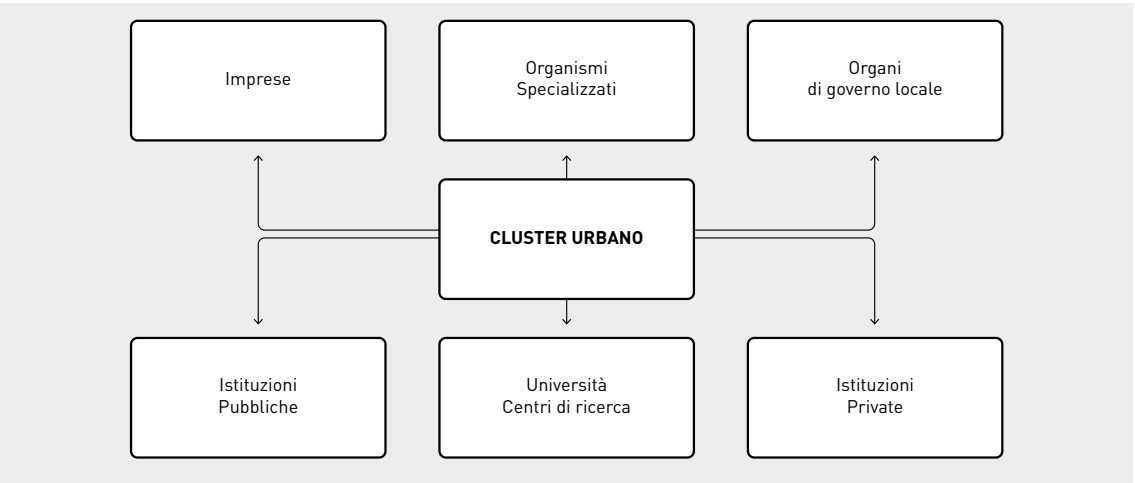


Fig. 17

Le tipologie di attori che compongono un cluster urbano  
Fonte: M.G. Caroli, 2004

In questa fase congiunturale, le politiche orientate alla gestione unitaria del commercio urbano per non essere finalizzate solo a convogliare risorse dall'attore pubblico regionale (banale fundraising istituzionale) devono configurare un modello di governance condiviso e coerente con le vocazioni commerciali locali, capace di assegnare vantaggio competitivo ai soggetti beneficiari del programma di intervento e di darsi una strategia progettuale. Nell'attuale crisi fiscale delle città e dei territori il partenariato pubblico-privato rappresenta, infatti, un elemento di razionalizzazione delle risorse e di contenimento della spesa pubblica in quanto consente agli attori principali di trovare un ambito di interesse comune e di concentrare su di esso risorse e competenze. Dalla casistica internazionale emergono modelli contrattuali, negoziati e partenariati, in cui tutti gli attori e le parti sociali coinvolte da un progetto territoriale sono presenti simultaneamente al tavolo decisionale.

L'analisi comparativa delle politiche attive promosse in alcune Regioni campione<sup>3</sup> (Tab. 8) ha fatto emergere analogie e differenze nel modello di governance evidenziando, tra gli elementi di interesse, anche alcune questioni aperte e nodi problematici riconducibili, ad esempio, all'assenza di trattamento urbanistico dei nuovi sistemi distrettuali a gestione unitaria e integrata, alla settorialità della cabina di regia, al necessario allargamento delle partnerships locali e territoriali, alla maggiore valorizzazione delle alleanze strategiche tra piccolo e grande formato, alla frammentazione delle politiche a scala locale, ai primi casi di insuccesso.

I principali suggerimenti utili all'orientamento delle policy riguardano, oltre che al trattamento di alcune criticità evidenziate sopra, il ruolo delle reti lunghe (media e grande distribuzione commerciale, turismo, filiera alimentare, moda/design/architettura) nell'articolazione delle partnership territoriali e nell'implementazione delle politiche attive, e il potenziale contributo dei nuovi formati integrati d'offerta (commercio, cultura, tempo libero) nel consolidamento degli addensamenti urbani oggetto di politiche coordinate di sviluppo e di rafforzamento attrattivo.

#### 2.1.2 I Distretti del commercio promossi da Regione Lombardia

Dal 2008 è stata avviata una politica regionale lombarda a sostegno dei distretti del commercio che replica, adeguandola e rilanciandola, la precedente iniziativa dei Piani integrati per la competitività del sistema (PICS). Tale policy mira a incentivare le imprese del settore commerciale

<sup>3</sup> Che hanno rivisitato e rielaborato alcuni primi modelli di azione regionale introdotti, ad esempio, dai Consorzi integrati di via (CIV) in Liguria e dai Centri commerciali naturali in Toscana.

**Tab. 8**  
Declinazioni regionali di sistema commerciale  
locale a gestione coordinata e unitaria

**Fig. 18**  
Distribuzione territoriale dei 199 distretti del com-  
mercio lombardi

Fonte: Regione Lombardia, Direzione Generale Com-  
mercio, Turismo e Servizi, 2012



Regione	Nome	Definizione normativa
Emilia-Romagna	Centri commerciali naturali	Interventi locali finalizzati ad attivare processi di rigenerazione e rinnovo commerciale, in un'ottica di unitarietà dell'area o dell'ambito territoriale oggetto di intervento
Lombardia	Distretti urbani e diffusi del commercio	Aree di rilevanza comunale (DUC) o intercomunale (DID) nelle quali cittadini, imprese, e realtà sociali liberamente aggregati sono in grado di fare del commercio il fattore strategico di integrazione e valorizzazione di tutte le risorse di cui dispone il territorio, per accrescerne l'attrattività, rigenerare il tessuto urbano e sostenere la competitività delle sue polarità commerciali
Piemonte	Distretti commerciali	Organismo istituzionale ed economico, contenitore degli interessi economici, di promozione, di sviluppo e di governo del territorio. Un nuovo soggetto territoriale operativo che tutela e promuove il commercio di prossimità in tutte le sue forme negli ambiti comunali e sovramunicipali di insediamento commerciale
Puglia	Distretti urbani del commercio	Un organismo che persegue politiche organiche di riqualificazione del commercio per ottimizzare la funzione commerciale e dei servizi al cittadino. Esso è costituito da operatori economici, pubbliche amministrazioni e altri soggetti interessati, di un ambito territoriale delimitato caratterizzato da un'offerta distributiva integrata ed in grado di esercitare una polarità commerciale almeno locale. L'ambito può avere un'ampiezza
Toscana	Centri commerciali naturali	Luoghi commerciali complessi e non omogenei, sviluppatisi nel tempo anche senza programmazione unitaria, concepiti come spazi unici ove opera un insieme organizzato di esercizi commerciali, esercizi di somministrazione, strutture ricettive, attività artigianali e di servizio, aree mercatali ed eventualmente integrati da aree di sosta e di accoglienza e da sistemi di accessibilità comuni

localizzate nei centri urbani a consorziarsi per gestire servizi comuni, cercando di contrastare la forte evasione di spesa, in termini di attrazione per il consumatore, nei confronti degli aggregati commerciali pianificati. A tal fine le piccole imprese del terziario sono state orientate a condividere una strategia di promozione e valorizzazione comune ripartendo i costi fissi su una pluralità di soggetti.

Nel triennio 2008-2011 la Regione Lombardia ha riconosciuto 199 distretti del commercio <sup>4</sup> – definiti come ambiti territoriali ben individuabili, identificabili come polarità commerciali attrattive a livello infracomunale, comunale o sovracomunale, caratterizzati da un'offerta distributiva integrata ed espressione di attori sociali capaci di integrare al fattore commerciale gli elementi economici, infrastrutturali, culturali e sociali peculiari del territorio – distinguendo tra quelli promossi dai capoluoghi di provincia e quelli diffusi sul territorio. I 199 distretti del commercio lombardi (Fig 18) coinvolgono 796 comuni, con una popolazione complessiva di 7 milioni di cittadini interessati, 90.963 imprese commerciali al dettaglio di vicinato (80% dell'intero territorio lombardo), 5.869 medie strutture di vendita (73%) e 328 grandi strutture di vendita (70%).

**Il modello di governance**

Il Distretto del Commercio, acquisendo alcuni elementi premianti e virtuosi presenti nelle prime buone pratiche consolidate dei Distretti Urbani (DUC) e dei Distretti Diffusi di rilevanza intercomunale (DID), ha definito una forma organizzativa per l'accompagnamento e la realizzazione degli interventi pubblici e privati focalizzata sull'attivazione e sull'operatività di:

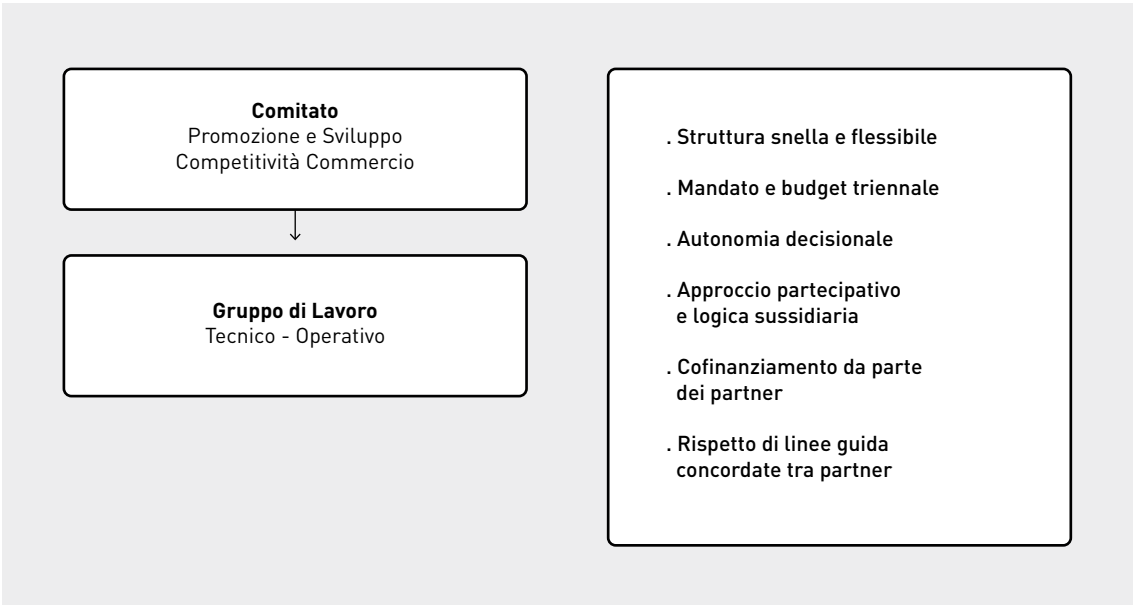
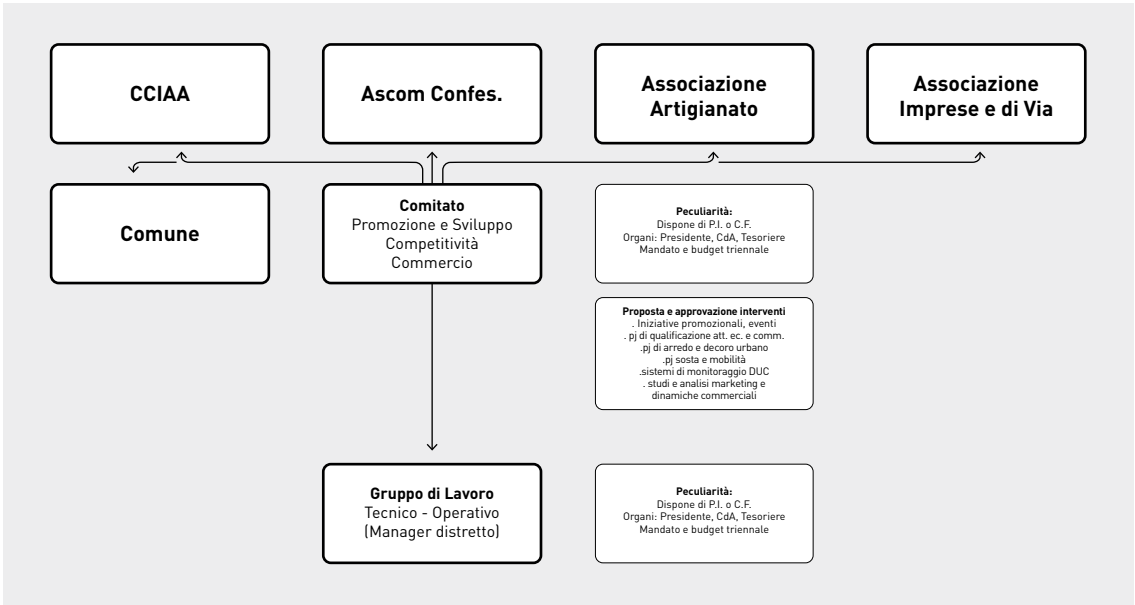
- una Cabina di Regia finalizzata a costruire un coordinamento forte che veda la presenza dei Comuni e dei principali soggetti istituzionali di rappresentanza e a definire il processo di progettazione integrata che è alla base della costruzione e della sostenibilità nel tempo del Distretto commerciale attraverso l'individuazione di ulteriori opportunità di sviluppo e una capacità di attrazione di risorse aggiuntive. La Cabina di Regia è costituita, nella maggior parte dei casi, dai Sindaci (o loro delegati) delle amministrazioni comunali partecipanti al Programma di Intervento, dai rappresentanti dell'associazione maggiormente rappresentativa (ai sensi della Legge n. 580/1993) e da un rappresentante della Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura (C.C.I.A.A.). La Cabina di Regia si configura come organo di governo strategico del partenariato, cui compete ogni conseguente potere decisionale, di indirizzo e coordinamento e di controllo ai

<sup>4</sup> 40 individuati nel primo bando del 2008, 32 con il secondo bando del 2009, 74 con il terzo bando del 2010. Il quarto bando del 2011 ha finanziato 28 nuovi distretti e ha individuato 25 nuovi distretti (ammessi e non finanziati).

Fig. 19  
Modelli di governance: un esempio

Fig. 20  
Peculiarità del modello di governance

Fonte: Regione Lombardia, Seminario Tecnico dei Distretti del commercio, 22 marzo 2011



quali gli altri organi devono attenersi. Delibera a maggioranza degli aventi diritto e determina, spesso, le politiche di individuazione e gestione degli orari per gli esercizi del commercio al dettaglio in sede fissa localizzati nell'ambito territoriale del Distretto. In particolare, la Cabina di Regia svolge un ruolo di soggetto attivo e promotore del lavoro di miglioramento, implementazione ed eventualmente aggiornamento del Programma di intervento, nel rispetto, comunque, dei limiti previsti nello stesso Regolamento e nel relativo Bando di finanziamento, cura che le iniziative ed azioni svolte nel Distretto, nel rispetto del Programma di intervento, siano costantemente mirate al pieno coinvolgimento di tutta l'area territoriale del Distretto, approva, nei casi previsti dal Programma di intervento, la definizione in dettaglio dei progetti e monitora la realizzazione del Programma di intervento e la sua corretta attuazione.

- Un Manager del Distretto commerciale <sup>5</sup> responsabile del coordinamento e dell'attuazione delle politiche commerciali e promozionali sul territorio del Distretto Diffuso. Dal punto di vista della collocazione organizzativa, interagisce con i portatori di interesse del distretto (amministrazioni comunali, associazioni imprenditoriali, imprese, proprietà immobiliari, consumatori, ed altri soggetti no profit <sup>6</sup>) per la definizione delle strategie di promozione, di marketing, di sviluppo economico e di riqualificazione urbana del distretto, nonché ad individuare gli strumenti e le azioni più adatte alla loro attuazione. Il manager di distretto opera per il soggetto giuridico individuato dal partenariato pubblico-privato come riferimento amministrativo e gestionale per il governo del distretto <sup>7</sup>. Si occupa della gestione ed è il responsabile del coordinamento e dell'attuazione delle politiche commerciali e promozionali sul territorio del distretto.

- Una Consulta di Distretto finalizzata a svolgere un ruolo propositivo nei confronti della Cabina di Regia e di controllo sociale sull'operato del Manager del Distretto commerciale. È composta dai rappresentanti di tutti i partner di Distretto, sia sottoscrittori dell'Accordo di Distretto, sia successivamente ammessi al partenariato. Possono parteciparvi, senza diritto di voto, esperti

<sup>5</sup> Definito ai sensi del Decreto n. 14355 del 22/12/2009 di Regione Lombardia.

<sup>6</sup> Cfr. Regione Lombardia, Decreto n. 14355 del 22/12/2009 "Adozione Nuovi Profili Professionali per l'inserimento nel Quadro Regionale degli Standard Professionali della Regione Lombardia - QRSP; Legge Regionale 29 giugno 2009, n. 9 "Modifica a leggi regionali e altre disposizioni in materia di attività commerciali"; Deliberazione della Giunta Regionale VIII/010397 del 28 ottobre 2009, Modalità per l'individuazione degli ambiti territoriali "distretti del commercio" ai sensi dell'art. 4 bis della legge regionale 14/99.

<sup>7</sup> Classificazione Nazionale delle Professioni ISTAT 2001 (1.2.2.4 - Direttori di aziende private nel commercio); Attività Economiche ATECO (G -52.1 - Commercio al dettaglio in esercizi non specializzati); Classificazione Internazionale delle Professioni ISCO-88 (1314 - Direttori generali - commercio all'ingrosso ed al dettaglio).

identificati dai partner sottoscrittori al fine di apportare il proprio contributo tecnico consultivo. La Consulta di Distretto opera mediante assemblee che possono approvare mozioni alla Cabina di Regia - sia propositive, sia di segnalazione - che deliberano a maggioranza dei votanti, senza computare gli astenuti.

Una delle criticità emerse nell'osservazione di numerose esperienze progettuali, anche di successo, è riferita all'assenza molto spesso di una chiara integrazione con le politiche di governo del territorio a scala locale e di area vasta che potrebbe, nel medio periodo, generare anche importanti esternalità sul processo decisionale e progettuale. L'attivazione di osservatori sulle dinamiche distrettuali e sulle trasformazioni commerciali e urbanistiche, sul modello delle migliori iniziative presenti nell'ambito della filiera distrettuale industriale (come quella virtuosa delle agenzie di distretto), potrebbe rappresentare un elemento di valore aggiunto, in particolare per quelle realtà distrettuali diffuse di rilevanza intercomunale, per orientare e rendere integrate le decisioni a scala sovralocale. (Fig. 19-20)

Il 4° bando regionale dei Distretti del Commercio <sup>8</sup>, ponendo la qualificazione commerciale dei luoghi urbani al centro dell'attenzione delle politiche dei Comuni lombardi, definisce che "i distretti nascono come aree di rilevanza comunale (DUC) o intercomunale (DID) nelle quali cittadini, imprese, e realtà sociali liberamente aggregati sono in grado di fare del commercio il fattore strategico di integrazione e valorizzazione di tutte le risorse di cui dispone il territorio, per accrescerne l'attrattività, rigenerare il tessuto urbano e sostenere la competitività delle sue polarità commerciali". E' perseguito l'obiettivo di potenziare la competitività dei negozi al dettaglio e degli esercizi pubblici presenti rendendoli "motori di sviluppo" ed elemento di coesione e di riconoscimento per la comunità stessa e per visitatori e utenti esterni.

Sono individuati quali fattori strategici per l'attrattività e la vivibilità di un Distretto le seguenti condizioni di contesto:

- addensamenti di esercizi commerciali anche integrati con altri settori economici (artigianato, servizi, turismo, ecc..);
- attività commerciali storicamente presenti nell'area ed espressione delle tipicità locali;
- elementi di attrattività del territorio (riferimenti culturali, turistici, ecc..) di rilievo comunale o sovracomunale;

<sup>8</sup> D.d.u.o. 1 marzo 2011 - n. 1822 Approvazione del 4° bando «Distretti del Commercio» D.g.r. 993 del 15 dicembre 2010, BURL n. 9 del 4 marzo 2011, S.O. (dotazione finanziaria complessiva pari a € 14.400.000 di cui il 50% per nuovi Distretti, ripartiti per Provincia in base al peso demografico).

Tab. 9  
Le 8 macrotematiche premiate dal 4° bando regionale

- accessibilità e sviluppo di mobilità sostenibile (trasporto pubblico, parcheggi per auto, cicli e motocicli, infrastrutture per la mobilità dolce, isole pedonali, aree dedicate al carico e scarico delle merci ecc..);
- qualità urbana (arredo urbano, aree verdi, segnaletica, pulizia, sicurezza, ecc..);
- offerta e qualità di servizi (animazione/eventi, attività culturali e di intrattenimento, quantità e qualità del servizio commerciale, ecc.);
- potenzialità di sviluppo e di crescita;
- sviluppo di specifiche vocazioni territoriali.

Nel set dei soggetti beneficiari dei contributi regionali, i capofila sono referenti unici della Regione sul piano finanziario per tutto ciò che riguarda la gestione finanziaria del contributo. Possono essere beneficiari del contributo regionale per il tramite del Capofila:

- le imprese con sede legale o operativa nel distretto, esclusivamente del comparto della distribuzione commerciale (comprese le edicole e i pubblici esercizi di somministrazione) <sup>9</sup>;
- le imprese del comparto del turismo e dei servizi (comprese le agenzie di viaggio)
- gli altri Comuni, oltre il Capofila;
- le associazioni, i consorzi e le cooperative e loro società operative che abbiano per oggetto la promozione ed il sostegno delle imprese commerciali.

Le spese ammissibili dagli operatori privati <sup>10</sup> sono focalizzate sui seguenti interventi:

- Acquisizione di nuove attrezzature per spazi esterni ai locali ad uso commerciale (tende, dehors, tavoli e sedie da esterno, chioschi per le edicole,) compresa manodopera, installazione ed opere murarie strettamente connesse alla posa in opera delle attrezzature finanziabili;
- lavori e opere edili per la risistemazione di facciate e fronti strada a quota marciapiede, pertinenti ad attività commerciali, turismo e servizi;
- acquisto di mezzi per la mobilità dolce funzionali all'intervento di valorizzazione del distretto, nel caso di mezzi motorizzati, esclusivamente a metano, elettrici o misti;
- vetrine, anche vetrine interattive touch screen con affaccio sulla strada;

<sup>9</sup> Che presentano Codici ATECO Registro Imprese di attività prevalente d'impresa (e non di unità locale) compreso nell'elenco fornito in allegato al 4° bando.

<sup>10</sup> Si considerano ammissibili le spese fatturate a partire dal 1 marzo 2011; le attività previste nel Programma di Intervento del Distretto dovranno realizzarsi entro 18 mesi dalla data di pubblicazione sul BURL del decreto che approva la graduatoria e il relativo contributo assegnato. Il contributo a fondo perduto è fino al 50% delle spese ritenute ammissibili, di cui, almeno il 50% dovrà essere destinato agli interventi sostenuti dai soggetti privati.

1. Comunicazione e marketing di Distretto del Commercio	analisi e piani di marketing funzionali alla valorizzazione, analisi e profilazione dei consumatori-utenti, rilevazioni flussi pedonali a mezzo di contatori o steward; campagne di comunicazione, creazione di carte fedeltà, di iniziative di promozione congiunta o di sistemi integrati
2. Promozione e animazione	percorsi tematici, iniziative ed eventi volti a favorire l'attrattività nel Distretto verso visitatori aggiuntivi rispetto a quelli abituali (ad es. aperture straordinarie in fasce orarie e settimanali specifiche, mostre, eventi, spettacoli)
3. Interventi strutturali	realizzazione, restauro, risanamento, ristrutturazione dell'arredo urbano e del patrimonio edilizio destinato al commercio in sede fissa e su aree pubbliche (illuminazione pubblica degli spazi urbani, del verde pubblico, interventi di manutenzione straordinaria e di qualificazione estetica coordinata dei negozi e dei chioschi -anche edicole- con esclusivo riferimento a facciate, vetrine, insegne, dehors e loro attrezzature)
4. Accessibilità e mobilità	opere per la viabilità e l'accessibilità del Distretto purché strettamente funzionali all'area commerciale ed al miglioramento delle sue performance (acquisto di biciclette e veicoli a metano o elettrici di esclusivo utilizzo nell'area del Distretto, riqualificazione di aree per sosta e parcheggio di mezzi privati o per il trasporto pubblico locale, realizzazione di piste ciclo-pedonali, abbattimento di barriere architettoniche)
5. Sicurezza	ideazione e realizzazione di opere per la sicurezza delle aree in cui sono insediati i Distretti del Commercio per le persone, le merci e gli immobili (installazione di sistemi di video-sorveglianza e di allarme elettronici)
6. Gestione di servizi in comune	gestione integrata delle attività logistiche, di comunicazione e marketing di interesse comune fra gli operatori del distretto, gestione di servizi aggiuntivi di pulizia degli spazi, gestione di servizi di locazione degli spazi commerciali e promozione della vocazione territoriale (azioni e prodotti) in una logica di sostegno dell'offerta merceologica integrata e dell'attrattività dei Distretti anche rivolta al recupero e rivitalizzazione di aree dismesse e/o non utilizzate, personalizzazione e gestione della segnaletica, prevenzione e rimozione dei graffiti, servizi di vigilanza e security
7. Interventi per la sostenibilità energetica ed ambientale	ideazione e realizzazione di interventi per favorire la minore emissione di sostanze inquinanti, il miglioramento del contesto ambientale, la riduzione dei consumi, il risparmio energetico, la raccolta differenziata di rifiuti e soluzioni per una migliore sostenibilità)
8. Iniziative finalizzate allo sviluppo e al sostegno dell'imprenditoria	interventi - in collaborazione con i soggetti sottoscrittori l'Accordo di Distretto (ad esempio, le CCIAA) - volti a sviluppare e sostenere gli operatori privati operanti (corsi di orientamento, accompagnamento, formazione professionale e aggiornamento)



**Tab. 10**  
Il 5° Bando dei Distretti del Commercio:  
aree di intervento

- acquisto di pannelli solari (non saranno finanziati gli impianti);
- acquisto e installazione di sistemi esterni di video-sorveglianza e di allarme elettronici, installazione di mezzi di dissuasione ed anti-intrusione.

Il 5° Bando dei Distretti del Commercio (Decreto del Direttore Generale n. 1744 dell'1 marzo 2013), costruito in sinergia a Confcommercio e Confesercenti, ha assegnato risorse economiche pari a un milione di euro ai Distretti già precedentemente costituiti. Il bando è finalizzato alla valorizzazione integrata di iniziative ed azioni locali, correlando fra loro azioni di gestione (governance), azioni di innovazione organizzativa e di promozione (manager e strutture di gestione del distretto), azioni di innovazione di processo e di prodotto, a favore del mondo imprenditoriale del distretto. In questo quadro, all'interno delle opportunità territoriali generate da EXPO 2015, i Distretti del Commercio potranno proporre azioni coordinate, promozionali e di servizio all'assetto imprenditoriale, per garantire certezza e capacità nell'assistere ed attrarre flussi turistici ed investitori esteri, mirando anche a favorire iniziative di incoming di capitali e collaborazioni nei territori distrettuali.

2.1.3 La metodologia: gli indicatori per il monitoraggio delle polarità distrettuali

Regione Lombardia ha fornito in due versioni integrate le "Linee guida indicatori di performance dei Distretti del Commercio"<sup>11</sup> elaborate dal Laboratorio Distretti regionale, finalizzate ad indirizzare i lavori di monitoraggio dei Distretti in itinere. In continuità con la strategia di governance del Distretto, l'Osservatorio permanente sulle dinamiche distrettuali, attua il monitoraggio degli indicatori di performance restituendo periodici report analitici e interpretativi a supporto delle decisioni sulle strategie di sviluppo del distretto.

I Distretti del Commercio hanno inserito nei loro Programmi di intervento azioni riguardanti il monitoraggio, tramite individuazione di indicatori specifici, della loro performance al momento della presentazione del dossier di candidatura, da aggiornarsi periodicamente per verificare la bontà delle azioni e l'efficacia delle scelte compiute.

Gli indicatori di performance, organizzati in quello che è un vero e proprio strumento di monitoraggio del Distretto, risultano essere un elemento fondamentale per il successo del Distretto. Ciò significa avere a disposizione uno strumento di aiuto alla decisione e alla pianificazione delle

<sup>11</sup> Cfr. Regione Lombardia, IReR, Laboratorio dei Distretti, Versione 2 – 2011.

AREE DI INTERVENTO	PRINCIPALI CONTENUTI
Qualificazione, e sviluppo del Distretto; iniziative di governance evoluta	Fusioni e/o aggregazioni fra distretti riconosciuti; creazione di modelli di governance evoluti; manager di distretto.
Attrattività ed animazione del territorio	Itinerari dell'attrattività dei territori in funzione del terziario
Sostegno alle imprese	Iniziative per promozioni e saldi; valorizzazione delle eccellenze; innovazione di filiera; franchising; formazione imprese

azioni utili a raggiungere gli obiettivi di sviluppo per il Distretto e uno strumento di misurazione di tali azioni nel tempo.

Indicatori di primo e secondo livello  
Al fine di rendere più semplice e snellire le procedure di raccolta e trasmissione dati, la Regione ha deciso, per la rilevazione 2011, di impostare il lavoro di monitoraggio come percorso a due velocità; è stato, infatti, identificato un set di 10 indicatori di 1° livello, di facile calcolo ed utilizzo, volti ad un primo inquadramento conoscitivo di base del Distretto. Accanto agli indicatori di 1° livello vengono indicati anche altri indicatori definiti di 2° livello che sono più complessi e la cui elaborazione richiede un maggior impegno organizzativo e di tempo. "Questi indicatori sono rilevanti ai fini della costruzione di un efficace strumento di monitoraggio e governance dei Distretti che consenta, negli anni, di conoscere meglio l'insieme dei Distretti e i trend che si manifesteranno a livello locale e territoriale".

Il modello di riferimento Belga assunto da Regione Lombardia  
Mentre nella maggior parte dei casi il monitoraggio e la scelta sia degli indicatori che della metodologia da seguire sono opzioni che competono soltanto al Distretto, nel caso invece del modello belga ("Outil de Gestion") si tratta di un programma di monitoraggio a livello regionale che rappresenta, non solo un valido strumento di aiuto alla decisione per i singoli Distretti, ma anche un efficiente strumento di orientamento delle politiche della Regione Vallonia in materia di Distretti del Commercio.

Il monitoraggio del distretto attraverso indicatori di performance è finalizzato al perseguimento dei seguenti obiettivi:

- facilitare la creazione di un partenariato pubblico-privato per la gestione del Distretto;
- aiutare potenziali imprenditori a insediarsi nel Distretto commerciale centrale, mettendo a loro disposizione dati tramite i quali costruire il loro business plan;
- monitorare le strategie intraprese per la qualificazione del luogo del commercio considerato;
- mettere a disposizione degli attori dati di tipo microeconomico (flussi pedonali, livello degli affitti, clientela potenziale, profilo dei consumatori, ecc.), difficili da reperire, ma molto importanti nella definizione di azioni di intervento;
- facilitare la ricerca di investitori potenziali per il Distretto considerato anche attraverso la presentazione delle sue potenzialità a fiere e incontri.

Tra questi, gli Indicatori di performance derivati da rilevazioni di Customer Satisfaction sono rivolti ad esempio a consumatori del distretto, operatori economici ma anche residenti.

**Tab. 11**  
Indicatori di 1° livello

Fonte: Regione Lombardia, Laboratorio dei Distretti del Commercio, Rilevazioni e statistiche, IReR 2011

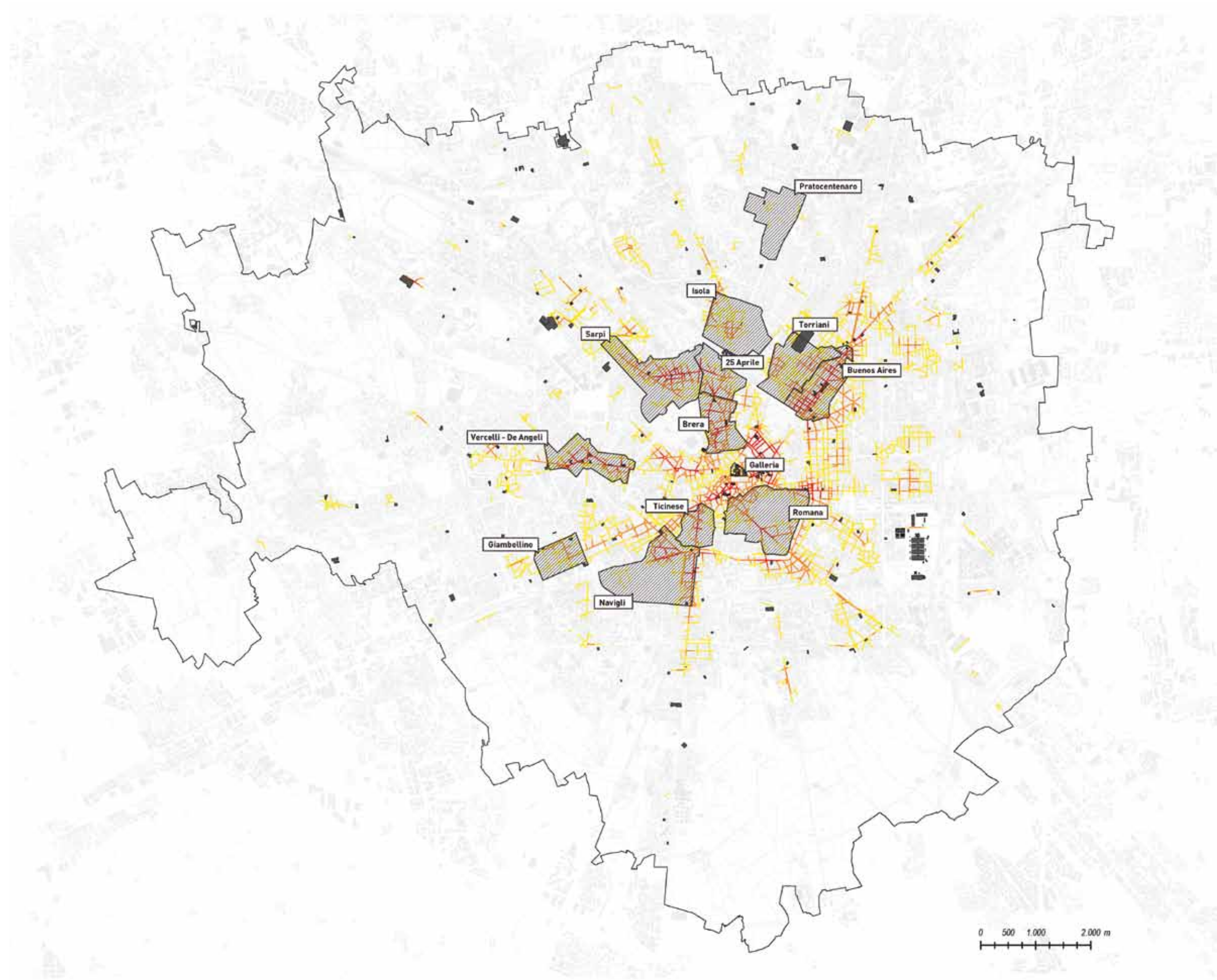
**Tab. 12**  
Indicatori di 2° livello

Fonte: Regione Lombardia, Laboratorio dei Distretti del Commercio, Rilevazioni e statistiche, IReR 2011

Indicatori di performance derivati da rilevazioni di Customer Satisfaction
INDICATORE di Brand Awareness
Conoscenza degli operatori economici rispetto al Distretto
Conoscenza dei consumatori rispetto al Distretto
Conoscenza dei residenti rispetto al Distretto
INDICATORE di Customer Satisfaction
Soddisfazione generale degli operatori economici rispetto al Distretto
Soddisfazione generale dei consumatori rispetto al Distretto
Soddisfazione generale dei residenti rispetto al Distretto
Soddisfazione degli operatori economici rispetto al Distretto nell'ultimo anno
Soddisfazione dei consumatori rispetto al Distretto nell'ultimo anno
Soddisfazione dei residenti rispetto al Distretto nell'ultimo anno
Indicatori di performance derivati da rilevazioni circa il mix commerciale
INDICATORE di Retail Vacancy
Quota di locali commerciali vuoti
INDICATORE di Densità commerciale
Densità commerciale
INDICATORE di Specializzazione
Quota di attività di servizio alla persona
INDICATORE di Offerta Alimentare
Quota di attività alimentari
INDICATORE di Retail Rent
Affitto medio annuo in euro
Indicatori di performance desunti da rilevazioni circa i parcheggi
INDICATORE di disponibilità di parcheggi
Disponibilità di parcheggi
INDICATORE di disponibilità di parcheggi a pagamento/rotazione
Disponibilità di parcheggi a pagamento/disco orario
Promozione e Comunicazione
Indicatore web 2.0
Strumenti attivati per la comunicazione e promozione del Distretto via web

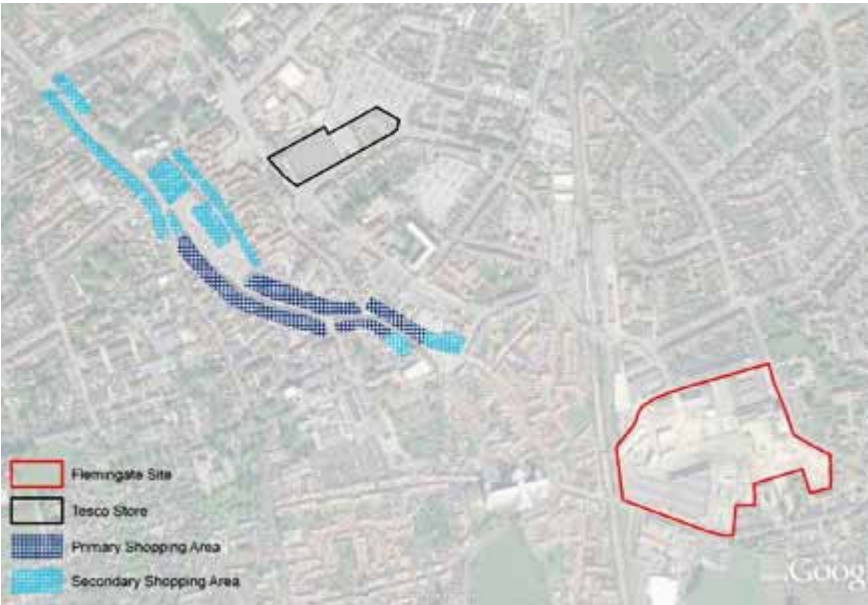
Indicatori di performance derivati da rilevazioni di Customer Satisfaction
INDICATORE di sicurezza percepita
Sentimento di sicurezza degli operatori economici (soddisfazione)
Sentimento di sicurezza dei consumatori (soddisfazione)
Sentimento di sicurezza dei residenti (soddisfazione)
INDICATORE di manutenzione percepita
Soddisfazione degli operatori economici rispetto alla manutenzione degli spazi pubblici del Distretto
Soddisfazione dei consumatori rispetto alla manutenzione degli spazi pubblici del Distretto
Soddisfazione dei residenti rispetto alla manutenzione degli spazi pubblici del Distretto
Soddisfazione degli operatori economici rispetto allo stato generale degli edifici del Distretto
Soddisfazione dei consumatori rispetto allo stato generale degli edifici del Distretto
Soddisfazione dei residenti rispetto allo stato generale degli edifici del Distretto
INDICATORE di pulizia percepita
Soddisfazione degli operatori economici rispetto alla pulizia degli spazi pubblici del Distretto
Soddisfazione dei consumatori rispetto alla pulizia degli spazi pubblici del Distretto
Soddisfazione dei residenti rispetto alla pulizia degli spazi pubblici del Distretto
INDICATORE di soddisfazione relativo alle attività di promozione e di animazione/eventi realizzate
Soddisfazione degli operatori economici rispetto all'animazione del Distretto
Soddisfazione dei consumatori rispetto all'animazione del Distretto
Soddisfazione dei residenti rispetto all'animazione del Distretto
Indicatori di performance derivati da rilevazioni circa il mix commerciale
INDICATORE di Servizio commerciale
Quota di servizi a carattere commerciale
INDICATORE di Evasione commerciale
Quota di consumatori che frequentano altri Distretti/poli commerciali
INDICATORE di Commercial Mix Satisfaction
Soddisfazione degli operatori economici per la diversità dell'offerta commerciale
Soddisfazione dei consumatori per la diversità dell'offerta commerciale
Soddisfazione dei residenti per la diversità dell'offerta commerciale
Soddisfazione degli operatori economici rispetto alla qualità dell'offerta commerciale
Soddisfazione dei consumatori e dei residenti rispetto alla qualità dell'offerta commerciale
Indicatori di performance desunti da rilevazioni circa i parcheggi
INDICATORE di Parking Satisfaction
Soddisfazione degli operatori economici rispetto al numero di posti auto
Soddisfazione dei consumatori rispetto al numero di posti auto
Soddisfazione dei residenti rispetto al numero di posti auto
Soddisfazione degli operatori economici rispetto alla prossimità dei posti auto rispetto ai negozi
Soddisfazione dei consumatori rispetto alla prossimità dei posti auto rispetto ai negozi
Soddisfazione dei residenti rispetto alla prossimità dei posti auto rispetto ai negozi
TASSO di congestione medio del sabato
Congestione media del sabato
INDICATORE di Flusso pedonale
Flusso pedonale settimanale – Flusso pedonale del sabato
Giorno della settimana più frequentato
Periodo della giornata più frequentato

**Allegato A.13**  
Distretti Urbani del Commercio (DUC) e principali addensamenti di attività a rilevanza commerciale





**Fig. 21**  
Approccio sequenziale: applicazione pratica  
di perimetrazione delle aree degradate da riqualificare



**2.1.4 Scenari evolutivi del governo degli aggregati commerciali**

I principali profili di innovatività introdotti da alcune recenti politiche pubbliche regionali caratterizzano sia questioni di carattere insediativo – nei quali viene recepito il c.d. “approccio sequenziale” di matrice anglosassone, che assicura la priorità agli interventi commerciali in centro storico e urbano e favorisce gli interventi di riqualificazione urbanistica – sia le complesse modalità autorizzatorie, in particolare, delle grandi strutture di vendita, che introducono la metodologia nota come “valutazione a impatto zero” in quanto basata su un meccanismo che prevede il calcolo del coefficiente di impatto riferito a ciascun intervento commerciale ed il suo azzeramento attraverso apposite misure di compensazione.

Nel dettaglio, le principali novità riguardano, in particolare:

1) la metodologia dell’approccio sequenziale che va ad orientare le scelte localizzative delle imprese della grande distribuzione organizzata moderna: in coerenza con le politiche di progressiva riduzione del consumo di suolo presenti in molti Paesi europei e in diverse Regioni italiane, l’intenzione del decisore pubblico (ad es. ultimi dispositivi regolativi della Regione Veneto <sup>12</sup>) è quella di promuovere la vitalità economica e commerciale dei centri urbani concentrando gli interventi di trasformazione <sup>13</sup>, attraverso una progressiva diminuzione della quantità degli interventi extraurbani a gravitazione sovralocale e lo sviluppo qualitativo di nuovi format integrati, anche di media e grande dimensione, nelle aree centrali attraverso il recupero e la rigenerazione delle aree produttive dismesse esistenti <sup>14</sup>. Tale approccio localizzativo stabilisce infatti priorità di sviluppo indirizzate alle aree già urbanizzate: il ricorso a quelle non ancora compromesse dal punto di vista urbanistico e insediativo è consentito soltanto quando sono esaurite tutte le oppor-

<sup>12</sup> Cfr. Legge regionale n. 50 del 28 dicembre 2012 “Politiche per lo sviluppo del sistema commerciale nella Regione del Veneto” e Regolamento Regionale 21 giugno 2013, n. 1 “Indirizzi per lo sviluppo del sistema commerciale (articolo 4 della legge regionale 28 dicembre 2012, n. 50)”, BURV n. 53 del 25 giugno 2013.

<sup>13</sup> Attraverso una maggiore integrazione tra indirizzo urbanistico e l’attuale dinamica localizzativa degli aggregati commerciali urbani orientata a configurare nuovi luoghi del commercio di prossimità con un profilo di complementarità nei confronti dell’offerta centrale più tradizionale e consolidata, di maggior sinergia con l’accessibilità pubblica e con l’obiettivo di attenuare l’evasione di spesa verso le polarità extraurbane.

<sup>14</sup> Come dimostra la lunga esperienza applicativa nel contesto europeo, in particolare, olandese e inglese (cfr. per il caso UK: National Planning Policy Framework, Ensuring the vitality of town centres, 27 marzo 2012; Department for Communities and Local Government, Planning for Town Centres. Practice guidance on need, impact and the sequential approach, dicembre 2009; PPS6-Planning Policy Statement 6, 2005; PPG6-Planning Policy Guidance 6, 1996).

tunità per progetti di riuso e di completamento di aree o strutture dismesse e degradate. (Fig. 23)  
In questo quadro, i criteri introdotti dal recente regolamento regionale veneto per la pianificazione locale operano una rivisitazione dell’applicazione e della verifica dell’approccio sequenziale di riferimento contestualizzandolo con le condizioni territoriali e urbanistiche regionali. Tali indirizzi sono orientati a favorire la localizzazione delle grandi strutture di vendita all’interno del centro urbano anche attraverso interventi di riqualificazione urbanistica di aree o strutture dismesse e degradate. Al di fuori del centro urbano, la localizzazione delle nuove aree per l’insediamento delle medie strutture (con superficie di vendita superiore a 1.500 metri quadrati) e delle grandi strutture di vendita è invece consentita in presenza di entrambe le seguenti condizioni:  
- l’inesistenza di aree di insediamento disponibili e di adeguate dimensioni all’interno del centro storico e del centro urbano individuate e perimetrate dal Comune;  
- nel caso in cui sussista la condizione di cui sopra, è consentita la localizzazione al di fuori del centro urbano in presenza di due condizioni, tra loro alternative: l’iniziativa commerciale deve consistere in un intervento di recupero e riqualificazione urbanistica di aree o strutture dismesse e degradate <sup>15</sup>; l’iniziativa deve consolidare polarità commerciali esistenti e cioè ricadere in aree in cui sono presenti altre attività commerciali di medie o grandi strutture di vendita, purché la relativa variante urbanistica non comporti il consumo di suolo agricolo.

2) Una declinazione qualitativa delle politiche di governo degli insediamenti commerciali - già attuate in altri ambiti regionali (come la Lombardia <sup>16</sup> e la Puglia) - ha ampliato la definizione e l’applicazione della metodologia della valutazione a impatto zero con riferimento ai profili di responsabilità sociale d’impresa, urbanistico-territoriali ed ambientali, al fine di riscontrare la compatibilità dell’intervento commerciale proposto con nuovi principi introdotti dal legislatore che hanno sancito, tra l’altro, il definitivo superamento della tradizionale programmazione di matrice quantitativa. L’introduzione di misure in materia di responsabilità sociale d’impresa che afferiscono, tra i vari contenuti, al delicato profilo occupazionale, alla valorizzazione delle

<sup>15</sup> Si ricorda che in molti contesti extraurbani italiani si sta assistendo oggi al manifestarsi di prime e inedite esperienze di “demalling” - di riuso delle dismissioni commerciali - orientate da scelte localizzative guidate da un approccio sequenziale.

<sup>16</sup> In questo quadro, Regione Lombardia in relazione al mutato contesto socio-economico e territoriale, al fine dell’effettuazione di un preciso monitoraggio della consistenza e delle caratteristiche assunte dalla rete commerciale esistente sul territorio lombardo allo stato attuale e del conseguente aggiornamento della programmazione regionale pluriennale del settore commerciale, ha recentemente deciso la sospensione della possibilità di presentare nuove domande di autorizzazione per l’apertura o per la modificazione delle grandi strutture di vendita (cfr. Pdl 38 - Disposizioni in materia di programmazione commerciale. Modifica al Titolo II, Capo I, della L.R. 2 febbraio 2010 n. 6 “Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere”, IV Commissione - Attività produttive e occupazione, 20 giugno 2013).

produzioni locali e all'erogazione di servizi qualitativi nei confronti del consumatore, a conferma della molteplicità di tematiche economiche e sociali oggetto di trattazione in quanto strettamente connesse al settore del commercio. Tale componente - sollecitata anche dalle buone pratiche raccolte in recenti studi e ricerche di Unioncamere <sup>17</sup> - rappresenta oggi una questione valutativa di carattere strategico connessa al tema della sostenibilità territoriale.

In diverse politiche regionali si prevede infatti che la sostenibilità complessiva dell'intervento sia determinata attraverso la previsione di meccanismi compensativi del relativo impatto e articolata in misure riferite a:

- la componente territoriale-ambientale, orientata ad azioni di compensazione ambientale, al risparmio energetico, alla produzione di energia alternativa, alla riduzione della produzione dei rifiuti, alle sistemazioni a verde, all'utilizzo multilevel delle acque, all'impegno ad attivare un servizio navetta o di accesso "car free" alla struttura, al potenziamento del servizio pubblico locale in accordo con il Comune o con il gestore del servizio di trasporto pubblico locale, all'impegno a contribuire alla spesa sostenuta dagli enti locali per la presenza aggiuntiva di polizia locale nei giorni di maggior afflusso di traffico, alla previsione di oneri di urbanizzazione aggiuntivi, alla cessione totale o parziale di aree al Comune di insediamento;
- la componente di responsabilità sociale, focalizzata sul consolidamento dello sviluppo occupazionale (impegno a trasformare in misura superiore al 50% dei contratti di lavoro a tempo determinato in contratti di lavoro a tempo indeterminato entro il termine massimo di 3 anni), sulla valorizzazione delle produzioni agricole locali e specializzate, sulla promozione di servizi e di politiche attive a favore dell'attività commerciale all'interno dei centri storici e urbani (ad esempio, con la presentazione, e impegno alla sua realizzazione, di un progetto di promozione delle attività commerciali nei centri storici e urbani, attraverso la definizione di una partnership con l'amministrazione comunale e gli altri operatori economici, sul modello dei programmi integrati e dei distretti del commercio di cui agli articoli 7 e 8 della legge regionale), su azioni finalizzate a contribuire allo sviluppo delle attività produttive riferite al contesto territoriale di riferimento, sulla previsione di servizi gratuiti al consumatore, sulla promozione di misure di welfare territoriale o aziendale oppure possesso di certificazione per la Responsabilità Sociale d'Impresa;
- altre misure di compensazione di natura volontaria (es. realizzazione di aree di parcheggio interrate o in struttura).

<sup>17</sup> Unioncamere Veneto, Regione del Veneto, Veneto e imprese: un futuro responsabile. Buone pratiche di Responsabilità Sociale d'Impresa in Veneto, Assessorato Regionale alle Politiche dell'Istruzione e Formazione, marzo 2009.

3) Da ultimo, il tema delle compensazioni economiche già sperimentato con efficacia e successo in diverse Regioni <sup>18</sup> e associato alla questione urbanistica dello standard qualitativo, è oggi sempre più connesso al meccanismo di corresponsione di un onere aggiuntivo per la sostenibilità territoriale e sociale relativa al rilascio dell'autorizzazione commerciale per grandi strutture di vendita localizzate al di fuori dei centri urbani e storici. La scelta della misura di una quota degli oneri di urbanizzazione primaria (e in alcuni casi secondaria, come in Piemonte) calcolato dai Comuni si configura come un importante generatore di risorse di interesse pubblico, finalizzato a co-finanziare le politiche integrate di rilancio dell'attrattività del commercio nell'ambito dei centri storici e urbani.

<sup>18</sup> Ad esempio, nei parametri che misurano l'impegno finanziario diretto dell'operatore quali il Marketing territoriale, le Azioni finalizzate allo sviluppo delle micro e piccole imprese e le Opere di compensazione la domanda consegue il punteggio massimo in tutti gli indicatori previsti da tali parametri qualora l'impegno finanziario complessivamente garantito dall'operatore sia compreso tra 197 euro al mq di superficie di vendita (di cui 15% da destinare alla componente socio economica e 85% a quella territoriale - ambientale) per insediamenti la cui superficie di vendita non è superiore a mq 15.000 e 273 euro al mq di superficie di vendita (di cui 5% da destinare alla componente socio economica e 95% a quella territoriale - ambientale) per insediamenti la cui superficie di vendita è superiore a mq 50.000. Questo valore rappresenta una soglia in relazione alla quale il rappresentante della Regione considera assolte le condizioni di sostenibilità riferite ai tre parametri sopra richiamati. Regione Piemonte (cfr. Legge Regionale n. 15 del 18 dicembre 2012; Deliberazione del Consiglio Regionale 20 novembre 2012, n. 191 - 43016; Legge regionale n. 13 del 27 luglio 2011) stabilisce una corresponsione di una quota di compensazione computata in una percentuale compresa tra il 30 e il 50% degli oneri di urbanizzazione sia primaria, sia secondaria, da versare per il rilascio dell'autorizzazione commerciale delle medie strutture di vendita ubicate esternamente al tessuto residenziale omogeneo nell'ambito del centro abitato e delle grandi strutture di vendita, "destinato a contribuire alla rivitalizzazione e riqualificazione del commercio".



2.2 Il nuovo Piano di Governo del Territorio di Milano: dinamiche in corso ed effetti diretti/indiretti sulle imprese commerciali

Il Consiglio Comunale, con delibera n. 16 nella seduta del 22 maggio 2012, ha approvato le “Controdeduzioni alle osservazioni e approvazione del Piano di Governo del Territorio articolato nel Documento di Piano, nel Piano dei Servizi e nel Piano delle Regole, ai sensi e per gli effetti dell’ art. 13 della L.R. 11 marzo 2005 n. 12 e s. m. i.”. A seguito del deposito e pubblicazione sul BURL <sup>19</sup> degli atti costituenti il Piano di Governo del Territorio (PGT), in data 21 novembre 2012, il Piano ha assunto efficacia. Pertanto a far tempo da tale data il Piano Regolatore Generale (PRG) <sup>20</sup> previgente non è più in vigore.

Il nuovo Piano di Governo del Territorio (PGT) ridefinisce profondamente le politiche di governo urbanistico e territoriale degli insediamenti destinati alle attività economiche, con particolare riferimento ai servizi commerciali ed ai luoghi della produzione. Il passaggio storico da uno strumento urbanistico generale - il PRG - ancora erede della tradizione dei piani dell’espansione post-bellica, rigidamente funzionalista e fortemente connotato da una visione produttivista del futuro della città, ad uno strumento - il PGT - più complesso (in quanto esito della nuova legge regionale di Governo del Territorio della Regione Lombardia) ed in sintonia con le attuali tendenze culturali in campo urbanistico-territoriale, improntate da una parte alla limitazione del consumo di suolo libero ed alla salvaguardia dei residui polmoni verdi della città (il Parco Agricolo Sud Milano), ed al riuso dall’altra parte dell’ingente stock edilizio dismesso ancora presente (in gran parte le brownfield produttive dismesse, ma anche gli edifici terziario-direzionali), ha comportato una serie di innovazioni, tra le quali si citano per importanza la perequazione urbanistica, il mix funzionale libero ed il piano dei servizi. Gli esiti fisico spaziali sul tessuto urbano prodotti dal PGT sono oggi ancora scarsamente evidenti e prevedibili, sia per il breve periodo (poco più di un anno) di vigenza del nuovo strumento, sia per la dimensione della crisi del mercato edilizio-immobiliare, che ha frenato - per usare un eufemismo - le operazioni di sviluppo. Occorre osservare che il cambio di guida politica della Giunta Amministrativa che è occorso

19 BURL n. 47 - Serie Avvisi e Concorsi.

20 Il PRG è stato approvato con delibera GRL n. 29471 il 26/02/1980, aggiornato con l’inserimento delle successive varianti approvate al 31.10.2012 [aggiornamento approvato con determina dirigenziale n. 3/2013 del Settore Pianificazione Urbanistica Generale].

nel maggio del 2011, quando il PGT era stato già approvato <sup>21</sup> ma non ancora pubblicato, e il conseguente lavoro di revisione operato dall’Amministrazione “Pisapia” prima della definitiva riapprovazione con delibera C.C. n. 16 del 22 maggio 2012 e successiva pubblicazione, ha lasciato immutato - almeno ad una prima veloce lettura - l’impianto ideale-culturale del PGT impresso originariamente dall’Amministrazione “Moratti”, operando con adeguamenti rimediali che hanno corretto alcuni apparati regolativi del Piano nella direzione di una maggiore coerenza con il programma politico della nuova amministrazione. Tali interventi hanno riguardato a titolo esemplificativo una consistenze riduzione degli indici edificatori: sia l’Indice territoriale unico vigente nel tessuto urbano consolidato (da 0,50 mq/mq a 0,35 mq/mq), sia gli indici particolareggiati definiti per gli ambiti di trasformazione urbana (ATU) oggetto del Documento di Piano (scali ferroviari, caserme, aree dismesse comunali, aree di frangia periurbana, ...), una salvaguardia stringente da rischio di edificazione nel Parco Sud, un maggiore controllo morfologico delle micro-trasformazioni endogene nel tessuto consolidato (tipicamente le ristrutturazioni edilizie nei cortili con recupero fuori sagoma delle S.l.p. esistenti), una più efficace programmazione dei servizi pubblici, una forte incentivazione all’housing sociale ed - infine - una parziale limitazione al principio dell’indifferenza funzionale (o “mix funzionale libero”), in particolare nei passaggi dalla destinazione produttiva alle altre funzioni urbane.

Affronteremo nel dettaglio nei successivi paragrafi gli aspetti regolativi definiti dal PGT (in particolare dal Piano delle Regole) per l’insediamento dei servizi commerciali e delle attività produttive, in considerazione della stretta attinenza con il tema della presente ricerca, evidenziando le nuove disposizioni sui cambi di destinazioni d’uso, e facendo lo sforzo di confrontare l’attuale nuova strumentazione urbanistica con l’evoluzione del concetto di “produttivo”, che così fortemente ha caratterizzato Milano durante gli ultimi 15 anni come epicentro della sperimentazione delle produzioni creative e delle cosiddette “professioni liberali”.

2.2.1 Il mix funzionale per una strategia del commercio e della produzione

L’introduzione nel nuovo PGT di Milano della strategia del mix funzionale libero supera l’impostazione tradizionale per azzonamenti e consente di intervenire localizzando liberamente destinazioni ed attività all’interno del mix urbano cittadino. Tale flessibilità, definibile “mix funzionale libero”, costituisce l’aspetto qualificante le scelte in merito alle destinazioni d’uso degli immobili della città consolidata, la cui regolazione è affidata

21 Inizialmente approvato con delibera C.C. n. 7 del 4/02/2011, dopo essere stato adottato il 13/14 luglio 2010 con delibera C.C. n. 25.

al Piano delle Regole. La scelta della destinazione d’uso è liberalizzata e quindi la proprietà può scegliere quale destinazione attribuire ai beni immobili. Al cambio di destinazione dovrà corrispondere naturalmente un onere di natura finanziaria. Con questa scelta Milano si pone in linea con molte metropoli europee. Tale liberalizzazione, tuttavia, presenterà delle eccezioni. La prima è legata alle attività produttive. La scelta dell’Amministrazione, infatti, è quella di tutelare le attività produttive compatibili con la vita urbana in essere in quanto “risorsa irrinunciabile e virtuosa” della vita quotidiana della città. A queste verrà data, anzi, la possibilità di ampliarsi e crescere preservandola quale componente essenziale nel tessuto della vita della città. La seconda è invece legata alle attività commerciali, la cui regolazione anche in ragione delle norme di carattere regionale esistenti, ha richiesto una speciale sezione delle Norme Tecniche di Attuazione. L’obiettivo dell’Amministrazione, è la tutela delle attività commerciali di quartiere, commercio di vicinato propriamente chiamato, al quale viene riconosciuto il merito di assicurare condizioni di vivibilità e sicurezza, oltre a fornire un corretto mix di offerta sul territorio. Si noti infine che, se la scelta della funzione d’uso - pur con le eccezioni appena considerate - è libera, essa nondimeno è onerosa, nel caso in cui i proprietari privati optino per una destinazione d’uso che determini un superiore carico urbanistico. Il principio di massima libertà - come in altre scelte operate dal PGT- si salda al principio secondo il quale alla proprietà spetta il concorso al co-finanziamento della città pubblica e dunque al reperimento e al finanziamento delle risorse finalizzate al miglioramento della qualità urbana.

Il sistema del commercio

Il PGT riconosce alla funzione commerciale la capacità di contribuire a definire e strutturare la città pubblica, di cui ne qualifica i caratteri di vivibilità e ne accompagna la formazione. A questo proposito è bene evidenziare il ruolo esercitato dal bando “Promozione dei distretti del commercio”, co-finanziato da Regione Lombardia. La prima edizione del bando <sup>22</sup> (Burl n. 35 del 28 agosto 2008, 2° SS) ha portato all’individuazione delle prime cinque polarità distrettuali, i Distretti Urbani del Commercio (DUC), ognuna con un preciso obiettivo strategico:

- Brera - implementazione delle eccellenze commerciali di un ambito qualificato.
- Giambellino - valorizzazione del tessuto commerciale periferico in un’area di forte trasformazione post-industriale.

<sup>22</sup> La finalità del bando è stata quella di favorire la riqualificazione estetica coordinata di facciate, vetrine, insegne e lo sviluppo di servizi in comune volti a soddisfare le esigenze degli acquirenti, dei turisti e dei residenti. Particolare valore viene attribuito ai DUC nella definizione di strategie e politiche volte ad accompagnare e facilitare l’istituzione di nuove isole pedonali e/o zone a traffico limitato.

- Isola - recupero dell’identità di un’area oggetto di forti trasformazioni urbane.
- Navigli - riequilibrio dei tempi di vita nel quartiere (giorno/notte) e valorizzazione delle vie d’acqua milanesi.
- Sarpi - promozione dell’integrazione commerciale, sociale e dello sviluppo urbano nell’ambito del progetto di pedonalizzazione.

Secondo quanto stabilito all’art. 2 della D.g.r. 28 ottobre 2009 - n. 8/10397 “Modalità per l’individuazione degli ambiti territoriali «Distretti del Commercio», ai sensi dell’art. 4-bis della L.R. 23 luglio 1999 n. 14”, si definisce «Distretto del Commercio» l’ambito di livello infracomunale, comunale o sovra comunale nel quale i cittadini, le imprese e le formazioni sociali liberamente aggregati sono in grado di fare del commercio il fattore di integrazione e valorizzazione di tutte le risorse di cui dispone il territorio, per accrescerne l’attrattività, rigenerare il tessuto urbano e sostenere la competitività delle sue polarità commerciali.

I Distretti del commercio di nuova costituzione, si distinguono tra:

- Distretto urbano del commercio (DUC): il Distretto del commercio costituito sul territorio di un unico Comune.
- Distretto diffuso di rilevanza intercomunale (DiD): il Distretto del commercio costituito sul territorio di più Comuni.

In Comuni capoluogo di Regione (Milano) e Comuni capoluogo di Provincia, il Distretto del commercio può coincidere con porzioni di città riconoscibili ed individuabili che presentano potenzialità di sviluppo e di crescita; non si identificano necessariamente con il centro storico o con il centro «geografico» della città. Possono divenire Distretti aree, più o meno estese, sia centrali sia periferiche, che risultino potenzialmente competitive dal punto di vista commerciale. Ciascun capoluogo può identificare anche una pluralità di distretti distinti tra loro.

Nell’ambito delle linee programmatiche di sviluppo del commercio, contenute nel Programma Triennale degli interventi 2008/2010 <sup>23</sup> tramite i «Distretti del Commercio», Regione Lombardia implementa progetti di sviluppo territoriali caratterizzati da forte integrazione tematica, sostegno alla collaborazione tra regione ed enti locali e creazione di partnership finalizzate a produrre reale integrazione tra investimenti di diretta competenza pubblica e investimenti privati per qualificare la struttura economica locale in una logica di lungo periodo. Con deliberazione di Giunta Comunale del 13 marzo 2012 nr. 475/2012 sono stati istituiti quattro nuovi Distretti Urbani del Commercio - DUC (Galleria Vittorio Emanuele II, XXV Aprile, Buenos Aires e Pratocentenaro) che si aggiungono ai cinque già esistenti in città e sopra citati, ridefinendone i perimetri. Il 13 luglio 2012 con deliberazione di Giunta Comunale n. 1477/2012, il Comune

<sup>23</sup> Deliberazione del Consiglio regionale 19 febbraio 2008 n. 527 di approvazione del Programma Triennale degli interventi 2008/2010 di cui alla l.r. 21 marzo 2000 n. 13 “Interventi regionali per la qualificazione e lo sviluppo delle piccole e medie imprese commerciali”.

ha proposto l'istituzione dei nuovi Distretti di Ticinese, Porta Romana, Vercelli-De Angeli e Napo Torriani. Regione Lombardia attraverso il 5° bando sui Distretti del Commercio ha riconosciuto nell'ottobre 2013 il DUC Milano Galleria <sup>24</sup> con un cofinanziamento di 61.130 euro (intervento complessivo: Euro 309.360) sull'area di intervento "Sostegno alle imprese", mentre le altre nuove polarità distrettuali (es. XXV Aprile, Ticinese, Buenos Aires) saranno implementate nel corso del 2014 attraverso una nuova istruttoria regionale.

I nuovi DUC si inseriscono nel percorso di individuazione di soluzioni condivise in merito a orari e giorni d'apertura <sup>25</sup> avviato tra Amministrazione comunale, Sindaci dell'hinterland, operatori e consumatori nell'interesse dello sviluppo sociale, culturale ed economico e della valorizzazione delle singole zone.

La delibera, oltre a istituire le quattro nuove polarità distrettuali, ha rivisitato anche i perimetri dei 5 DUC già esistenti: Brera, Giambellino, Isola, Navigli e Sarpi. Tale modifica risponde all'esigenza di rendere più coerenti gli ambiti commerciali in conseguenza dei mutati contesti urbani e delle variazioni intervenute sull'assetto commerciale delle zone.

Allo stato attuale, Regione Lombardia intende promuovere la fase di consolidamento di questa politica dei Distretti del Commercio, mediante lo sviluppo di azioni strategiche che ne sostengano e consolidino l'evoluzione, in sinergia con i temi dell'attrattività del territorio.

Il PGT, in quanto strumento di pianificazione generale dello sviluppo del territorio comunale, si configura come uno dei più efficaci strumenti di strutturazione delle politiche regionali dei distretti del commercio. In particolare le scelte del Piano di Governo del Territorio di Milano finalizzate alla promozione, all'incentivazione ed allo sviluppo delle politiche dei distretti messe in campo da Regione Lombardia, trovano attuazione nel Piano delle Regole, Titolo IV "Attività commerciali".

I Distretti Urbani del Commercio già consolidati e quelli di nuova previsione, comunque riconosciuti da Regione Lombardia, vengono qualificati come "centri commerciali naturali", da inten-

dersi come polarità commerciali di spontanea formazione, riconoscibili come aggregati commerciali naturali in ambiti territoriali ben definiti. In questi ambiti il Piano delle Regole non considera l'insieme degli esercizi e le altre attività di servizi come strutture organizzate in forma unitaria (Allegato A alla D.G.R. del 4/07/2007, n. VIII/5054 e s.m.i.), semplificando gli eventuali procedimenti autorizzativi che si rendessero necessari. Si rimanda nel dettaglio al successivo paragrafo sul Piano delle Regole.

La relazione generale del Documento di Piano del PGT riconosce che il commercio può rappresentare una funzione determinante per disegnare nuovi ambiti di significativa attrattività e urbanità, soprattutto integrandosi con attività legate alle pratiche della cultura e del tempo libero. La conclusione di alcuni recenti programmi complessi nel contesto milanese ha infatti dimostrato che il progetto urbanistico e il programma commerciale possono portare a risultati anche fortemente disomogenei sul piano della qualità della costruzione di nuovi brani di città, dove proprio i luoghi del commercio possono qualificarsi come spazi privati ma inseriti in un contesto di percorsi e relazioni di carattere collettivo e "urbano", oppure presentarsi come spazi sostanzialmente autoreferenziali e monofunzionali. L'attenzione attiva alla definizione del programma commerciale (formati, tipologie, dimensioni, target, orari, etc.) e alla struttura degli schemi insediativi (permeabilità, riconnessione di tessuti, fluidità di percorsi pedonali e ciclabili, sicurezza come esito di un corretto disegno urbano, etc.) può determinare esiti felici o "catastrofici" nella qualità dei nuovi ambiti di sviluppo.

Si tratta - quindi - di immaginare come il commercio può rafforzare ambiti di nuova formazione che costituiscono delle vere e proprie occasioni non solo di riqualificazione, ma anche di rilancio dell'intera città.

Per quanto concerne i Nuclei di Identità Locale (NIL <sup>26</sup>), il commercio costituisce una evidente componente della struttura economico-sociale che caratterizza i quartieri milanesi sia di formazione storica che di recente costituzione. I luoghi del commercio e della somministrazione si sono identificati a lungo con i luoghi della socialità oltre che del consumo ed il loro declino ha spesso coinciso con la perdita di significato e di attrattività di molti ambiti urbani, soprattutto periferici.

<sup>24</sup> Regione Lombardia, D.G. Commercio, turismo e terziario, D.d.u.o. 25 ottobre 2013 - n. 9731, D.d.g. 1744 del 1° marzo 2013 - 5° bando "Distretti del commercio" (d.g.r. 4254 del 25 ottobre 2012). Presa d'atto delle richieste di contributo presentate e approvazione della relativa graduatoria, BURL Serie Ordinaria n. 44 del 31 ottobre 2013.

<sup>25</sup> Considerato infatti che l'art. 31 del decreto Legge 6 dicembre 2011, n. 201 "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici" convertito con modificazioni nella Legge n. 214 del 22 dicembre 2001, ha di fatto determinato la liberalizzazione in materia di giornate di apertura ed orari degli esercizi commerciali e delle attività di somministrazione di alimenti e bevande, le amministrazioni comunali, per motivi imperativi di interesse generale, correlati ad esigenze di tutela della salute, possono limitare, nel rispetto dei principi di proporzionalità e non discriminazione, l'esercizio delle attività commerciali, prevedendo disposizioni particolari di salvaguardia in relazione all'esercizio delle medesime attività, anche al fine di renderle compatibili con le funzioni territoriali in ordine alla viabilità, alla mobilità dei consumatori, all'arredo urbano, alla tutela dell'ambiente urbano e alla salute degli abitanti.

<sup>26</sup> L'identità di un ambiente urbano o di un quartiere, come è noto, è determinata dal sistema di relazioni che lo caratterizza, e queste, a loro volta, trovano la loro naturale collocazione negli spazi pubblici e collettivi. E' per questo che i criteri di identificazione delle centralità sul territorio sono connessi all'individuazione dei luoghi urbani ad alta frequentazione pedonale.

Il processo di identificazione commissionato dal Comune di Milano e coadiuvato dal lavoro condotto da Urb&Com sulle concentrazioni commerciali di negozi al dettaglio della città è stato un utile strumento di lettura e verifica degli ambienti urbani maggiormente frequentati della città. La presenza di concentrazioni commerciali locali diviene infatti un indice di alta frequentazione pedonale che segnala a sua volta la presenza di un tessuto edilizio poroso, aperto cioè su strada e ad esempio disponibile ad accogliere funzioni e attività collettive all'interno delle proprietà private.

La rilevanza del commercio nei NIL risulta peraltro evidente anche osservando la frequente coincidenza della localizzazione degli ambiti di aggregazione commerciale, con le aree centrali dei Nuclei di Identità Locale o con gli assi viari o altri spazi collettivi che ne definiscono la struttura. Il Piano, al fine di promuovere per ogni NIL standard omogenei di qualità urbanistica, persegue interventi (micro) progettuali volti ad ottimizzare il funzionamento delle attività del commercio e della somministrazione.

Il commercio contribuisce a riconoscere i cosiddetti Nuclei di Identità Locale e, nel contempo, nuove ipotesi localizzative possono concorrere alla definizione di rinnovate centralità locali.

Vi sono poi diverse situazioni di nuclei locali che, pur essendo densamente abitati, non presentano sistemi di offerta se non data da singole presenze sporadiche. Si tratta, nella maggioranza dei casi, di nuclei più periferici (è il caso ancora dei nuclei ad ovest - Lorenteggio, Forze Armate, Ronchetto - oppure di quartieri come S.Ambrogio, Gratosoglio, Gallarate, Mecenate, Quarto Oggiaro).

Un aspetto importante riguarda il riequilibrio dell'offerta urbana nei confronti dell'evasione di spesa verso l'area metropolitana.

Come è stato evidenziato nello studio sviluppato dal Laboratorio Urb&Com del Politecnico di Milano e che ha accompagnato la preparazione del PGT, il fenomeno dell'evasione di spesa dal comune di Milano verso i comuni della corona metropolitana è tuttora molto significativo, a seguito della localizzazione di grandi superfici della distribuzione organizzata in tale territorio, contando in particolare sulla accessibilità garantita (o presunta) dai principali assi della viabilità esistente o programmata, e quindi su bacini di gravitazione ampiamente sovracomunali.

In una prospettiva tendenziale di realizzazione di un sistema di offerta territorialmente equilibrata e maggiormente "sostenibile" per il contenimento degli spostamenti automobilistici, a Milano un obiettivo strategico è rappresentato dalla realizzazione di medie superfici che rafforzino l'offerta degli ambiti di aggregazione commerciale. Questo può avvenire con modalità diverse in relazione alla tipologia di ambito di aggregazione, sia per quanto riguarda la sua forma/consistenza (sistema continuo, isola, aggregazione puntuale) sia per quanto riguarda la caratterizzazione commerciale.

Un approccio innovativo di particolare interesse potrebbe essere rappresentato dalla elaborazione di progetti sovracomunali per la realizzazione di strutture commerciali.

E' già stata più volte sottolineata l'importanza attribuita alla individuazione degli ambiti di aggregazione commerciale e allo studio della loro caratterizzazione urbanistica e commerciale. Tale importanza deriva dalla convinzione che la competizione per il posizionamento commerciale avvenga tra sistemi di offerta e che nei confronti della attrattività delle polarità extraurbane, Milano

dovrà valorizzare al meglio i suoi ambiti di aggregazione commerciale ed i suoi addensamenti di attività.

Per ciò che attiene la dotazione di attrezzature commerciali nei quartieri svantaggiati, appare come vi siano settori urbani in cui l'offerta commerciale è costituita esclusivamente da presenze puntuali, che non hanno mai raggiunto una significativa consistenza oppure che sono l'esito di processi di indebolimento e degrado delle strutture esistenti. A Milano questa situazione si verifica spesso in corrispondenza di quartieri di edilizia residenziale pubblica, talvolta privi anche dei servizi commerciali di base.

Il Documento di Piano pone tra gli obiettivi di tipo strategico del PGT la dotazione di servizi commerciali anche in queste situazioni particolarmente svantaggiate. Tra l'altro, questo obiettivo si integra - qui come in altri ambiti - con l'obiettivo del PGT di consolidamento dei Nuclei di Identità Locali. E' d'altra parte evidente che le difficoltà di condurre un'impresa commerciale in contesti problematici rappresenta un forte freno al raggiungimento di tali obiettivi. Si ritiene quindi che se si riconosce al commercio un ruolo di servizio di interesse generale, indispensabile per le pratiche di consumo, ad esempio, di categorie con scarsa mobilità sul territorio e per le pratiche di vita collettiva, si debbano ricercare delle forme di sostegno agli imprenditori disponibili a localizzarsi anche nei contesti problematici. Il PGT indica due possibili modalità di riconoscimento di tale ruolo al commercio.

Da un lato si pensa a particolari forme di facilitazione all'insediamento delle attività (sia per gli aspetti commerciali che per gli aspetti urbanistici) a fronte del "convenzionamento" per la fornitura di servizi con finalità di sostegno sociale a specifici destinatari ("commercio convenzionato"). Tale aspetto verrà affrontato nel dettaglio nella presentazione del piano dei servizi.

Dall'altro lato, alla sperimentazione di una struttura che è stata definita "incubatore commerciale" in analogia con quanto è già operante nel campo degli incubatori d'impresa, ritenendo che un sostegno, in varie forme da definire, per la fase di start up dell'insediamento in un contesto difficile potrebbe consentire anche in queste situazioni, la dotazione di servizi commerciali indispensabili alla qualità urbana.

Il rinnovamento dei formati dell'offerta commerciale è un altro punto a cui il PGT attribuisce una valenza strategica per il consolidamento degli ambiti di aggregazione commerciale di Milano.

Nei prossimi anni, a seguito della disponibilità alla trasformazione di aree e di immobili legati a funzioni ormai obsolete e in relazione alle dinamiche insediative legate a Expo 2015, una forte attenzione dovrà essere riservata a privilegiare progetti che presentino un alto profilo qualitativo, dal punto di vista del mix merceologico, dell'integrazione funzionale, del disegno microubanistico ed architettonico, dei servizi offerti al contesto di insediamento. L'Amministrazione comunale deve giocare un significativo ruolo di regia pubblica nel sollecitare la competizione tra progetti

per ottenere il più alto profilo qualitativo e innovativo dei nuovi insediamenti. Il PGT individua tra i principali indirizzi strategici, in cui è particolarmente forte la connessione tra aspetti urbanistici e aspetti commerciali, la prospettiva di contenere i flussi viabilistici generati dall'accesso alle superfici commerciali. Ciò comporta la necessità di considerare in modo sempre più determinante l'accessibilità attraverso la rete del trasporto pubblico come un fattore di localizzazione per gli insediamenti commerciali.

### 2.2.2 Gli ambiti di trasformazione come “motore” per lo sviluppo della città

Il Documento di Piano individua gli Ambiti di Trasformazione definendone i confini, gli obiettivi della trasformazione e i criteri di intervento.

Gli Ambiti di Trasformazione (ATU - Ambiti di Trasformazione Urbana e ATP - Ambiti di Trasformazione Periurbana) costituiscono le aree strategiche per il rinnovamento dell'intero tessuto comunale, i nodi della rete infrastrutturale e ambientale, in grado di riqualificare ampie aree oggi degradate e dismesse e di restituire alla città spazi oggi interclusi e “sottratti” al godimento della città.

Gli Ambiti di Trasformazione individuati, costituiscono gli elementi generativi della trama urbana degli Epicentri che definiscono la dorsale continua della struttura di città pubblica individuata dal PGT.

Le aree di interesse strategico per la città comprendono circa 39 milioni di mq di aree, poco meno di un quarto del territorio milanese e sono costituite da scali ferroviari in corso di dismissione, aree militari, aree occupate da impianti e dal grande bacino delle aree dei Piani di Cintura del Parco Sud.

In particolare quest'ultimo deve essere salvaguardato nella sua funzione produttiva agricola.

Obiettivo del Piano è di realizzare nuove centralità urbane e ambientali costituite da nuovi tracciati infrastrutturali, spazi aperti e nuovi tessuti edilizi qualificati dalla presenza di servizi per la città, da funzioni propulsive per lo sviluppo e da un mix funzionale in grado di generare un rinnovamento urbano non solo dello spazio delimitato dagli Ambiti di Trasformazione bensì all'intero quadrante urbano di appartenenza.

Per ogni Ambito di Trasformazione possono essere indicate specifiche vocazioni in rapporto alla città esistente e prevista, senza voler tuttavia costringere le trasformazioni in ambiti funzionali strettamente delimitati. Si tratta di indicazioni che l'Amministrazione durante gli iter approvativi potrà a discrezione suggerire all'operatore privato, secondo un principio d'interesse pubblico per

lo sviluppo della città. Indirizzi che in grado di correggere squilibri esistenti e di implementare le attività propulsive già in atto.

### Disciplina degli Ambiti di Trasformazione

Gli Ambiti di Trasformazione Urbana sono disciplinati dalle Schede di indirizzo per l'assetto del territorio (schede allegate).

Tali schede, ambito per ambito, indicano gli obiettivi che, fondamentalmente, connotano gli interventi previsti; definiscono i limiti quantitativi di volumetria accoglibile; forniscono eventuali indicazioni riguardo alle destinazioni d'uso ammesse e non ammesse; prevedono la realizzazione di funzioni di interesse pubblico o generale, ivi comprese le funzioni commerciali delle grandi strutture di vendita.

Le schede riportano, altresì, indicazioni progettuali di impostazione morfo-tipologica degli interventi previsti in ogni singolo ambito di trasformazione, con un'individuazione possibile delle aree di prevalente concentrazione fondiaria, di quelle destinate a servizi pubblici, con specifica previsione di quelle a verde ed a connessione del verde.

Le schede delineano, inoltre, le infrastrutture e l'assetto della mobilità collettiva ed individuale, dei percorsi ciclopedonali e dei servizi.

Le schede forniscono, infine, criteri di intervento in presenza di vincoli paesaggistici, storici, geologici e sismici.

Le schede riportano anche alcuni elementi ritenuti vincolanti.

Gli interventi negli ambiti di trasformazione periurbana (ATP) sono regolati, a norma dell'art. 26 del PTC del Parco agricolo regionale Sud Milano, dai Piani di Cintura Urbana e dalla relativa disciplina.

Le Schede di indirizzo per l'assetto del territorio evidenziano prescrizioni, da intendersi come invariati, ed obiettivi, da intendersi come indirizzi strategici il cui raggiungimento è possibile (quindi flessibile) percorrendo scenari anche sostanzialmente differenti.

Nella sezione Obiettivi rientrano aspetti più generali di progetto, orientamenti auspicati nell'interesse di amplificare il più possibile il beneficio specifico dell'intervento sulla città.

Nella sezione Prescrizioni, invece, si elencano una serie di interventi obbligatori (pochi e chiari), che devono essere confermati nel progetto a livello di pianificazione attuativa tra cui le quote di edilizia convenzionata e sovvenzionata in ogni ambito.

Le schede guidano, in definitiva, la forma ed il contenuto dello spazio pubblico, cui il progetto di città ambisce. Non si impone nel modo più assoluto una predisposizione morfologica e funzionale delle aree finite. Si riporta, invece, la massima capacità volumetrica accoglibile (coefficiente di densificazione).



Tab. 13  
Ambiti di Trasformazione Urbana

Tab. 14  
Schede di indirizzo per l’assetto del territorio degli ATU (Allegato 3 al Documento di Piano).  
Si evidenzia dove è esplicitamente indicato come obiettivo l’insediamento di funzioni commerciali e dove è fatto divieto di insediare Grandi Strutture di Vendita (GSV); si evidenzia inoltre l’unico caso (Magazzini Raccordati) dove è esplicitata la vocazione commerciale-artigianale dell’ambito

Scali		
Farini-Lugano		1
Greco-Breda		2
Lambrate		3
Romana		4
Rogoredo		5
Porta Genova		6
San Cristoforo		7
Caserme		
Piazza d’Armi		8-A
Caserma Montello		8-B
Caserma Rubattino		8-C
Caserma Mameli		8-D
Comprensorio XXIV Maggio		8-E
Bovisa		9
Stephenson		10
Toffetti		11
Ronchetto Sul Naviglio		12
Magazzini Raccordati Stazione Centrale		13
Provincia		
via Messina		14-E
via Litta Modignani		14-B
via Don Giovanni Calabria		14-C
Porto di Mare		

Ambiti di Trasformazione Urbana	Commerciale ammesso	Vocazione Commerciale
Scali		
Farini-Lugano	X	
Greco-Breda		
Lambrate		
Romana	X	
Rogoredo	X (no GSV)	
Porta Genova	X (creatività*)	
San Cristoforo		
Caserme		
Piazza d’Armi	X	
Caserma Montello		
Caserma Rubattino	X	
Caserma Mameli		
Comprensorio XXIV Maggio		
Bovisa	X (Science Park)	
Stephenson	X	
Toffetti	X (no GSV)	
Ronchetto Sul Naviglio		
Magazzini Raccordati Stazione Centrale	X	X (Commercio e Artigianato)
Provincia		
via Messina		
via Litta Modignani		
via Don Giovanni Calabria		
Porto di Mare	X	
* produzione ed esposizione del sistema moda e design		

**Fig. 22**  
Classificazione PGT Tessuto Urbano Consolidato

### 2.2.3 Piano delle Regole: principi generali

Il Piano delle Regole è atto del Piano di Governo del Territorio che, secondo le disposizioni dell'art. 10 della Legge Regionale 11 marzo 2005 n. 12 e s.m.i., disciplina l'intero territorio comunale ad eccezione degli ambiti di trasformazione disciplinati dal Documento di Piano (DdP) e delle aree disciplinate dal Piano dei Servizi (PdS).

#### *La disciplina delle destinazioni d'uso e loro mutamenti (art. 5 delle NT)*

Il Piano delle Regole attua gli obiettivi strategici del PGT, esplicitati nel Documento di Piano, con particolare riferimento al principio del "mix funzionale libero".

In particolare il Piano definisce in modo sintetico e semplificato le "funzioni urbane" qualificanti il mix urbano, nelle seguenti categorie: residenza; commercio; produttivo; terziario; servizi privati per le seguenti attività: culturali, sanitarie e assistenziali, sportive e per lo spettacolo.

Il Piano delle Regole dispone che nel Tessuto Urbano Consolidato le destinazioni funzionali sono liberamente insediabili, senza alcuna esclusione e senza una distinzione e un rapporto percentuale predefinito. Sono fatte salve le limitazioni all'insediamento su siti contaminati come da normativa vigente. Per i servizi commerciali si rinvia alle specifiche disposizioni contenute nel Titolo IV. Sono sempre fatte salve le S.l.p. esistenti, regolarmente assentite e per le rispettive destinazioni d'uso ad eccezione dei casi che comportino il passaggio da funzioni urbane produttive verso altre funzioni urbane (si veda di seguito).

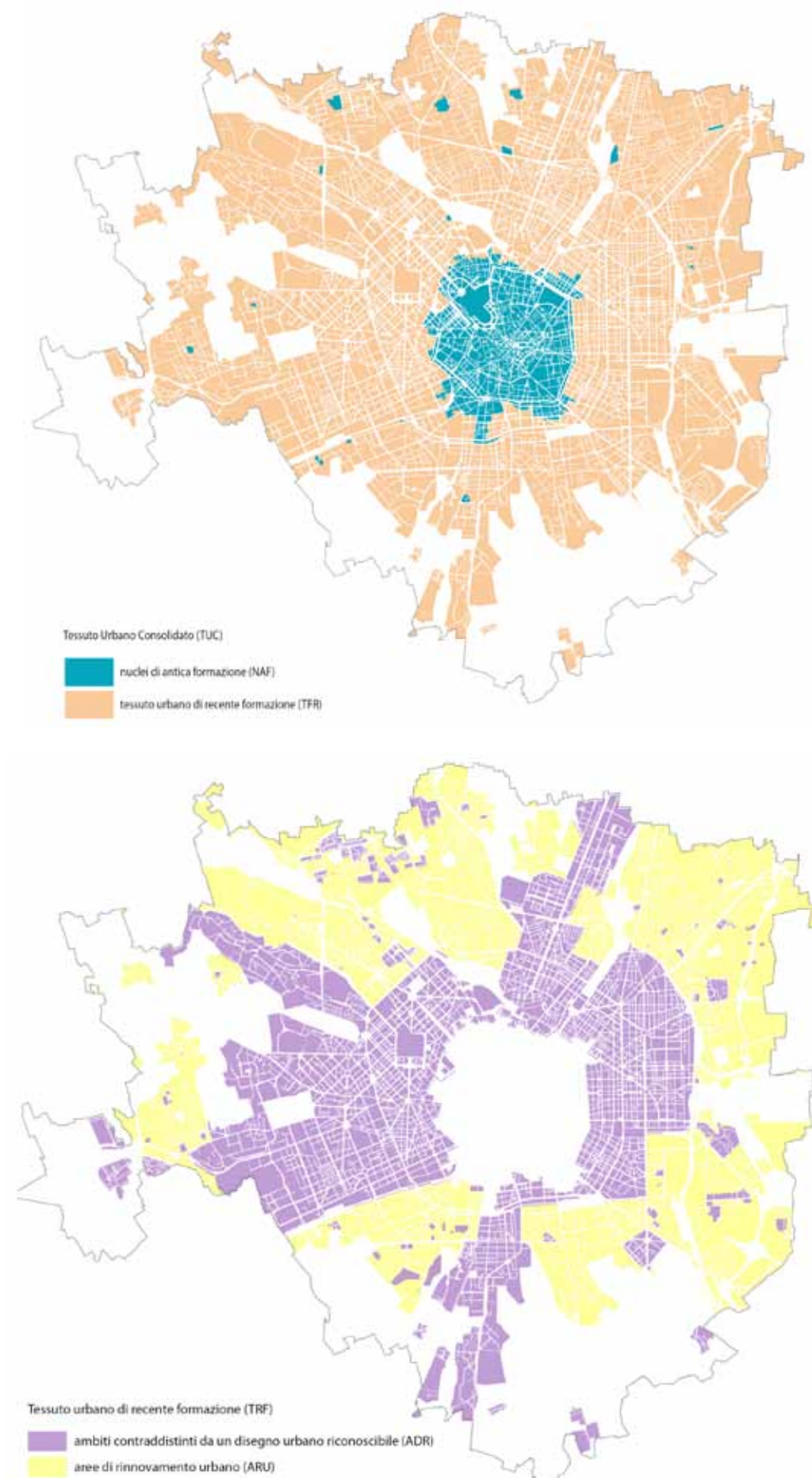
Il passaggio da una all'altra delle destinazioni funzionali senza opere edilizie è sempre ammesso. Il mutamento di destinazione d'uso di un immobile attuato con opere edilizie che determina un aumento o una variazione del fabbisogno di aree per servizi e attrezzature pubbliche e di interesse pubblico e generale, comporta il reperimento totale o parziale delle aree secondo quanto previsto dall'art. 9 delle Norme di attuazione del Piano dei Servizi.

Le nuove destinazioni d'uso oggetto di mutamento in contrasto con gli obiettivi di qualità dei suoli sono escluse dal PGT.

Il mutamento di destinazione d'uso di un immobile con opere edilizie avviene come di seguito precisato:

- da funzioni urbane produttive verso altre funzioni urbane, per gli interventi su aree superiori ai 5.000 mq, il recupero della S.l.p.<sup>27</sup> esistente è ammesso sino al raggiungimento di un indice Ut

<sup>27</sup> S.l.p. - Superficie lorda complessiva di pavimento (mq) è la misura degli spazi agibili rilevante ai fini della dotazione dei carichi



di 0,65 mq/mq (da calcolare sull'area di intervento) incrementabile fino all'indice di Utilizzazione territoriale massimo di 1 mq/mq mediante l'utilizzo, in alternativa o in forma composta, di: diritti edificatori perequati, benefici volumetrici per l'edilizia bioclimatica ed il risparmio energetico, l'indice integrativo a tutela delle attività produttive, nonché quote di edilizia residenziale sociale;

- per gli interventi su aree inferiori ai 5.000 mq, è consentito il recupero integrale della S.l.p. esistente;
- da funzioni urbane terziarie, commerciali e servizi privati verso funzioni urbane residenziali e viceversa, è sempre consentito il recupero della S.l.p. esistente anche in eccedenza all'indice di Utilizzazione territoriale massimo di 1 mq/mq. Nel caso tuttavia di interventi localizzati negli Ambiti di Rinnovo Urbano (ARU: le periferie industriali in trasformazione), che interessino una S.l.p. superiore ai 5.000 mq, è fatto obbligo di destinare una quota non inferiore al 35% della sopraindicata S.l.p. per interventi di edilizia sociale, lett. a e b <sup>28</sup>.

A tutela delle attività produttive, *intese come attività di produzione e trasformazione di beni* svolte in fabbricati con tipologia e destinazione propria, gli interventi di nuova costruzione per funzioni produttive e/o di ristrutturazione edilizia, volte ad un miglioramento complessivo delle attività produttive in essere, possono usufruire direttamente in loco di una quota di Superficie lorda di pavimento (S.l.p.) derivante dall'applicazione del citato indice edificatorio integrativo di 0,20 mq per ogni mq di Superficie fondiaria di nuove funzioni produttive e/o per ogni mq di S.l.p. ristruttu-

urbanistici. Essa è costituita dalla somma delle superfici di tutti i piani dei fabbricati comprese nel profilo esterno delle pareti perimetrali calcolate in conformità alle normative regionali vigenti, in attuazione delle norme sul risparmio energetico, al netto delle esclusioni indicate nelle seguenti lettere. Non vengono conteggiate nella S.l.p.: [...] c. gli spazi privati utilizzabili dal pubblico quali passaggi pedonali e gallerie, assoggettati permanentemente al predetto uso mediante specifico atto di asservimento e fisicamente collegati allo spazio pubblico o aperto circostante.

**28** Si definiscono interventi di edilizia residenziale sociale quegli interventi che assolvono a esigenze abitative - di durata indeterminata e/o a carattere temporaneo - di interesse generale per aumentare l'offerta di servizi abitativi a prezzi e/o a canoni inferiori al mercato. Gli interventi di edilizia residenziale sociale dispongono di un indice di Utilizzazione territoriale (Ut) di 0,35 mq/mq, che si articola in:

a. un indice massimo pari a 0,20 mq/mq con libertà di scelta tra edilizia convenzionata agevolata, edilizia convenzionata in locazione con patto di futura vendita e coabitazioni con servizi condivisi (co-housing);

b. un indice massimo pari a 0,10 con libertà di scelta tra edilizia in locazione a canone moderato, a canone concordato, a canone convenzionato, residenze convenzionate per studenti universitari, coabitazioni con servizi condivisi (co-housing) di natura sociale;

c. un indice minimo pari a 0,05 mq/mq per edilizia in locazione a canone sociale da realizzarsi in presenza di finanziamenti pubblici o privati. La realizzazione di questa quota potrà essere convertita nella tipologia di cui alla precedente lett. a attraverso il ricorso alla monetizzazione, pari a 333,43 Euro/mq di S.l.p., come da delibera di Giunta Comunale n. 1043 del 31 maggio 2013.

rata, aggiuntiva rispetto all'indice di Utilizzazione territoriale unico o alla S.l.p. esistente qualora quest'ultima determinasse un indice superiore. Tale Superficie lorda di pavimento aggiuntiva può essere oggetto di trasferimento per la realizzazione di funzioni urbane.

Il meccanismo premiale sopra descritto e previsto dall'art. 5, comma 5 delle Norme Tecniche del Piano delle Regole, rappresenta una indubbia interessante novità per una duplice motivazione: anzitutto la premialità edificatoria concessa è rilevante collocandosi nella misura del 20% della S.l.p. ristrutturata, secondariamente tale premio volumetrico se oggetto di trasferimento non è vincolato anch'esso all'uso produttivo. L'indice integrativo è inoltre applicabile - a differenza delle altre premialità - anche se la S.l.p. esistente genera un indice territoriale superiore a 1,00 mq/mq, l'indice massimo di Piano. Tale meccanismo introduce tuttavia una limitazione applicativa, specificando meglio il concetto di attività produttiva che può beneficiare dell'indice integrativo, definendola come attività di produzione e trasformazione di beni, per le quali non è chiaro se siano compatibili le produzioni di beni immateriali (le produzioni creative di cui parliamo). L'orientamento emergente, presso l'Amministrazione comunale di Milano ed i settori competenti (urbanistica ed edilizia privata), sembra essere restrittivo rispetto al novero degli usi definibili come "produttivi", limitandoli alle attività di produzione e trasformazione di beni materiali, assistite da macchinari in fabbricati dedicati. Se questa impostazione fosse confermata, si presume che anche le attività insediabili nella destinazione produttiva, in caso di mantenimento dell'uso originariamente assentito dagli atti di fabbrica, dovrebbero presentare le caratteristiche sopra indicate. C'è quindi l'ipotesi che le attività della cosiddetta "produzione creativa", di cui al precedente capitolo 1.4, possano essere assimilate ad usi terziario/direzionali e/o servizi privati, in contraddizione con quanto storicamente consolidatosi negli ultimi 15/20 anni, negli ambiti citati (Zona Tortona/P.ta Genova, Zona Ventura, Bovisa, ecc...), tutte aree classificate dal previgente PRG come zone a destinazione funzionale "I - industriale", ex art. 32 delle NTA. La possibile assimilazione delle produzioni creative agli usi urbanistici terziario/servizi, oltre a comportare un aggravio in termini di carico urbanistico ed oneri urbanizzativi, determinerebbe delle limitazioni nei cambi di destinazione d'uso di immobili dismessi, attualmente ancora a destinazione produttiva (si vedano di seguito i dettagli).

*Indice di Utilizzazione territoriale (art. 6)*

Alle aree comprese negli ambiti del Tessuto Urbano Consolidato (TUC) e alle aree a pertinenza indiretta oggetto di previsione a servizi pubblici, indicate nella Tav. S.02 - *Il Sistema del verde urbano, delle infrastrutture per la mobilità e dell'edilizia residenziale sociale* - del Piano dei Servizi, è attribuito un indice di Utilizzazione territoriale unico pari a 0,35 mq/mq, fatta eccezione per a) le aree pubbliche già

**Fig. 23**  
Calcolo numero parcheggi pertinenziali

destinate all’uso pubblico, quali parchi urbani, cimiteri, attrezzature tecnologiche urbane; b) le aree destinate alla viabilità esistente; c) le aree pubbliche oggetto di cessione a qualsiasi titolo in forza di sfruttamento edificatorio già attuato o autorizzato.

Detto indice genera diritti edificatori perequati. La perequazione urbanistica prevista dal PGT per le aree destinate a servizi (pertinenze indirette) supera di fatto l’esproprio per pubblica utilità.

L’indice di Utilizzazione territoriale unico è applicato a tutte le aree in maniera indifferente alla destinazione funzionale dei suoli. Nelle aree comprese nel Tessuto Urbano Consolidato (TUC) è consentito il raggiungimento di un indice di Utilizzazione territoriale massimo di 1 mq/mq, mediante l’utilizzo, in alternativa o in forma composta, come precedentemente indicato, di: diritti edificatori perequati, benefici volumetrici per l’edilizia bioclimatica ed il risparmio energetico, l’indice integrativo a tutela delle attività produttive, nonché quote di edilizia residenziale sociale, secondo i criteri e le modalità attuative stabiliti dal Piano delle Regole.

Sono sempre fatte salve le S.l.p. esistenti, regolarmente assentite e per le rispettive destinazioni d’uso ad eccezione dei casi che comportano cambio di destinazione d’uso da funzioni urbane produttive verso altre funzioni urbane.

*I parcheggi privati (art. 8)*

Si considerano come parcheggi privati gli spazi privati di sosta a servizio delle proprietà che soddisfano anche la dotazione minima prescritta dalla L. 122/1989 (c.d. Legge “Tognoli”), ovvero la dotazione di spazi per parcheggi privati di pertinenza nella misura minima di 1 mq per ogni 10 mc di costruzione. Fermo restando la dotazione minima obbligatoria di spazi da destinare a parcheggi privati prevista per legge, in tutti gli interventi di ristrutturazione edilizia e nuova costruzione volte alla realizzazione di nuove funzioni urbane, tra cui le funzioni urbane commerciali, con l’esclusione degli esercizi di vicinato e fino alla Media Struttura di Vendita (MSV), deve essere prevista la realizzazione di almeno due posti auto privati ogni 100 mq di S.l.p., ridotta a un posto auto ogni 100 mq di S.l.p. in Ambito 2 della Tav. S.03 - Accessibilità alle reti di trasporto -, e un posto auto ogni 500 mq in Ambito 1 della Tav. S.03 - Accessibilità alle reti di trasporto.

In caso di accertata impossibilità nel reperimento della dotazione di parcheggio negli interventi sull’esistente può essere monetizzata tale superficie.

*Le modalità di attuazione del Piano (art. 11)*

L’attuazione del Piano può avvenire in modalità diretta, diretta convenzionata o indiretta (pianificazione attuativa) in funzione delle seguenti situazioni:

- ambito di riferimento del Piano delle Regole (Nuclei di Antica Formazione, Ambiti contraddistinti da un Disegno urbanistico Riconoscibile, Ambiti di Rinnovamento Urbano);

Funzione urbana commerciale (Sv: 250 mq - 2)		
Accessibilità MM	mq S.l.p. / p.a.	mq p.a. / mq S.l.p.
. Bassa	50	50%
. Media (Ambito 2 Tav. S.03)	100	25%
. Alta (Ambito 1 Tav. S.03)	500	5%

- tipologia di intervento (manutenzione ordinaria, straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia, ristrutturazione urbanistica, sostituzione edilizia e nuova costruzione);
- destinazioni funzionali rilevanti (cambi d’uso e localizzazione attività commerciali);
- trasferimento di diritti edificatori e realizzazione di Edilizia Residenziale Sociale.

In generale per tutti gli interventi edilizi l’attuazione avviene con modalità diretta non convenzionata sino al concorrere della S.l.p. esistente.

Per gli interventi di nuova costruzione e di cambio di destinazione d’uso da produttivo verso altre funzioni, l’attuazione avviene con modalità differenti in relazione alle soglie dimensionali dell’area di intervento (St):

- fino a 5.000 mq (modalità diretta);
- tra 5.000 mq e 15.000 mq (modalità diretta convenzionata);
- oltre 15.000 mq (pianificazione attuativa).

Per le trasformazioni in aree di intervento tra 5.000 mq e 10.000 mq è obbligatorio l’utilizzo di una quota minima di 0,35 mq/mq, aggiuntiva rispetto all’indice di Utilizzazione territoriale unico, in alternativa o in forma composta per: Edilizia Residenziale Sociale, diritti edificatori perequati, incentivazioni e trasferimento di diritti edificatori. In aree di intervento superiori a 10.000 mq la suddetta quota obbligatoria di 0,35 mq/mq è unicamente destinata alla realizzazione di Edilizia Residenziale Sociale.

In tutti gli altri casi di cambio di destinazione d’uso tra funzioni urbane, l’attuazione avviene in modalità diretta, con il convenzionamento nei casi di utilizzo di diritti edificatori perequati e/o realizzazione di ERS.

**2.2.4 La disciplina delle attività commerciali**

Sono definiti servizi commerciali (art. 23 delle NT, Titolo IV) le seguenti attività:

- *Attività di vendita al dettaglio*  
Si definisce come tale una attività svolta da chiunque professionalmente acquista merci a nome e per conto proprio e le rivende direttamente al consumatore finale.
- *Attività di vendita all’ingrosso*  
Si definisce come tale un’attività svolta da chiunque professionalmente acquista merci in nome e per conto proprio e le rivende ad altri commercianti, all’ingrosso o al dettaglio, o ad utilizzatori professionali, o ad altri utilizzatori in grande.



**Fig. 24**  
Cambio di destinazione d'uso daproduttivo verso altre  
funzioni urbane



- *Attività di somministrazione di alimenti e bevande*  
Si definisce come tale la vendita per il consumo sul posto di alimenti e bevande che comprende tutti i casi in cui gli acquirenti consumano i prodotti nei locali dell'esercizio o in un'area aperta al pubblico appositamente attrezzata.  
- *Impianti di distribuzione carburanti per autotrazione*

*Definizione delle superfici dei servizi commerciali (art. 24 delle NT)*  
Superficie di vendita (S.d.V.): negli esercizi di vendita su area privata, è così definita l'area destinata alla vendita, compresa quella occupata da banchi, scaffalature e simili, con esclusione delle superfici destinate a magazzini, depositi, locali di lavorazione, uffici, servizi, aree a disposizione dei consumatori quali gallerie, scale fisse o mobili, ascensori, nastri trasportatori, aree di sosta degli automezzi, anche se coperti, e i relativi corselli di manovra. L'area di vendita del singolo esercizio commerciale è circoscritta, separata e distinta da quella degli eventuali altri esercizi commerciali anche se contigui.  
La superficie di vendita di merci ingombranti non facilmente amovibili e a consegna differita è calcolata in base alla normativa di riferimento vigente (Superficie di Vendita pari ad un ottavo della S.l.p.).

*Classificazione dei servizi commerciali: attività di vendita al dettaglio su area privata (art. 25 delle NT)*  
Le attività di vendita su area privata sono classificate in:  
- Esercizi di vicinato: esercizi aventi superficie di vendita non superiore a 250 mq.  
- Medie strutture di vendita (MSV): esercizi aventi S.d.v. superiore ai 250 mq e fino a 2.500 mq; si suddividono in:  
- medio-piccole strutture di vendita: con S.d.v. superiore ai 250 mq e fino a 600 mq;  
- medie strutture di vendita di grado inferiore: con S.d.v. superiore a 600 mq e fino a 1.500 mq;  
- medie strutture di vendita di grado superiore: con S.d.v. superiore a 1.500 mq fino a 2.500 mq.  
- Grandi strutture di vendita (GSV): esercizi aventi superficie di vendita superiore a 2.500 mq e suddivise <sup>29</sup> in:  
i. grandi strutture a rilevanza intercomunale: fino a 5.000 mq di superficie di vendita;  
ii. grandi strutture a rilevanza provinciale: da 5.001 a 10.000 mq di superficie di vendita;  
iii. grandi strutture a rilevanza interprovinciale: da 10.001 a 15.000 mq di superficie di vendita;  
iv. grandi strutture a rilevanza regionale: oltre 15.000 mq di superficie di vendita.

Le medie e grandi strutture di vendita, ai sensi e per gli effetti del paragrafo 4.2 dell'allegato A

<sup>29</sup> Ai sensi della D.G.R. del 4/07/2007 n. VIII/5054 e s.m.i.

alla D.G.R. del 4/07/2007, n. VIII/5054 e s.m.i., possono configurarsi in forma singola o in forma unitaria. Qualora ricorrano le condizioni indicate nel predetto provvedimento regionale, la superficie di vendita andrà computata come somma delle superfici di vendita degli esercizi facenti parte della struttura unitaria e la procedura autorizzativa da seguire, nonché i criteri di ammissibilità, saranno quelli relativi alla tipologia corrispondente a tale superficie complessiva.  
Non è considerata struttura organizzata in forma unitaria (ai sensi del paragrafo 4.2.1.4 della predetta norma regionale), l'insieme degli esercizi e altre attività di servizi che si affacciano su vie e piazze pubbliche che si caratterizzano come "centri commerciali naturali" compresi i mercati su aree pubbliche, salvo che tale qualificazione non sia espressamente richiesta dal richiedente in funzione della morfologia e della struttura organizzativa dell'intervento.  
Si considerano "centri commerciali naturali":  
• le aree comprese nei perimetri dei Distretti Urbani del Commercio iscritti nell'apposito elenco della Regione Lombardia;  
• le gallerie commerciali urbane, storicamente definite o ricavate dal recupero di superfici esistenti in edifici vincolati, che si affacciano ad un passaggio pubblico o di uso pubblico già esistente;  
• i mercati comunali su aree pubbliche, anche coperti;  
• gli eventuali ulteriori tratti stradali, caratterizzati da una presenza continua e significativa di attività commerciali, pubblici esercizi e altri servizi a fronte strada, che verranno periodicamente riconosciuti come tali con appositi atti ricognitivi del Comune.

*Negozi storici (art. 26 delle NT)*  
Per negozi storici si intendono gli esercizi commerciali di vicinato, le medie strutture di vendita, i pubblici esercizi, le farmacie e gli esercizi artigianali che presentano caratteristiche di eccellenza sotto il profilo storico e architettonico, costituendo significativa testimonianza dell'attività commerciale in Lombardia, con riconoscimento attribuito dalla Giunta Regionale della Lombardia.

*Localizzazione dei servizi commerciali (art. 27 delle NT)*  
Nei Nuclei di Antica Formazione (NAF) e per i beni oggetto di tutela culturale e paesaggistica, gli esercizi commerciali sono ammessi nelle dimensioni e secondo le modalità di intervento di seguito indicate:  
• esercizi di vicinato e medie piccole strutture di vendita, anche organizzate in forma unitaria, con modalità diretta (fino a 600 mq di S.d.V.);  
• medie strutture di vendita di grado inferiore e medie strutture di vendita di grado superiore, anche organizzate in forma unitaria, con Permesso di Costruire Convenzionato (da 601 a 2.500 mq di S.d.V.), ad esclusione degli interventi di manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo;



- grandi strutture a rilevanza intercomunale con piano attuativo (da 2.501 a 5.000 mq di S.d.V.);
- grandi strutture di livello superiore, anche organizzate in forma unitaria, esclusivamente nell'ambito di strumenti di programmazione negoziata previsti dalla normativa vigente (oltre 5.000 mq di S.d.V.);

Si evidenzia la forte spinta liberalizzatrice e di semplificazione impressa dal nuovo PGT di Milano, che consente - di fatto - l'insediamento in modalità diretta delle Medie Strutture di Vendita fino a 2.500 mq di superficie di vendita, se attuato con interventi di manutenzione straordinaria o restauro e risanamento conservativo, in tutti i Nuclei di Antica Formazione (cioè dove è maggiore la domanda del mercato per insediare medie superfici di vendita), ad eccezione che per gli immobili a destinazione produttiva, dove prevale la disciplina dei cambi di destinazione d'uso.

Giova osservare che le Grandi Strutture di Vendita non sono vietate ma vengono correttamente ricondotte a modalità attuative più complesse (piani attuativi conformi o accordi di programma), riconoscendo una più elevata sensibilità all'insediamento di grandi contenitori commerciali nei tessuti storici della città.

Per le grandi superfici sembra forse prevalere, quanto ad effetto barriera di ingresso, l'obbligo di cessione di aree per attrezzature pubbliche e di uso pubblico nella misura del 200% della S.l.p. previsto dalla normativa regionale <sup>30</sup>, con facoltà di monetizzazione di solo il 50% dello standard dovuto, ed obbligo contestuale di reperimento in loco dei parcheggi pubblici nella misura minima del 100% della S.l.p.

Negli ambiti del Tessuto urbano di Recente Formazione (ADR e ARU), gli esercizi commerciali sono ammessi nelle dimensioni e secondo le modalità di intervento di seguito indicate:

1. esercizi di vicinato, medie piccole strutture di vendita e medie strutture di vendita di grado inferiore, anche organizzate in forma unitaria, con modalità diretta (fino a 1.500 mq di S.d.V.);
2. medie strutture di vendita di grado superiore e grandi strutture a rilevanza intercomunale, anche organizzate in forma unitaria, con Permesso di Costruire Convenzionato (da 1.501 a 5.000 mq di S.d.V.);
3. grandi strutture di livello superiore esclusivamente nell'ambito di strumenti di programmazione negoziata previsti dalla normativa vigente (oltre i 5.000 mq di S.d.V.);

Nel resto della città di più recente formazione e al di fuori degli immobili a destinazione produttiva, l'effetto di liberalizzazione/semplificazione del Piano è ancora più marcato in quanto esso riserva la strumentazione negoziata solo per le Grandi Strutture di Vendita superiori ai 5.000 mq

di superficie di vendita, mentre le medie e le grandi strutture di superficie inferiore si attuano con modalità diretta o convenzionata.

Gli esercizi di somministrazione, quale che ne sia la superficie complessiva e di somministrazione, sono ammessi nel Tessuto Urbano Consolidato con modalità diretta.

In tutti i casi è prevista la correlazione tra la procedura urbanistica-edilizia e quella autorizzatoria-commerciale.

*Attività di vendita all'ingrosso (art. 28 delle NT)*

Le attività di vendita all'ingrosso sono consentite esclusivamente negli Ambiti di Rinnovo Urbano (ARU) e mediante piano attuativo che ne verifichi la compatibilità in relazione ai carichi di traffico indotti sulla rete viabilistica, ai parcheggi per il carico e lo scarico delle merci e alla compatibilità ambientale con le funzioni presenti in luogo. I parcheggi pertinenziali saranno da calcolarsi nella misura del 100% della S.l.p. destinata a tale attività.

*Parcheggi relativi alle superfici commerciali (art. 29 delle NT)*

La dotazione di parcheggi pubblici o privati ad uso pubblico per le GSV è quella prevista dall'art. 150, c. 5 della L.R. 6/2010 e s.m.i. <sup>31</sup>, in base al quale le grandi strutture di vendita devono dotarsi di attrezzature pubbliche o di uso pubblico almeno nella misura del 200 per cento della superficie lorda di pavimento degli edifici previsti, di cui almeno la metà deve essere destinata a parcheggi di uso pubblico.

La dotazione di parcheggi pubblici o privati ad uso pubblico per funzioni commerciali fino alla MSV è determinata in base a quanto disciplinato dal Piano dei Servizi (art.9).

*Non è richiesta alcuna dotazione di parcheggi per i servizi commerciali insediati in aree pedonali e ZTL senza limitazioni temporali.*

Il recente aggiornamento del Piano Generale del Traffico Urbano-PGTU (deliberazione di Consiglio Comunale n. 14 del 27/03/2013) chiarisce che "gli obiettivi fissati dalla individuazione della ZTL Cerchia dei Bastioni, verificati e valutati nelle fasi di successive sperimentazioni, denotano caratteristiche di accessibilità e di traffico che assimilano tale area alle più restrittive ZTL con carattere permanente. In tal senso si stabilisce che, ai fini della applicazione delle norme che fanno riferimento alla disciplina viabilistica in essere, con particolare riferimento all'art. 29 comma 3 del Piano delle Regole del vigente Piano di Governo del Territorio, la ZTL Cerchia dei Bastioni, con le regole fissate dal presente Aggiornamento del PGTU, debba essere equiparata alle ZTL senza limitazioni temporali"

<sup>30</sup> art. 150, c. 5 della L.R. 6/2010 e s.m.i.

<sup>31</sup> Norma precedentemente formulata nell'art. 4, comma 5, della legge regionale del 23 luglio 1999, n. 14.

Ciò comporta l'estensione all'Area C del meccanismo di azzeramento delle dotazioni di parcheggi per i servizi commerciali insediati in aree pedonali e ZTL senza limitazioni temporali (art. 29 comma 3, Piano delle Regole) con evidenti vantaggi localizzativi per l'insediamento di medie strutture di vendita in ambito urbano e centrale.

*Procedimento commerciale e procedimento urbanistico edilizio (art. 30 delle NT)*

L'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie fino a 250 mq di superficie di vendita sono soggetti a preventiva comunicazione al Comune. L'autorizzazione commerciale dovrà precedere il perfezionamento della procedura relativa al titolo abilitativo edilizio, fatte salve le previsioni di legge per le Grandi Superfici di Vendita nei Piani Attuativi e negli atti di programmazione negoziata.

**2.2.5 Piano dei Servizi**

Il Piano dei Servizi (PdS), unitamente al Documento di Piano (DdP) e al Piano delle Regole (PdR), è articolazione del Piano di Governo del Territorio (PGT) ed è redatto ai sensi e per gli effetti dell'art. 9 della Legge Regionale 11 marzo 2005 n. 12 e s.m.i.

In particolare il Piano dei Servizi, tra le altre cose, dispone quanto segue:

1. cataloga i servizi pubblici e di interesse pubblico o generale esistenti, di livello comunale e sovracomunale, verificandone i fattori di accessibilità, fruibilità e qualità;
2. accerta la domanda di servizi espressa dalla popolazione residente e da quella da insediare; individua l'utilizzo degli stessi da parte della popolazione gravitante e fluttuante nel territorio comunale, determinando le necessità aggiuntive emergenti;
3. indica in quali casi i mutamenti di destinazione d'uso di aree e di edifici comportano una variazione della dotazione di servizi;

Il Piano dei Servizi non ha termini di validità ed è sempre modificabile al fine di un suo costante aggiornamento dipendente dalla domanda di servizi della città.

Si definiscono (art. 3 delle NT) servizi pubblici e di interesse pubblico o generale <sup>32</sup>, quei servizi e quelle attrezzature che, a esito di un processo di valutazione e in forza di asservimento, convenzionamento o accreditamento, se di proprietà o gestione privata, risultano idonei ad assicurare un miglioramento della vita individuale e collettiva, rispondendo alla domanda espressa dalle funzioni insediate nel territorio comunale e dal bacino territoriale di attrazione del Comune, in

.....  
<sup>32</sup> Ai sensi dell'art. 9 comma 10 della L.R. 12/2005.

riferimento a fattori di qualità, fruibilità e accessibilità. Si definiscono servizi indispensabili quei servizi e quelle attrezzature, anche private purché oggetto di asservimento, convenzionamento o accreditamento, che si riconoscono come prioritariamente necessari e indispensabili per il soddisfacimento delle esigenze fondamentali della città e del bacino territoriale di gravitazione in quanto polo attrattore. Tali servizi sono computati nelle dotazioni urbanistiche di legge.

I servizi appartengono a due categorie (Categorie dei servizi e Catalogo - art. 4 delle NT): localizzati, quelli del verde urbano, delle infrastrutture per la mobilità, dell'edilizia residenziale sociale e delle infrastrutture tecnologiche e quelli da localizzare, i servizi alla persona. I servizi del verde urbano, delle infrastrutture per la mobilità, dell'edilizia residenziale sociale e delle infrastrutture tecnologiche hanno natura indispensabile, prescrittiva e vincolante. I servizi sono elencati nel capitolo 6 - "Catalogo della ricognizione dell'offerta dei servizi" della Relazione generale del Piano dei Servizi.

Il Catalogo è periodicamente aggiornato con deliberazione del Consiglio Comunale. La realizzazione di nuovi servizi che ad esito di un processo di valutazione, e in forza di asservimento, convenzionamento o accreditamento, se di proprietà o gestione privata, risultano idonei ad assicurare un miglioramento della vita individuale e collettiva non è computata nella S.l.p. Tale disposizione del Piano rappresenta un indubbio incentivo, in coerenza con il principio di sussidiarietà che informa il piano stesso, alla compartecipazione dei privati alla realizzazione della città pubblica, in quanto si afferma il principio che la superficie dei servizi, ancorché a gestione privata seppure convenzionata, non è computata nella S.l.p., e quindi non sono gravati nel conto economico-gestionale dal costo del terreno.

Per ciò che concerne la dotazione dei servizi privati, il Piano dei Servizi dispone che nel Tessuto Urbano Consolidato, nei casi di interventi di nuova costruzione con l'utilizzo dell'indice di Utilizzazione territoriale (Ut) unico di 0,35 mq/mq e nei casi di recupero della S.l.p. esistente senza cambio di destinazione d'uso, non sono richieste dotazioni territoriali per servizi. In tutti gli altri casi le dotazioni territoriali per servizi sono dovute nella misura di:

1. per funzioni urbane residenziali, terziarie e servizi privati: 1 mq per ogni mq di S.l.p.;
2. per funzioni urbane produttive: 20% della S.l.p.;
3. per funzioni urbane commerciali: 100% della S.l.p., ad esclusione degli esercizi di vicinato, salvo maggiori quantità disposte da normative nazionali e regionali vigenti in materia;
4. per interventi di edilizia residenziale sociale: 36% della S.l.p. nelle sue varie articolazioni.

In particolare negli interventi di nuova costruzione che realizzano una S.l.p. in eccedenza rispetto a quella esistente o realizzabile con l'applicazione dell'indice di Utilizzazione territoriale (Ut) unico di 0,35 mq/mq, negli interventi con cambio di destinazione d'uso da funzioni urbane produttive verso altre funzioni urbane <sup>33</sup>, di recupero dell'esistente o ristrutturazioni edilizia o urbanistica, le summenzionate dotazioni territoriali per servizi sono da applicare alla nuova S.l.p. aggiuntiva o all'intera S.l.p. interessata da mutamento d'uso e devono essere reperite secondo le seguenti modalità:

- nelle aree di intervento aventi una superficie inferiore a 5.000 mq, devono essere reperite mediante cessione gratuita di aree o in alternativa totale o parziale alla cessione mediante monetizzazione;
- nelle aree di intervento aventi una superficie compresa tra 5.000 e 15.000 mq, devono essere reperite mediante cessione gratuita di aree o in alternativa totale o parziale alla cessione mediante monetizzazione qualora non risultino possibili o non opportune per localizzazione, estensione, conformazione o perché in contrasto con i programmi comunali.
- nelle aree di intervento aventi una superficie maggiore di 15.000 mq devono essere reperite mediante cessione gratuita di aree internamente all'area per una dotazione minima obbligatoria corrispondente al 50% dell'intera area di intervento; è ammessa la monetizzazione totale o parziale solo per le dotazioni aggiuntive alla suddetta quota del 50% qualora non risultino possibili o non opportune per localizzazione, estensione, conformazione o perché in contrasto con i programmi comunali.

In tutti i casi di mutamento di destinazione d'uso con opere riguardanti immobili o parti di essi prevalentemente dedicati a funzioni urbane terziarie, commerciali e servizi privati, verso funzioni urbane residenziali, il maggior fabbisogno di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, sempre monetizzabile in tutto o in parte, è stabilito secondo le seguenti casistiche:

1. qualora l'intervento interessi una S.l.p. inferiore a 5.000 mq non è dovuto;
2. qualora l'intervento interessi una S.l.p. superiore a 5.000 mq è dovuto un maggior fabbisogno nella misura del 18% della S.l.p. convertita;

Nelle dotazioni di servizi, dovuta nei piani attuativi, la quota di parcheggi è individuata in relazione ai sopramenzionati criteri di accessibilità risultanti dalla Tav. S.03 del Piano dei Servizi - Accessibilità

33 Overosia rientranti nelle fattispecie dell'art. 11 comma 3 delle Norme di attuazione del Piano delle Regole.

alle reti di trasporto - e tenendo conto delle previsioni del Piano Urbano della Mobilità (PUM). Tale dotazione non può essere superiore a:

- a. un posto auto ogni 400 mq di S.l.p. per le nuove funzioni residenziali;
- b. un posto auto ogni 50 mq di S.l.p. per la realizzazione di nuove funzioni terziarie, ridotta a un posto auto ogni 200 mq di S.l.p. nell'Ambito 2 della Tav. S.03 ed a un posto auto ogni 500 mq di S.l.p. nell'Ambito 1 della Tav. S.03;
- c. due posti auto ogni 100 mq di S.l.p. per la realizzazione di funzioni commerciali fino alla Media Struttura di Vendita (MSV), ridotto a 1 posto auto ogni 100 mq di S.l.p. in Ambito 2 della Tav. S.03 e un posto auto ogni 500 mq in Ambito 1 della Tav. S.03.

In luogo della cessione di aree o della monetizzazione, è consentita la realizzazione e la gestione dei servizi previsti dal piano su aree o edifici privati, mediante convenzionamento, che assicuri il rispetto del principio dell'equivalenza dei costi di realizzazione del servizio, con il valore delle aree che si sarebbero dovute cedere. Il PGT conferma di fatto la prassi già consolidata dalla legge regionale del 12 aprile 1999, n. 9 di disciplina dei programmi integrati di intervento, che all'art. 6, comma 5, stabilendo quanto sopra richiamato dal Piano dei Servizi, istituiva il cosiddetto "standard qualitativo".

Tab. 15  
Il catalogo della ricognizione dell’offerta dei servizi

<div><div><div><div>Milano</div><div>Comune di Milano</div></div><div><div>PGT</div><div>Piano di Governo del Territorio</div></div></div><div>155</div></div>					<div>CAPITOLO 6</div> <div>156 IL CATALOGO DELLA RICOGNIZIONE DELL'OFFERTA DEI SERVIZI</div>				
Categoria	Tipologia	Sottotipologia	Qualifica Normativa	Ambito	Categoria	Tipologia	Sottotipologia	Qualifica Normativa	Ambito
Amministrativo	Borsa	Borsa	GENERALE	Sovracomunale	Commercio e attività produttive	Mercati vari	Mercato ortofrutticolo	GENERALE	Comunale
Amministrativo	Comunali	Centro cucina e mensa	INDISPENSABILE	Comunale	Cultura	Associazioni culturali	Associazioni culturali	GENERALE	Comunale
Amministrativo	Comunali	Consigli di Zona	INDISPENSABILE	Comunale	Cultura	Associazioni centri sociali e aggregativi	Centri sociali e ricreativi	GENERALE	Comunale
Amministrativo	Comunali	Magazzini e depositi	INDISPENSABILE	Comunale	Cultura	Associazioni centri sociali e aggregativi	Sedi di associazioni socio-culturali e di categoria	GENERALE	Comunale
Amministrativo	Comunali	Sedi istituzionali	INDISPENSABILE	Comunale	Cultura	Biblioteche/Archivi	Archivi	INDISPENSABILE	Sovracomunale
Amministrativo	Comunali	Uffici	INDISPENSABILE	Comunale	Cultura	Biblioteche/Archivi	Biblioteche Centrali	INDISPENSABILE	Sovracomunale
Amministrativo	Consolato	Consolato	GENERALE	Sovracomunale	Cultura	Biblioteche/Archivi	Biblioteche di quartiere	INDISPENSABILE	Locale
Amministrativo	Patrimonio immobiliare comunale	Patrimonio immobiliare comunale	GENERALE	Comunale	Cultura	Biblioteche/Archivi	Biblioteche specialistiche e di conservazione	INDISPENSABILE	Sovracomunale
Amministrativo	Poste	Agenzie di base e uffici succursali	GENERALE	Locale	Cultura	Biblioteche/Archivi	Centri di documentazione e altre biblioteche	INDISPENSABILE	Sovracomunale
Amministrativo	Provinciali	Sedi istituzionali	INDISPENSABILE	Sovracomunale	Cultura	Centri congressi e sale conferenze	Centri congressi e sale conferenze	GENERALE	Sovracomunale
Amministrativo	Provinciali	Uffici	INDISPENSABILE	Sovracomunale	Cultura	Locali per spettacolo	Locali per spettacolo	GENERALE	Comunale
Amministrativo	Regionali	Sedi istituzionali	INDISPENSABILE	Sovracomunale	Cultura	Musei e sedi espositive assimilabili	Galleria d'arte	GENERALE	Comunale
Amministrativo	Regionali	Uffici	INDISPENSABILE	Sovracomunale	Cultura	Musei e sedi espositive assimilabili	Istituti Culturali e monumenti	GENERALE	Comunale
Amministrativo	Statali	Prefettura	INDISPENSABILE	Sovracomunale	Cultura	Musei e sedi espositive assimilabili	Location culturali	GENERALE	Locale
Amministrativo	Statali	Uffici provveditorati e agenzie	INDISPENSABILE	Sovracomunale	Cultura	Musei e sedi espositive assimilabili	Musei	INDISPENSABILE	Sovracomunale
Amministrativo	Uffici degli Enti Pubblici e delle società di produzione di servizi pubblici	Acqua potabile	GENERALE	Comunale	Cultura	Musei e sedi espositive assimilabili	Sedi espositive	INDISPENSABILE	Sovracomunale
Amministrativo	Uffici degli Enti Pubblici e delle società di produzione di servizi pubblici	Edilizia residenziale	GENERALE	Comunale	Cultura	Scuole	Fattoria didattica	GENERALE	Comunale
Amministrativo	Uffici degli Enti Pubblici e delle società di produzione di servizi pubblici	Energia elettrica	GENERALE	Comunale	Cultura	Scuole	Scuola di cinema	GENERALE	Comunale
Amministrativo	Uffici degli Enti Pubblici e delle società di produzione di servizi pubblici	Gas Metano	GENERALE	Comunale	Cultura	Scuole	Scuola di danza	GENERALE	Comunale
Amministrativo	Uffici degli Enti Pubblici e delle società di produzione di servizi pubblici	Poste e Telecomunicazioni	GENERALE	Comunale	Cultura	Scuole	Scuola di musica	GENERALE	Comunale
Amministrativo	Uffici degli Enti Pubblici e delle società di produzione di servizi pubblici	Previdenza e Assistenza	GENERALE	Comunale	Cultura	Scuole	Scuola di teatro	GENERALE	Comunale
Amministrativo	Uffici degli Enti Pubblici e delle società di produzione di servizi pubblici	Trasporti e mobilità	GENERALE	Comunale	Cultura	Teatri e Auditorium	Auditorium	INDISPENSABILE	Comunale
Attrezzature religiose	Enti religiosi	Istituti, opere e fondazioni religiose	GENERALE	Locale	Cultura	Teatri e Auditorium	Polifunzionale	INDISPENSABILE	Comunale
Attrezzature religiose	Luoghi di culto e centri religiosi	Chiese e santuari cattolici	GENERALE	Locale	Cultura	Teatri e Auditorium	Teatro	INDISPENSABILE	Comunale
Attrezzature religiose	Luoghi di culto e centri religiosi	Luoghi per il culto e centri di confessioni religiose	GENERALE	Locale	Edilizia Residenziale Sociale	Residenza temporanea	Residenza in locazione a canone concordato	GENERALE	Comunale
Attrezzature religiose	Luoghi di culto e centri religiosi	Oratori e opere parrocchiali	GENERALE	Locale	Edilizia Residenziale Sociale	Residenza temporanea	Residenza in locazione a canone convenzionato e co-housing di natura sociale	GENERALE	Comunale
Attrezzature religiose	Uffici ecclesiastici	Uffici ecclesiastici	GENERALE	Comunale	Edilizia Residenziale Sociale	Residenza temporanea	Residenza in locazione a canone moderato	GENERALE	Comunale
Commercio e attività produttive	Attività commerciali	Artigianato di servizio	GENERALE	Locale	Edilizia Residenziale Sociale	Residenza temporanea	Residenza pubblica in locazione a canone sociale	INDISPENSABILE	Comunale
Commercio e attività produttive	Attività commerciali	Negozi di vicinato	GENERALE	Locale	Edilizia Residenziale Sociale	Residenza temporanea	Residenza per studenti	GENERALE	Comunale
Commercio e attività produttive	Attività commerciali	Negozi storici	GENERALE	Locale	Giustizia	Carceri giudiziarie	Istituti penali	INDISPENSABILI	Sovracomunale
Commercio e attività produttive	Mercati rionali	Mercati rionali	GENERALE	Locale	Giustizia	Carceri giudiziarie	Istituti penali minorili	INDISPENSABILI	Sovracomunale
Commercio e attività produttive	Mercati vari	Mercato carni	GENERALE	Comunale	Giustizia	Tribunali e uffici giudiziari	Tribunali	INDISPENSABILI	Sovracomunale
Commercio e attività produttive	Mercati vari	Mercato floricolo	GENERALE	Comunale	Giustizia	Tribunali e uffici giudiziari	Tribunali dei minori	INDISPENSABILI	Sovracomunale
Commercio e attività produttive	Mercati vari	Mercato ittico	GENERALE	Comunale	Giustizia	Tribunali e uffici giudiziari	Uffici giudiziari	INDISPENSABILI	Sovracomunale
					Istruzione	Nidi d'infanzia	Centro giochi	INDISPENSABILE	Locale

2.3 Nuove formule imprenditoriali del commercio e processi di aggregazione delle imprese: stato dell’arte e scenari evolutivi

Il commercio (distribuzione al dettaglio, all’ingrosso, distribuzione di auto e motoveicoli) rappresenta il secondo più importante comparto del terziario di mercato (con 3,4 milioni di unità di lavoro e un valore aggiunto di oltre 134 miliardi di euro) dopo quello relativo alle attività immobiliari e uno dei settori più rilevanti dell’economia italiana. La sostanziale invarianza del peso occupazionale e la riduzione del contributo del comparto in termini di valore aggiunto nell’ultimo decennio rappresentano a livello macro i due aspetti del mutamento del settore. L’uscita dal mercato delle imprese commerciali indipendenti prevalentemente a carattere familiare e a redditività decrescente, anche per il progressivo peggioramento delle condizioni di mercato, si è infatti accompagnata allo sviluppo della grande distribuzione organizzata e a un processo di ristrutturazione e di integrazione dei canali di vendita, che ha favorito anche la creazione di reti di imprese da parte di realtà locali di minor dimensione (Pellegriani, Zanderighi, 2013).

La struttura imprenditoriale del commercio al dettaglio focalizzata sul modello franchising e sui canali a rete monomarca suggerisce una serie di riflessioni su alcuni scenari evolutivi del settore. Si tratta di formule relativamente recenti che stanno cambiando completamente non solo la struttura del commercio a sede fissa (meno esercizi individuali e più reti), ma anche l’aspetto del tessuto urbano, dei centri storici, la varietà (o la standardizzazione) dei prodotti offerti al consumatore. Queste formule offrono all’imprenditore alcune economie (in primis la pubblicità, ma anche lo studio del format del negozio, la formazione, ecc.) che permettono anche al piccolo esercizio di competere quasi “alla pari” contro la media e grande distribuzione organizzata. Inoltre, con beneficio di entrambi i contraenti, questa formula permette di raggiungere rapidamente e a costi ridotti la massa critica sufficiente a far decollare e a consolidare l’intera rete di vendita dell’insegna e la sua notorietà presso il pubblico, prestandosi quindi a sostenere nuovi entranti sul mercato e a connotarsi per una estrema flessibilità. Dal punto di vista strettamente statistico un esercizio commerciale che si attiva come punto vendita locale di una rete di franchising costituisce di norma un’impresa a sé, che come tale è già stata considerata dalle diverse fonti statistiche finora utilizzate da Regione Lombardia per il monitoraggio della rete d’offerta <sup>34</sup>.

34 Si segnala che non trattandosi di una tipologia particolare di impresa o di settore, ma di una modalità di fare impresa e di gestirla, l’Istat non svolge rilevazioni specifiche né offre statistiche, salvo alcune eccezioni nell’ambito del Censimento dell’Industria e dei Servizi. L’Osservatorio Nazionale sul commercio offre per alcune categorie della grande distribuzione l’indicazione sul numero dei punti vendita in franchising, ma restano fuori i piccoli esercizi. Le poche statistiche esistenti sono quelle pubblicate dalla principale associazione degli

L’Associazione Assofranchising presenta alcuni indicatori che evidenziano per queste tipologie di operatori:

- una sostanziale stabilità complessiva del sistema delle reti anche nei due anni più difficili dell’attuale crisi economica, con un aumento delle insegne da una parte e una limitata perdita di punti vendita e di occupati, che la crescita delle reti estere nel Paese non è riuscita a compensare;
- una leggera riduzione delle dimensioni medie delle reti, conseguente alla chiusura dei punti vendita, che evidentemente non è stato possibile sostituire;
- una crescita del numero medio di occupati per punto vendita, indiretto indicatore di fatturati mediamente in crescita.

Vanno inoltre ricordate le numerose iniziative di aggregazioni da parte di piccole imprese della stessa filiera o settore, ma non direttamente concorrenti sullo stesso mercato, per organizzare non solo gruppi (o centrali) di acquisto con eventuali outlet comuni per risolvere il problema dell’inventario, o gestire la logistica e la pubblicità in modo congiunto, ma anche per sviluppare maggiori servizi al cliente o realizzare quelle economie (reperimento della merce presso i colleghi, creazione di un proprio marchio) per le quali il singolo punto vendita non ha massa critica sufficiente: il percorso delle aggregazioni dal basso, così come quelle delle reti del franchising, costituiscono un’altra possibile risposta del piccolo commercio alla competizione imposta dalla grande distribuzione organizzata, ma spesso vanno stimulate e incentivate con l’aiuto del mondo associativo.

In questo quadro, è opportuno citare alcune innovazioni che si stanno diffondendo, per dare la percezione del cambiamento e delle dinamiche in atto in quella grande aggregazione settoriale che è il “commercio”; questa aggregazione presenta infatti al suo interno un’ampia varietà di tipologie di impresa, ciascuna in grado di soddisfare precise esigenze dei consumatori o dei produttori e che caratterizzano il singolo esercizio come un preciso canale distributivo. Se dal punto di vista statistico quello che conta è “l’esercizio”, ossia il luogo dove si distribuiscono dei beni al consumatore, dal punto di vista dei produttori diventano importanti tutte le caratteristiche e le personalizzazioni con cui l’esercente si rapporta al consumatore, dallo specifico target alla sua capacità di offrire servizi (informativi, di assistenza, ecc.). Anche dal punto di vista del consu-

operatori del settore (Assofranchising, aderente a Confcommercio). A livello nazionale l’Associazione ha rilevato in Italia nel 2012 la presenza di 938 reti, l’89,3% delle quali italiane. Per lo stesso anno l’Associazione stima che in Lombardia fossero presenti 233 franchisor, che si possono comparare con i 70 in Piemonte, i 93 in Veneto, i 70 in Emilia Romagna, e i 47 in Toscana. I punti di vendita in franchising rilevati dall’Associazione sono 8.391 in Lombardia, 4.504 in Piemonte, 3.662 in Veneto, 3.326 in Emilia Romagna e 2.731 in Toscana. Anche tenendo conto della differenza di popolazione, dunque, la Lombardia si presenta a un livello di avanzamento superiore nell’adozione di queste formule commerciali.



**Tab. 16**  
Indicatori del sistema di franchising in Italia 2011-2012

Fonte: Rapporto Assofranchising Italia 2012

Indicatori	2011	2012	Differenza assoluta	Differenza %
Insegne operative in Italia	878	938	+ 60	+ 6,8
Punti vendita in franchising in Italia (PVF)	52.484	52.189	- 895	- 0,6
Punti vendita italiani all'estero in franchising	7.342	7.714	+ 372	+ 5,1
Reti italiane all'estero	221	212	- 9	- 4,1
Master di franchisor stranieri in Italia	63	66	+ 3	+ 4,8
Reti straniere operanti in Italia con soli franchisee ma sede legale in altro Paese	31	34	+ 3	+ 9,7
Addetti occupati nelle reti (PVF) compreso il franchisee	188.176	187.374	- 802	- 0,4
Dimensione media delle reti in Italia (calcolata solo con riferimento ai PVF)	60,4	55,6	- 4,8	- 7,9
Dimensione media delle reti italiane all'estero (calcolata solo con riferimento ai PVF)	33,2	36,4	+ 3,2	+ 9,6
Media occupati per punto vendita in franchising	3,5	3,6	+ 0,1	+ 2,9
Giro d'Affari (milioni di euro)	23.424	23.262	- 162	- 0,7

matore l'esercizio commerciale non è più indifferenziato e anzi, come già avvenuto per i prodotti, si richiede un servizio distributivo sempre più "su misura", capace di venire incontro alle esigenze del consumatore in modo mirato, o rispondendo alle sue esigenze di prezzi contenuti, o nella varietà di prodotti offerti, o nell'assistenza pre e post vendita. Queste esigenze del consumatore hanno dato luogo nel tempo al sorgere di esercizi con formule imprenditoriali molto diverse dal negozio tradizionale, per avvicinarsi meglio alle esigenze dei consumatori, dei produttori e talvolta dei commercianti stessi. Reti del franchising e gruppi di acquisto si sono quindi diffuse per permettere all'operatore commerciale di affrontare la dinamica concorrenziale avvantaggiandosi di alcune economie di scala relative a pubblicità e affermazione del marchio, logistica (magazzini e trasporti), quantità acquistate e vendute, gestione dei resi.

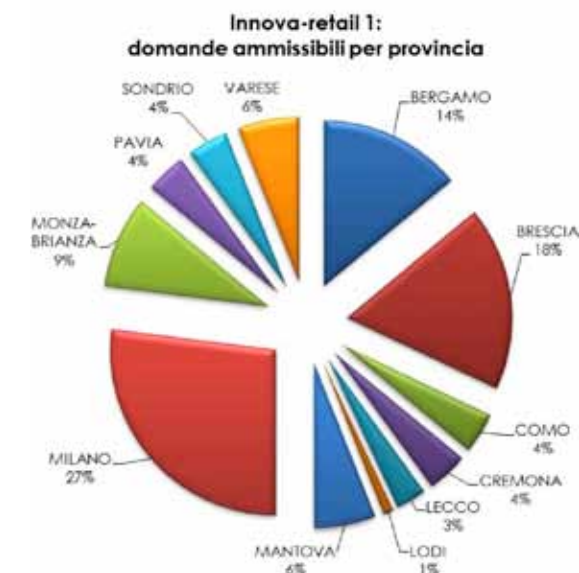
Un'altra formula imprenditoriale che si è affermata negli anni e che può fare, in alcuni casi, una concorrenza al piccolo negozio simile a quello della grande distribuzione e dei centri commerciali pianificati, è quella dell'outlet. L'outlet costituisce l'evoluzione commerciale e imprenditoriale del più tradizionale spaccio aziendale, con cui l'impresa vende direttamente ai consumatori del proprio territorio e al potenziale flusso turistico, una piccola parte della propria produzione per incrementare il proprio fatturato. Nel tempo, vista la ricerca da parte di molti consumatori, di prodotti di marca a prezzi più contenuti, alcune imprese di media e grande dimensione hanno avviato un'impresa commerciale a sé, giuridicamente distinta dall'azienda produttrice, con cui allocare sul mercato le produzioni invendute degli anni precedenti; in questo modo l'impresa può ridurre le perdite derivanti dall'invenduto e, con una buona azione pubblicitaria, contribuire ad affermare meglio il proprio marchio presso l'utenza e ottenere maggiore potere di mercato nei confronti degli altri esercizi commerciali. L'outlet, a differenza del precedente spaccio aziendale, cerca di attrarre consumatori da territori più ampi di quello locale, spesso anche extraprovinciali e interregionali, magari cercando di raggiungere la massa critica necessaria accordandosi con altri negozi e imprese manifatturiere e dando vita a veri e propri aggregati commerciali; il loro impatto in termini di attrattività del territorio e di concorrenza commerciale tra territori può dunque essere significativo.

Con una formula simile a quella dell'outlet, almeno dal punto di vista del marketing, diverse aziende manifatturiere hanno avviato dei negozi monomarca (ricorrendo talvolta al modello del franchising), che sembrano sempre più graditi dal consumatore, che può trovarvi una varietà di prodotti del marchio preferito che gli esercizi plurimarca, anche di grandi dimensioni, non possono garantire; inoltre, la necessità di non entrare in conflitto con gli altri canali distributivi spinge l'impresa a vendere in questi negozi prodotti specifici, o dell'anno precedente a prezzi contenuti, aspetto che contribuisce ad attrarre i consumatori. Il punto di vendita monomarca offre un contributo, inoltre, all'affermazione del marchio e soprattutto permette di instaurare un dialogo diretto col consumato-

**Fig. 25**

Innova-retail 1: ripartizione geografica delle domande ammissibili per provincia

Fonte: Regione Lombardia, Nuove linee per lo sviluppo delle imprese del settore commerciale, settembre 2013.



re e di avere una visione diretta dei suoi comportamenti e preferenze nelle scelte dei prodotti, visione che l'intermediazione commerciale spesso ostacola. I negozi monomarca si stanno diffondendo in diversi settori e stanno impattando sul ruolo dei negozi plurimarca tradizionali.

Con più specifiche finalità di marketing (tenere desta l'attenzione del consumatore, affermazione del marchio), ma anche per sfruttare l'impatto di eventi di breve durata e mode passeggere, le imprese manifatturiere hanno cominciato a fare ricorso sempre più diffusamente alla formula del temporary shop. Il consumatore ne è attratto per i prezzi inferiori a quelli di altri punti vendita o dalla possibilità di acquisire beni prodotti solo in edizioni limitate ed eccezionali. Con analoghe funzioni di marketing, più che di efficacia della distribuzione, si stanno diffondendo, inoltre, gli shop in the shop, la creazione di piccoli spazi di vendita di una marca specifica all'interno di un magazzino. La crisi economica ha rafforzato il successo di quelle formule in grado di garantire prezzi inferiori alla media in cambio di una minore attenzione alla qualità promessa dai grandi marchi. È il caso, per esempio, dei discount, che hanno registrato un buon successo delle vendite negli ultimi anni, proprio grazie al tentativo delle famiglie di contenere le proprie spese.

Analogamente si spiega parte del successo di quelle formule commerciali che vendono solo prodotti a marchio proprio, fatti produrre da un'ampia rete di piccoli terzisti e che stanno provocando perdite significative di quote di mercato ai marchi più affermati. In questo caso la catena commerciale è in grado di imporre un proprio prezzo al terzista fornitore, in cambio di grandi quantitativi, e garantire così al consumatore prezzi molto inferiori a quelli dei marchi più noti; in questo caso la fiducia del consumatore è riposta nel marchio della catena commerciale, cui riconosce la capacità di garantire un livello accettabile di qualità del prodotto.

Al fine di migliorare la qualità dell'offerta commerciale e quindi raggiungere sempre migliori livelli di qualità del servizio commerciale e una gamma articolata di servizi mirati per tutte le fasce della popolazione, l'azione regionale attuativa del Programma Triennale di Sviluppo del Settore Commerciale (PTSSC) di Regione Lombardia ha promosso l'ammodernamento organizzativo e tecnico delle imprese.

In questo ambito attuativo del PTSSC, è stato innanzitutto utilizzato lo strumento dei Confidi (soggetti cooperativi a carattere mutualistico che svolgono attività di garanzia a favore delle piccole e medio imprese al fine del rilascio dei finanziamenti da parte degli istituti di credito) per ampliare il supporto alle imprese che intendevano investire in innovazione. Attraverso due strumenti:

1. contributi per l'abbattimento tassi di interesse versati dalle imprese su finanziamenti garantiti dai Confidi;
2. conferimenti ai fondi rischi.

I rigorosi criteri di selezione stabiliti per l'ammissibilità agli ultimi bandi regionali, oltre al vincolo di revoca del contributo in caso di non raggiungimento degli obiettivi, hanno avuto come conseguenza un importante processo di analisi da parte dei Confidi che hanno ravvisato l'opportunità di affrontare congiuntamente un percorso evolutivo con una strategia condivisa, avviandosi verso le fusioni che ha portato di fatto ad avere oggi 2 soli Confidi (ASCOMfidi Lombardia e ItaliaComFidi).

Le iniziative realizzate fino ad oggi, con contributi certamente significativi hanno permesso di offrire un aiuto alle imprese con un effetto leva pari a 20 volte il contributo erogato per l'annualità 2009 e pari a 30 volte per il 2012.

Nell'ambito delle politiche poste in essere da Regione Lombardia a sostegno delle micro e PMI del settore commerciale, nel periodo 2006-2011 la Regione ha promosso tre distinti bandi (denominati Innovaretail) per il sostegno all'innovazione di processo nel sistema distributivo lombardo (nell'ambito dell'Accordo di Programma quadro per lo sviluppo economico e la competitività del sistema lombardo sottoscritto con il sistema camerale).

Finalità delle tre iniziative era il supporto alla qualificazione della rete distributiva, commerciale e dei servizi all'interno del territorio regionale lombardo attraverso azioni che incentivassero l'adozione e lo sviluppo di innovazioni di processo a carattere tecnologico, organizzativo, gestionale.

Questo obiettivo di sviluppo nasceva dalla consapevolezza che la sfida competitiva portata dai processi di globalizzazione dei mercati, dall'internazionalizzazione delle imprese e dall'affermazione di nuovi modelli di business richiede alle imprese un continuo ripensamento ed aggiornamento delle strategie, dell'approccio al mercato e del proprio processo tecnologico, organizzativo e gestionale adattandolo alle esigenze che nel frattempo si saranno manifestate a seguito dell'evoluzione del contesto economico e al recente momento di difficoltà dovuto alla crisi finanziaria globale.

Alcuni dati numerici riepilogativi, in estrema sintesi, possono essere sintetizzati nel seguente modo:

- il bando Innovaretail 1 è stato emanato con decreto n. 3669 del 14 aprile 2008 con una dotazione finanziaria pari a 6.675.000 euro, di cui 4.450.000 euro a carico di Regione Lombardia e 2.225.000 euro del sistema camerale;
- il bando Innovaretail 2 è stato promosso con decreto n. 5783 del 11 giugno 2009 con una dotazione

**Fig. 26**

Innova-retail 2: ripartizione geografica delle domande ammissibili per provincia

Fonte: Regione Lombardia, Nuove linee per lo sviluppo delle imprese del settore commerciale, settembre 2013.

**Fig. 27**

Innova-retail 3: ripartizione geografica delle domande ammissibili per provincia

Fonte: Regione Lombardia, Nuove linee per lo sviluppo delle imprese del settore commerciale, settembre 2013.

finanziaria pari a 6.588.272 euro, di cui 4.392.168 euro a carico di Regione Lombardia e 2.196.084 euro del sistema camerale;

- il bando Innovaretail 3 è stato promosso con decreto n. 9144 del 28 settembre 2010 con una dotazione finanziaria pari a 4.590.000 euro, di cui 3.060.000 euro a carico di Regione Lombardia e 1.530.000 euro del sistema camerale.

Per quanto riguarda gli ambiti di intervento, in via sperimentale il bando Innovaretail 1 ne prevedeva tre corrispondenti ad altrettante misure, finalizzati ad incrementare l'innovazione di impresa:

- investimenti in software e hardware evoluti a supporto dell'innovazione (misura 1);
- investimenti in tecnologie per la sicurezza (misura 2);
- investimenti in innovazione per la riduzione dei consumi energetici e dell'impatto ambientale (misura 3).

Tali ambiti di intervento sono stati ripresi ed ampliati nei successivi due bandi, mediante l'individuazione delle seguenti sei aree di intervento: 1. Investimenti in software e hardware evoluti a supporto dell'innovazione; 2. Investimenti in tecnologie per la sicurezza e la prevenzione di atti criminosi; 3. Investimenti in innovazione per la riduzione dei consumi energetici e dell'impatto ambientale; 4. Investimenti per l'installazione di apparecchiature di pagamento sicure per conto della P.A.; 5. Investimenti per l'innovazione logistica; 6. Investimenti in innovazione delle strutture.

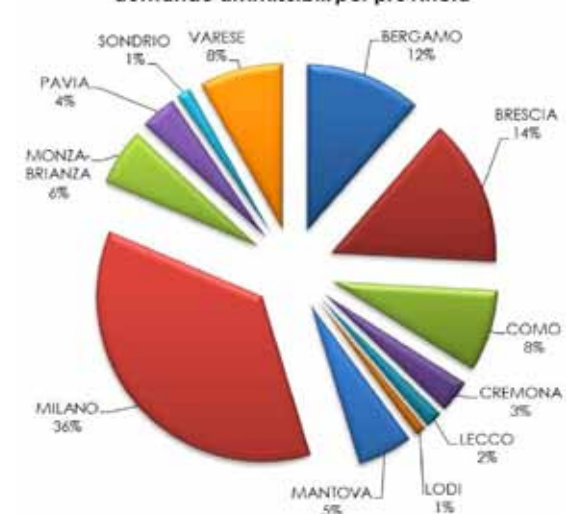
Per quanto riguarda i soggetti beneficiari, i bandi Innovaretail 1 e 2 avevano individuato come target le imprese commerciali all'ingrosso, al dettaglio in sede fissa e i pubblici esercizi con sede legale ed operanti in Lombardia e aventi la dimensione delle micro e piccole (come definite dal Regolamento (CE) 800/2008).

Nel terzo bando - in considerazione sia della trasversalità che il tema dell'innovazione assume per le imprese del settore terziario sia delle sinergie correlate - fu estesa l'ammissibilità al bando anche alle imprese del comparto dei servizi strettamente funzionali al commercio.

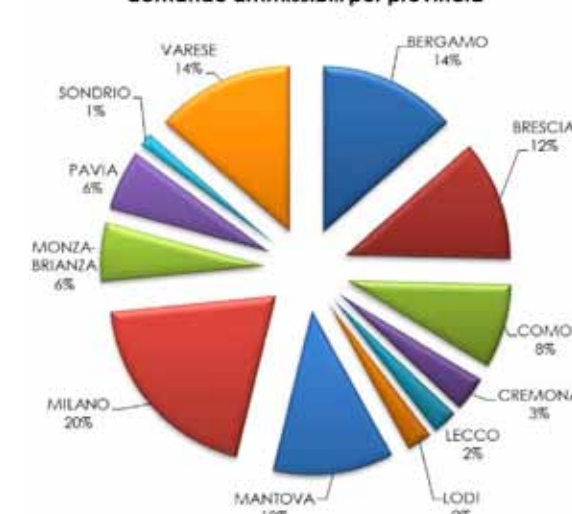
Dal punto di vista degli investimenti attivati, sul bando Innovaretail 1 erano stati ammessi investimenti pari a 10.762.056,33 euro, concentrati principalmente sulla Misura 3 "Investimenti in innovazione per la riduzione dei consumi energetici" (che ne spiega il 58,6%), seguita dalla Misura 1 "Investimenti tecnologici in software e hardware evoluti a supporto dell'innovazione" (24,4%) e dalla Misura 2 "Investimenti in tecnologie per la sicurezza" (17%).

Per quanto riguarda il bando Innovaretail 2 le domande pervenute sono state 1.281. A seguito

**Innova-retail 2:  
domande ammissibili per provincia**



**Innova-retail 3:  
domande ammissibili per provincia**



dell'attività istruttoria, 1.022 sono risultate beneficiarie del contributo, 68 sono state valutate non ammissibili, sono intervenute 4 rinunce.

Relativamente al bando Innova-retail 2 sono stati ammessi investimenti pari a 14.501.897,59 euro, concentrati sulla Misura 3 "Investimenti in innovazione per la riduzione dei consumi energetici e dell'impatto ambientale" (38,92%), seguita dalla Misura 2 "Investimenti in tecnologie per la sicurezza" (21,63%) e dalla Misura 1 "Investimenti tecnologici in software e hardware evoluti a supporto dell'innovazione" (21,45%).

Relativamente al bando Innovaretail 3, le domande pervenute sono state 566, di cui 524 sono state ammesse a contributo.

Relativamente al bando Innovaretail 3 sono stati ammessi a contributo investimenti pari a 6.453.340,80 euro, concentrati prevalentemente sulla Misura 3 "Investimenti in innovazione per la riduzione dei consumi energetici e dell'impatto ambientale" (47,14%), seguita dalla Misura 1 "investimenti tecnologici in software e hardware evoluti a supporto dell'innovazione" (23,39%) e dalla Misura 2 "investimenti in tecnologie per la sicurezza" (13,80%).

Sia per effetto delle ulteriori deleghe (turismo, servizi) attribuite nella IX legislatura allo stesso Assessorato competente in materia di commercio, sia per un ripensamento tecnico dello strumento di finanziamento fino a quel momento utilizzato, nel 2011 si ritenne opportuno ricercare una evoluzione degli interventi fino a quel momento realizzati e ci si orientò verso lo strumento del bando "Sviluppo dell'innovazione delle imprese lombarde del settore del terziario (commercio, turismo e servizi", trasversale alla Direzione. Il bando pubblicato il 19 marzo 2012 sul BURL, disponeva di una dotazione finanziaria di 6.000.000 di euro ed era finalizzato a sostenere le imprese che realizzassero interventi per l'innovazione ed investimenti in beni materiali ed immateriali e nuove tecnologie destinate allo sviluppo delle imprese stesse.

Gli interventi ammessi all'agevolazione regionale si inserivano in un quadro di azioni che utilizzano l'innovazione come leva a sostegno della competitività e dell'imprenditorialità delle imprese del terziario: in particolare si intendevano promuovere tipologie di progetti innovativi finalizzati al miglioramento del sistema infrastrutturale, gestionale o organizzativo d'impresa. Questo inteso come elemento innovativo e di miglioramento rispetto allo stato dell'arte del settore e del mercato di riferimento e, laddove ritenuto efficace allo scopo, legato all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT).

Altra iniziativa attivata a favore delle imprese dei settori del commercio, turismo e servizi è rappresentata dal “Bando per la costituzione di reti di impresa nei settori commercio turismo e servizi”, approvato con decreto n. 2046 del 12 marzo 2012 e pubblicato sul BURL il 19 marzo 2012. Il bando, assunto nell’ambito dell’AdP Competitività con le Camere di Commercio, aveva una dotazione finanziaria complessiva di 5.000.000,00 di euro, cofinanziati da Regione Lombardia con 3.000.000,00 di euro e dal Sistema Camerale con 2.000.000,00.

Il bando per le reti, discendente da analoghe iniziative pensate per le attività produttive, era finalizzato al consolidamento e all’aggregazione tra imprese dei settori commercio, turismo e servizi, al fine di sostenerne la capacità di presidiare il mercato nazionale ed estero e di migliorarne la competitività, sostenendo nuovi modelli imprenditoriali condivisi tra imprese per aumentare la qualità, razionalizzando i costi e integrare capacità, competenze e risorse.

Da questa iniziativa emergono alcuni elementi valutativi circa i punti di forza e di debolezza osservati nell’iter progettuale. Riguardo ai punti di forza, dall’analisi dei progetti sono emersi alcuni elementi di fondo per le imprese, che hanno spinto al ricorso all’aggregazione. In particolare i fattori più ricorrenti riguardano:

- difficoltà a veicolare commercialmente un prodotto;
- necessità di ridurre i costi dei singoli.

Quanto alle caratteristiche delle migliori proposte progettuali pervenute in Regione, si evidenziano:

- predisposizione a “mettersi in gioco”, in una logica di imprenditorialità di rete, facendo leva e tesoro delle esperienze già in corso, ipotizzandone il consolidamento e creandone di nuove;
- progressione di crescita attesa sia in termini dimensionali che di quote di mercato e occupazionali;
- ricerca di nuove modalità per dare risposta alle difficoltà del mercato e alle opportunità che si possono cogliere;
- aumento dell’attrattività turistica (progettualità specifiche nella zona dei laghi), realizzata con l’integrazione di più servizi quali il noleggio di biciclette o di natanti;
- proposte di adeguamento a standard ambientali coerenti ed in alcuni casi innovativi, fondati sul risparmio energetico e sul riciclo;
- riduzione dei costi dei singoli, tramite il ricorso all’aggregazione.

Il ricorso all’aggregazione ha contribuito quindi al rafforzamento di azioni già intraprese dal singolo al fine di ottenere prodotti di elevata qualità con una suddivisione di competenze interna alla rete.

Le competenze sinergiche delle aziende partecipanti consentono alla rete di ottenere un vantaggio competitivo nei confronti di tutte quelle piccole realtà locali e non aggregate, presenti sul territorio interessato. Emerge inoltre, relativamente alla “formula aggregativa”, una spiccata predilezione per il contratto di rete.

Le proposte progettuali hanno anche consentito di individuare alcuni elementi di attenzione, sui quali avviare una fase di riflessione ed approfondimento in occasione di future iniziative a favore di reti di imprese o simili aggregazioni:

- difficoltà nel generare un incremento di attrattività in termini di mercato (consolidamento della presenza su mercati esistenti o identificazione e penetrazione di nuovi mercati);
- mancanza di strategie evolute di promozione;
- piani finanziari di breve durata, quasi sempre finalizzati al progetto presentato;
- disomogeneità fra imprese coinvolte, che appartenendo a settori differenti, scontano in qualche caso, la mancanza di sinergia attiva, fattore che spesso non è stato ben declinato all’interno delle proposte progettuali;
- carenza in termini di numerosità e di trasversalità settoriale.

**Tab. 17**  
 Bando per la costituzione di aggregazioni di impresa  
 2012

RIFERIMENTO IN ESAME	SPECIFICA	VALORI ASSOLUTI (SUL TOTALE DELLE DOMANDE PERVENUTE)
Progetti	Numero progetti presentati	107 DI CUI FINANZIATI 61
Natura delle aggregazioni	Numero di aggregazioni	107
	Aggregazioni appartenenti solo al comparto Servizi	53
	Aggregazioni appartenenti solo al comparto Commercio	10
	Aggregazioni appartenenti solo al comparto Turismo	4
	Aggregazioni appartenenti a più comparti	Servizi+Commercio 28 Turismo+Servizi 6 Commercio+Turismo 1
Tipologia e composizione delle aggregazioni	Contratti di rete	64
	Di cui già costituiti	8
	Di cui da costituire	56
	ATI	34
	Consorzio	9
Soggetti partecipanti: ruolo, dimensione e composizione geografica	Composizione delle aggregazioni	59 aggregazioni di 3 imprese 22 aggregazioni di 4 imprese 12 aggregazioni di 5 imprese 14 aggregazioni di 6 o piu' imprese
	Numero di imprese complessivamente coinvolte	430
	Di cui beneficiari di contributo	388
	Di cui non beneficiari di contributo	42
	Dimensione dei soggetti partecipanti	14 medie imprese 132 piccole imprese 272 micro imprese 12 non PMI
	Imprese sul territorio di Milano	165
	Imprese sul territorio di Brescia	81
	Imprese sul territorio di Monza e Brianza	38
	Imprese sul territorio di Varese	35
	Imprese sul territorio di Bergamo	28
	Imprese sul territorio di Pavia	22
	Imprese sul territorio di Mantova	15
	Imprese sul territorio di Como	13
	Imprese sul territorio di Sondrio	11
	Imprese sul territorio di Lecco	9
	Imprese sul territorio di Lodi	4
	Imprese sul territorio di Cremona	2
	Altre imprese	7