

## GENERADORES DE NUEVA URBANIDAD: LOS ESPACIOS COMERCIALES

### *GENERATORI DI URBANITÀ: I LUOGHI DEL COMMERCIO*

Juan Luis de las Rivas Sanz y Corinna Morandi

La actividad comercial está tan profundamente ligada a la sustancia de lo urbano que no se puede abordar la evolución de los procesos de urbanización reciente sin prestar atención a cómo han evolucionado las formas comerciales. Así, la transformación de las periferias de las grandes ciudades europeas a partir de los años setenta no puede explicarse sin el desarrollo de las grandes estructuras comerciales, vinculadas al poder económico emergente de las grandes cadenas de distribución al por menor. Las primeras grandes superficies de la distribución “moderna” fueron los hipermercados y más tarde los centros comerciales (*mall*): éstos tuvieron gran impacto no sólo sobre la estructura del comercio urbano, sino sobre el conjunto de la estructura urbana, en la medida en que han acompañado los procesos de suburbanización y el desarrollo de una ciudad extensa fundada en el automóvil.

Pero las formas comerciales no han dejado de evolucionar y en los últimos años se ha producido una evolución intensa del sistema comercial en su conjunto: de los actores, de los formatos, de los espacios y, como consecuencia, de las formas de afrontar estos procesos por la administración pública. Hoy los proyectos comerciales incorporan en sus programas otras actividades, sobre todo ligadas al

*Le attività commerciali sono così strettamente integrate nei sistemi urbani e territoriali che non si può affrontare l'evoluzione recente dei processi di urbanizzazione senza prestare attenzione a come si sono trasformate le forme della distribuzione. Così, la trasformazione delle periferie delle grandi città europee a partire dagli anni settanta non si può spiegare senza prendere in considerazione lo sviluppo delle grandi superfici commerciali, collegato al potere economico delle grandi catene di distribuzione al dettaglio. Le prime grandi superfici della distribuzione “moderna” sono stati gli ipermercati, seguiti dai centri commerciali (*mall*): essi hanno avuto un grande impatto non solo sulla struttura del commercio urbano -si potrebbe dire sulla struttura urbana nel suo complesso- ma hanno anche accompagnato (e talvolta favorito) la suburbanizzazione e lo sviluppo della città diffusa fondata sull'uso dell'automobile.*

*Le forme della distribuzione non hanno cessato di modificarsi e negli ultimi anni abbiamo assistito a una profonda evoluzione del sistema del commercio nel suo complesso: gli attori, i formati, i luoghi del commercio cambiano e, di conseguenza, cambiano i modi con cui le amministrazioni pubbliche si confrontano con questi processi. Oggi molti progetti di sviluppo di aree commerciali includono varie funzioni, soprattutto legate al tempo libero, sia nei centri urbani e nei*

tiempo libre, de manera que podemos reconocer una intensificación del cambio tanto en los centros urbanos y en los barrios consolidados como en las periferias. Se promueven espacios comerciales de mayor tamaño y complejidad, destinados a atender la demanda de regiones completas. Localizados en lugares accesibles y distantes de los espacios urbanos consolidados se constituyen en nuevos polos de actividad con efectos territoriales de gran calado. Aquí los espacios comerciales, con fórmulas de venta innovadoras y diversas, conviven con proyectos inmobiliarios agresivos y con el despliegue de las industrias hostelera y del ocio. Los parques temáticos son un ejemplo. Estas nuevas polaridades son quizás el fenómeno más espectacular de la evolución de la oferta comercial, que sin embargo actúa con modalidades diversas, adaptándose a las diferentes tipologías de la estructura urbana. La transformación del comercio es capilar y afecta tanto a los centros históricos como a los espacios peri-urbanos, a los barrios consolidados de la posguerra y a las nuevas periferias, espacios de la ciudad interior y de la ciudad abierta: es todo el sistema de instalaciones comerciales el que evoluciona.

Estos procesos de transformación no han tenido el mismo ritmo en todos los países europeos. También han sido diversas las políticas públicas dirigidas a regular las nuevas actividades comerciales y coordinar la programación comercial con la planificación urbanística. Gran Bretaña y Francia tienen en este sentido una gran experiencia acumulada de gestión de programas a través del "urbanismo comercial", aunque con sistemas de regulación muy diferentes. Mientras en Gran Bretaña el "partnership" público privado ha estado en la base de las

*quartieri consolidati che nelle zone periferiche e extraurbane. Si realizzano strutture commerciali caratterizzate da grandi dimensioni e complessità, con bacini d'utenza costituiti da vasti ambiti territoriali sovra regionali. Localizzati in luoghi ben accessibili e lontani dalle aree urbane consolidate, rappresentano nuove polarità funzionali con effetti territoriali di grande portata. In questi programmi di sviluppo commerciale e immobiliare spesso di grande portata, le attività commerciali, caratterizzate da vari formati in qualche modo innovativi, sono integrate con la realizzazione di attività ricettive e per il tempo libero, come ad esempio nei parchi tematici. Queste nuove polarità sono il fenomeno più spettacolare della evoluzione dell'offerta commerciale, che agisce tuttavia con diverse modalità, adattandosi alle diverse tipologie delle strutture urbane, nei centri storici come nelle aree periurbane, nei quartieri consolidati del dopoguerra e nelle nuove periferie, nella città interna e nello spazio aperto: è tutto il sistema insediativo del commercio che attraversa un processo evolutivo.*

*Queste trasformazioni non hanno avuto gli stessi ritmi temporali in tutti i paesi europei, come del resto sono state diverse le modalità con cui le politiche pubbliche hanno cercato di regolare lo sviluppo delle nuove attività commerciali e di coordinare la programmazione commerciale con la pianificazione urbanistica. Gran Bretagna e Francia hanno accumulato una grande esperienza di gestione dei programmi di sviluppo attraverso l'urbanistica commerciale, anche se con sistemi di regolazione diversi: mentre in Gran Bretagna la partnership pubblico privato è alla base delle strategie di pianificazione e di urbanistica commerciale, in Francia la leadership dell'amministrazione pubblica non è mai venuta meno, evolvendo dall'intervento regolativo da parte del potere centrale al rafforzamento dei sistemi decisionali*

estrategias para el urbanismo y el comercio, en Francia el liderazgo de la administración pública ha sido permanente, evolucionando del intervencionismo inicial al fortalecimiento de los sistemas de decisión locales. En ambos casos los centros urbanos tradicionales han adquirido, en los últimos años, protagonismo. Por ello es sin duda muy oportuno hacer referencia a las situaciones y estrategias de estos dos países para valorar lo que ha ocurrido en España e Italia, donde los formatos de la distribución moderna se han desarrollado más tarde. El caso de Portugal, donde este proceso de modernización es todavía más reciente y, quizás por ello, más “brutal”, permite ofrecer una panorámica coherente de los perfiles de la relación entre comercio y ciudad.

Son muchas las conclusiones que podrían obtenerse del conjunto de casos que presentamos en este número de la revista. Algunas ideas pueden sin embargo centrar la reflexión general, ayudar a comprender algunos patrones de los fenómenos urbanos que arraigan en la evolución del comercio y orientar las acciones de la planificación espacial.

En primer lugar no es posible hoy abordar la localización del comercio sin reconocer un contexto plural y articulado de agentes o la diversidad de iniciativas, de situaciones y de estrategias posibles para el gobierno del fenómeno. El comercio es una actividad mercantil asociada al principio de libertad de empresa. Además los efectos o impactos de la evolución del comercio no son registrables sólo a escala local, sino que afecta ámbitos de dimensión regional. No en vano la regulación del desarrollo de la actividad comercial ha sido promovida desde el rango estatal y regional del sistema de toma de

*locali. In entrambi i Paesi, i centri urbani tradizionali hanno negli ultimi anni riacquisito un ruolo da protagonisti. In relazione a questi temi, è utile fare riferimento alla situazione e alle strategie di questi due Paesi per valutare quanto è accaduto in Spagna e in Italia, dove i formati della distribuzione moderna si sono sviluppati più tardi. Il caso del Portogallo, dove pure questo processo di modernizzazione è stato più recente - e anche più “violento” - permette di presentare una panoramica sufficientemente articolata delle diverse modalità di declinazione del rapporto tra urbanistica e commercio.*

*Sono molte le conclusioni che si potrebbero trarre dal confronto tra i casi presentati in questo numero della rivista. Alcune questioni possono sollevare riflessioni di carattere generale, aiutare a capire alcune matrici dei fenomeni urbani che si possono mettere in relazione con l'evoluzione delle forme distributive e ad orientare le azioni della pianificazione.*

*In primo luogo non è possibile, oggi, affrontare la localizzazione delle attività commerciali senza riconoscere l'esistenza di un contesto articolato di attori e agenti, la diversità delle iniziative, delle situazioni e delle possibili strategie di governo del fenomeno. Il commercio è un'attività economica basata sul principio della libertà d'impresa. Inoltre gli impatti o effetti della evoluzione delle forme della distribuzione non sono registrabili solo alla scala locale, ma spesso interessano ambiti di dimensione regionale. Non è un caso che la regolazione dello sviluppo delle attività commerciali sia gestita ai livelli statale e regionale del sistema decisionale. Tuttavia, i criteri da seguire per governare questi effetti non si possono fondare sugli interessi degli operatori del settore, come ad esempio nelle azioni per difendere la lobby dei commercianti locali nei confronti delle iniziative degli operatori stranieri. Le politiche pubbliche ispirate da tali criteri devono invece sostenere lo sviluppo*

decisiones. Los criterios utilizados para “moderar” estos efectos no pueden fundarse sólo en intereses comerciales, por ejemplo, defender los intereses del *lobby* de comerciantes locales frente a empresarios foráneos. Las políticas públicas inspiradas en tales criterios deben sin embargo favorecer el desarrollo local y defender los intereses de los consumidores. Y ambos, empresarios y consumidores, necesitan de un sistema urbano eficiente y competitivo, caracterizado por la calidad de las relaciones humanas y del medio ambiente.

Detectamos así que la principal fuente de criterios para orientar la actividad empresarial y las políticas públicas para la consolidación o creación de nuevos espacios comerciales está en el fomento de un desarrollo urbano más sostenible. La planificación espacial busca la mejor calidad posible para nuestro entorno. El comercio puede contribuir a este objetivo a través de una localización de la actividad coherente con el conjunto de los usos del suelo y con la provisión de infraestructuras que garantizan la calidad de los servicios y la eficiencia en el funcionamiento del sistema urbano. Las nuevas estructuras comerciales no pueden ser “autistas” y su localización e implantación deben evitar disfunciones. Hay que tener en cuenta la capacidad de las grandes y medianas formas comerciales para crear nodalidad territorial y modificar los sistemas de centralidad en los que descansa la estructura urbana. Esto significa que no pueden autorizarse nuevas instalaciones comerciales sin una correcta evaluación, medioambiental y urbanística, de los efectos territoriales y socio-económicos, directos e indirectos.

Los principios de pluralismo de las formas comerciales y de mayor

*locale e difendere gli interessi dei consumatori. Entrambi -imprenditori e consumatori- hanno bisogno di un sistema urbano efficiente e competitivo, caratterizzato dalla buona qualità dei rapporti umani e dell'ambiente.*

*E' emerso dal confronto dei casi esaminati che il riferimento principale per orientare le attività imprenditoriali e le politiche pubbliche anche nel consolidamento o nella creazione dei nuovi luoghi del commercio è rappresentato dalla promozione di un tipo di sviluppo urbano che potremmo definire "sostenibile". La pianificazione ha come obiettivo il raggiungimento della migliore qualità possibile del nostro ambiente di vita. Il commercio può contribuire al raggiungimento di questo obiettivo, attraverso la localizzazione delle attività che sia coerente con l'insieme degli usi del suolo e la realizzazione di infrastrutture che garantiscano la qualità dei servizi e l'efficienza nel funzionamento dei sistemi urbani. Le nuove strutture commerciali non possono essere "autistiche" e la loro localizzazione e realizzazione dovrebbe evitare di produrre effetti negativi. E' importante valutare la capacità dei grandi e medi formati commerciali nella creazione di nodalità territoriali, in grado di modificare il sistema di centralità sul quale si appoggia la struttura insediativa. Questo significa che non se ne dovrebbe autorizzare la realizzazione senza una corretta valutazione, ambientale e urbanistica, degli effetti territoriali e socio economici, diretti ed indiretti.*

*I principi del pluralismo delle forme commerciali e della sostenibilità sono i grandi obiettivi guida per la programmazione del commercio. Essi devono essere affrontati tenendo conto della dimensione territoriale degli effetti della evoluzione del settore, quindi superando la scala locale e attivando strategie di valutazione degli impatti e di gestione delle strutture ad un livello decisionale adeguato. I piani territoriali*

sostenibilidad son los grandes argumentos para guiar la programación del comercio. Éstos deben ser abordados desde la dimensión territorial de los efectos de la evolución del sector, trascendiendo la escala local y activando estrategias de evaluación de su implantación y de su gestión en el nivel decisional adecuado. Los planes regionales y urbanísticos no pueden seguir ignorando o simplificando la actividad comercial, ya que configuran el marco estructural de la ordenación de los usos del suelo y son las únicas herramientas capaces de articular y de coordinar la implantación de las grandes estructuras comerciales y de ocio en el desarrollo conjunto de los sistemas territoriales. Para contribuir a ello los planes deben incorporar principios de flexibilidad y capacidad de adaptación en sus estrategias de gobierno de los procesos de transformación del territorio.

*e i piani urbanistici non possono continuare ad ignorare o ad affrontare in modo "banale" il tema del commercio, poichè essi definiscono la struttura degli usi del suolo e sono gli unici strumenti in grado di coordinare la realizzazione di grandi complessi per il commercio e il tempo libero con lo sviluppo dei sistemi insediativi. Questo può avvenire se i piani hanno caratteristiche di flessibilità e capacità di adattarsi, governandoli, ai processi di trasformazione del territorio.*