

LUCIANO PILATI, ANDREA GIOVANELLI

**LA RIQUALIFICAZIONE
DEI CENTRI STORICI
NELLE ZONE DI MONTAGNA**

DALLE LINEE GUIDA DELLA PROVINCIA AUTONOMA
DI BOLZANO AL PROGETTO PILOTA
DEL COMUNE DI EGNA-NEUMARKT

FrancoAngeli

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità o scrivere, inviando il loro indirizzo, a "FrancoAngeli, viale Monza 106, 20127 Milano".

LUCIANO PILATI, ANDREA GIOVANELLI

**LA RIQUALIFICAZIONE
DEI CENTRI STORICI
NELLE ZONE DI MONTAGNA**

DALLE LINEE GUIDA DELLA PROVINCIA AUTONOMA
DI BOLZANO AL PROGETTO PILOTA
DEL COMUNE DI EGNA-NEUMARKT

FrancoAngeli



Studio Giovanelli & Partners s.r.l., Trento, Italy.

Copyright © 2010 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

A Marcello Giovanelli

INDICE

Vorwort – Prefazione	pag.	11
Summary	»	15
Introduzione	»	17
1. Problemi e dinamiche di sviluppo dei centri storici	»	27
1.1. Il concetto di centro storico	»	27
1.1.1. L’approccio urbanistico	»	32
1.1.2. L’approccio economico: il centro commerciale naturale	»	36
1.2. I profili del centro storico	»	43
1.2.1. Il profilo ambientale	»	43
1.2.2. Il profilo economico-commerciale	»	53
1.2.3. Il profilo sociale	»	60
1.3. Dinamiche in atto	»	68
1.3.1. La competizione con i centri commerciali artificiali	»	68
1.3.2. Il caro affitti	»	75
1.3.3. La perdita d’identità	»	78
1.3.4. Le fiere ed i mercati in centro storico	»	81
2. Il progetto di riqualificazione: normative, esperienze e metodologia	»	91
2.1. La filosofia	»	91
2.2. Le normative	»	102
2.2.1. Premessa	»	102
2.2.2. L’inquadramento a livello europeo	»	105
2.2.2.1. La direttiva comunitaria Bolkenstein	»	105
2.2.2.2. I programmi Urban e Interreg	»	109
2.2.2.3. Le normative sulla riqualificazione del centro storico	»	110
2.2.3. L’inquadramento a livello nazionale	»	115

2.2.3.1. Premessa	pag. 115
2.2.3.2. Le normative regionali	» 116
2.2.3.2.1. La tutela delle botteghe storiche	» 127
2.2.3.3. Altri provvedimenti a favore del centro storico	» 130
2.3. Le esperienze	» 131
2.3.1. Premessa	» 131
2.3.2. A livello europeo	» 132
2.3.3. Nelle zone di montagna	» 136
2.3.3.1. Il progetto InnoCité	» 136
2.3.4. In Trentino	» 142
2.4. La metodologia	» 144
2.4.1. La fase di diagnosi	» 147
2.4.1.1. Il tavolo di concertazione	» 147
2.4.1.2. Il <i>check up</i>	» 150
2.4.1.2.1. I sondaggi	» 151
2.4.1.2.2. La gravitazione commerciale	» 153
2.4.1.2.3. L'analisi Swot	» 154
2.4.2. La fase di progettazione	» 155
2.4.2.1. La perimetrazione del centro commerciale naturale	» 157
2.4.2.2. Le tematiche della progettazione	» 159
2.4.2.2.1. L'urbanistica commerciale	» 159
2.4.2.2.2. Il marketing urbano	» 166
2.4.2.2.3. L'ambiente, la coesione sociale e la vivibilità urbana	» 172
2.4.3. La fase di prognosi	» 176
2.4.3.1. Il soggetto gestore	» 176
2.4.3.2. Il monitoraggio	» 179
2.4.3.3. La stipula del patto	» 179
3. La riqualificazione dei centri storici nelle zone di montagna: il progetto pilota del Comune di Egna-Neumarkt	» 181
3.1. I centri storici nelle zone di montagna	» 181
3.2. I centri storici nella programmazione commerciale della Provincia Autonoma di Bolzano	» 186
3.2.1. Le Linee guida per il progetto di riqualificazione dei centri storici in provincia di Bolzano	» 189
3.3. Il caso di Egna-Neumarkt	» 194
3.3.1. L'esigenza di riqualificare il centro storico	» 196
3.3.2. La metodologia	» 197
3.3.2.1. La fase di diagnosi	» 197

3.3.2.1.1. Il sondaggio sugli <i>opinion leader</i>	pag. 198
3.3.2.1.2. La gravitazione commerciale	» 199
3.3.2.1.3. L'analisi socio-economica	» 200
3.3.2.1.4. L'analisi urbanistica	» 201
3.3.2.2. Le fasi di progettazione e di prognosi	» 203
3.3.2.2.1. La perimetrazione del centro commerciale naturale	» 203
3.3.2.2.2. Le progettualità	» 204
3.3.2.2.3. Il soggetto gestore	» 204
3.3.2.2.4. <i>Visual merchandising</i> urbano	» 205
3.3.2.2.5. I parcheggi	» 206
3.3.2.2.6. Gli attrattori	» 207
3.3.2.2.7. Il patto	» 208
Riferimenti bibliografici	» 213

RINGRAZIAMENTI

Gli Autori desiderano ringraziare:

- il dott. Hansi Felder direttore della Ripartizione artigianato, industria e commercio della Provincia Autonoma di Bolzano;
- il dott. Umberto Meneghelli direttore del Servizio Commercio della Provincia Autonoma di Bolzano;
- il sindaco del comune di Egna-Neumarkt, dott. Alfred Vedovelli, e l'ex segretario comunale dott. Thomas Terzer;
- la dott.ssa Elena Busato che ha seguito con grande impegno l'intera progettualità, fornendo un importante contributo di idee;
- il dott. Mauro Linardi che ha seguito le fasi operative del progetto di riqualificazione del Comune di Egna-Neumarkt;
- gli architetti Beppo Toffolon e Sergio Niccolini che hanno seguito l'analisi urbanistica ed architettonica dei progetti di riqualificazione dei centri storici seguiti dal *team* di lavoro;
- l'architetto Elena Franco, che opera su incarico di Irealp nell'ambito della collaborazione con Regione Lombardia, per l'apporto fornito relativamente al progetto InnoCité.

VORWORT

Mit großer Zufriedenheit stellen wir fest, dass sich die Ergebnisse einer Reihe von Studien durchsetzen, laut denen die Handelsurbanistik durch Aufwertung der historischen Ortskerne angeregt werden soll.

Bereits im Jahr 2000 hat die Autonome Provinz Bozen eine klare Orientierung in diese Richtung in die Gesetzgebung aufgenommen durch: Vorrang der Altstadt bei der Eröffnung von Großhandelsbetrieben; Liberalisierung von Ansiedlungen mittlerer Handelsbetriebe; Einfügung eines eigenen Artikels in die neue Handelsordnung, der die Aufwertung des historischen Zentrums vorsieht.

Vor kurzem hat das Land Südtirol – in Zusammenarbeit mit den Autoren des vorliegenden Buches – Leitlinien für die Aufwertung der Handelstätigkeit in den historischen Zentren überarbeitet und entsprechende Pilotprojekte gestartet.

PREFAZIONE

Con la presente pubblicazione constatiamo, con grande soddisfazione, l'affermarsi di un filone di studi che promuove l'urbanistica commerciale per la riqualificazione commerciale dei centri storici.

La Provincia autonoma di Bolzano già nell'anno 2000 aveva accolto nella normativa un preciso orientamento in tale direzione: attribuendo priorità al centro storico per l'apertura delle grandi strutture di vendita; liberalizzando in esso l'insediamento delle medie strutture di vendita; inserendo nel nuovo ordinamento uno specifico articolo che prevede la valorizzazione dei centri storici.

Recentemente la Provincia ha approvato le Linee guida, messe a punto con la collaborazione degli Autori del presente volume, per la riqualificazione commerciale dei centri storici e promosso la relativa sperimentazione.

Die Option zugunsten des Handels im historischen Ortskern ist im Falle der Autonomen Provinz Bozen aber keine reine Intuition: sie steht für ein Teilstück eines weit größeren Bildes von Territorial - und Umweltpolitik.

In Südtirol gibt es 116 Gemeinden, von denen viele in kleinere Fraktionen unterteilt sind. Lediglich 7 Gemeinden haben mehr als 10.000 Einwohner, viele Gemeinden weniger als 5.000. Um der Landflucht in einer Bergregion, wie Südtirol es eine ist, Einhalt zu gebieten, ist es unerlässlich, der Bevölkerung eine Nahversorgung für Grundnahrungsmittel sowie weitere Dienstleistungen an Personen anzubieten. Die Beibehaltung eines breit gefächerten Dienstleistungsangebotes bedeutet nämlich, der Talbevölkerung, den Einwohnern kleinerer Orte sowie der zahlreichen Bauernhöfe gute Lebensbedingungen zu schaffen. Neben der Präsenz der Einwohner stehen auch die kulturelle und soziale Identität der Gemeinschaft auf dem Spiel.

Der Detailhandel durchläuft derzeit eine weitgreifende, teilweise auch von Unsicherheit geprägte Entwicklungsphase. Aus diesem Grund zielt die Handelspolitik der Autonomen Provinz Bozen darauf ab, unserem Detailhandelsnetz stabile Bezugspunkte im Rahmen einer bereits bewährten territorialen Han-

L'opzione a favore del commercio in centro storico non è però, nel caso della Provincia autonoma di Bolzano, una intuizione; essa rappresenta piuttosto un tassello di un più ampio disegno di politica territoriale e ambientale.

In provincia di Bolzano ci sono 116 comuni e solamente 7 hanno una popolazione superiore a 10.000 abitanti; molti comuni hanno meno di 5.000 abitanti. Fornire alla popolazione servizi di prossimità per l'approvvigionamento dei generi di largo consumo, così come altri servizi alla persona, è indispensabile per mantenere la presenza diffusa dell'uomo in un territorio montano come quello dell'Alto Adige. Offrire una ampia dotazione di servizi significa infatti consentire condizioni di vita soddisfacenti alla popolazione delle valli, dei piccoli centri urbani e della grande costellazione dei masi. In gioco con la presenza umana sul territorio c'è l'identità culturale e sociale delle comunità.

Il commercio al dettaglio sta attraversando una fase evolutiva ampia, articolata e per alcuni aspetti incerta. In tale scenario la politica commerciale della Provincia autonoma di Bolzano punta in ogni caso a fornire alla nostra rete di vendita al dettaglio riferimenti stabili, lungo un tracciato di programmazione ter-

delsplanung zu geben, welche durch die neue Handelsordnung der Provinz vom Jahr 2000 bereits genau geregelt ist.

In diesem Zusammenhang wird die zentrale Rolle der Handelsurbanistik bestätigt, denn sie hat gezeigt, dass sie ein zufrieden stellendes Gleichgewicht zwischen den Zielen von wirtschaftlicher Effizienz, sozialem Zusammenhalt und Umweltschutz herstellen kann. Die Handelsurbanistik hat wesentlich dazu beigetragen, einem langsamen Verschwinden der Handelsbetriebe in den kleineren Orten vorzubeugen und so das Entstehen von Handelsstrukturen in suburbanen Zonen, vor allem im landwirtschaftlichen Grün, zu verhindern.

Kontinuierliche Erneuerung ohne Zerstörung - dies ist die Vision, die unsere Handelspolitik bewegt. Wiederbelebung also durch funktionale und strukturelle Aufwertung des architektonischen und sozialen Kulturreichtums der historischen Ortskerne. Für die Autonome Provinz Bozen muss die Altstadt das Dienstleistungszentrum par Exzellenz bleiben, angefangen beim Handel.

Dr. Thomas Widmann
Landesrat für Handwerk, Industrie, Handel, Mobilität und Personal

ritoriale e commerciale consolidato, già impostato con il nuovo ordinamento provinciale del commercio del 2000.

Si conferma anche il ruolo centrale dell'urbanistica commerciale, che favorisce un equilibrio soddisfacente tra obiettivi di efficienza economica, di coesione sociale, di tutela dell'ambiente. L'urbanistica commerciale ha contribuito a contrastare efficacemente la desertificazione commerciale nei centri minori, evitando la nascita di strutture commerciali in zone suburbane, specie nel verde agricolo.

Innovare nella continuità, senza distruggere, questa è la visione che muove la nostra politica commerciale. Innovare quindi valorizzando in chiave funzionale e strutturale il grande patrimonio culturale, architettonico e sociale presente nei centri storici. Per la Provincia autonoma di Bolzano il centro storico deve rimanere il centro servizi per eccellenza, a partire da quelli relativi al commercio.

Dr. Thomas Widmann
Assessore all'artigianato, industria, commercio, mobilità e personale

SUMMARY

This book intends to give researchers, consultants, managers and public administrators the conceptual basics, the methodologies and the experiences to promote a project for the requalification of old town centre. It also wants to give a push to setting up a mittel-european approach for town centres retraining.

The first chapter illustrates problems, dynamics and development opportunities of the specific polarity. The approach that we assumed emphasizes the economic evolution of old town centre and clashes with urban planning vision which aims to a simple preservation of the existence.

Further the first chapter discusses the environmental, social and economical profile of old town centre. As a consequence the retail trade takes on a strategic function. The knowing of the critical points and of the potentialities which characterize this sector in the current phase stands for a forced stage to setting out on solid basics the strategy of requalification.

The second chapter scrutinizes the requalification project of old town centre. It exposes the philosophy, summarizes regional rules, reports on the Bolkenstein directive and introduces some background project experiences. The focus of the discussion concerns the methodology experienced by the authors during the last decade in the requalification of old town centres in the alpine areas.

The methodology marks the chronology of the project phases: composition of work table; development of the required surveys; choice of the goals to pursue; resolution about the projects to be realized; drawing up the final agreement between the stakeholders.

The third chapter highlights the specificity of town centre requalification activities in the mountain zones. This deepening concerns to the Autonomous District of Südtirol as a rare example of consistency between the public planning of the big shopping structures and the requalification strategy of old town centre.

In this setting, the pilot project of Egna-Neumarkt's municipality is a first test on the effectiveness of the methodology in the requalification of some small old town centres of Südtirol.

INTRODUZIONE

Il centro storico identifica una polarità territoriale di grande rilevanza, in quanto luogo di vita e di lavoro di molte persone. Il centro storico è il cuore della città; è un luogo magnetico; è un'identità collettiva; è un giacimento architettonico; è un polo di agglomerazione commerciale; è il salotto buono della città.

Queste definizioni si attagliano alla realtà dei centri storici dell'Europa. In altri continenti la città non possiede un vero centro storico ma più semplicemente un luogo centrale, che può assumere significati ben diversi. Negli Stati Uniti, ad esempio, il centro è spesso la *downtown*, la città bassa, un concetto che non evoca pregio bensì i bassifondi (Valente, 2004).

Il progetto di riqualificazione del centro storico, oggetto del presente volume, ha quindi come riferimento implicito le città e le borgate del vecchio continente, con l'Italia in bella mostra.

Nell'ambito del centro storico sono esercitate molteplici attività sociali ed economiche. Fra queste ultime è il commercio al dettaglio ad occupare, storicamente, la posizione dominante.

Questo punto di forza del centro storico sta perdendo drammaticamente la sua tradizionale connotazione. I segnali d'allarme, annunciati dalle associazioni di categoria, hanno trovato, purtroppo, puntuale conferma nei processi di trasformazione dei centri urbani (Ruscelli, 2004). Molti esercizi commerciali del centro storico, specie quelli di ridotte dimensioni, versano infatti in uno stato di preoccupante sofferenza a causa delle croniche carenze d'accessibilità, dell'inasprirsi della concorrenza e, negli ultimi tempi, della sfavorevole congiuntura economica. La crisi economica internaziona-

le ha colpito gravemente, oltre le peggiori previsioni, il settore del commercio al dettaglio.

A destare le maggiori preoccupazioni sono, anche in prospettiva, la proliferazione di centri commerciali artificiali, *factory outlet center* e parchi commerciali nelle aree peri-urbane, l'esodo degli abitanti dal centro verso l'*hinterland*, nonché il trasferimento in periferia delle attività della pubblica amministrazione. Si tratta di fenomeni capaci di sottrarre quote di mercato al centro storico e di intaccarne la vitalità socio-economica. Il futuro del polo di agglomerazione commerciale spontaneo formatosi in centro storico dipende criticamente dall'intensità di queste dinamiche centrifughe.

Fattori di criticità sono però individuabili anche all'interno del centro storico. Vincoli e minacce concorrenziali sono di duplice natura: una endogena, generata all'interno del sistema stesso e una esogena, proveniente dall'esterno (Cuomo, 1997).

Relativamente ai vincoli di natura endogena si evidenziano due circostanze. Innanzitutto le difficoltà oggettive di adattamento degli immobili del centro storico alle esigenze del commercio: enormi sono gli ostacoli all'ampliamento della superficie dei negozi ai piani terra e negli scantinati, ma anche al semplice cambio di destinazione d'uso dei locali.

Secondariamente, la filosofia "ognuno per se stesso", che ispira tradizionalmente il comportamento delle piccole imprese commerciali, agisce da vincolo e minaccia endogena alla competitività del centro storico. Il negozio è troppo spesso concepito come una piattaforma commerciale avulsa dal contesto che lo circonda, situata "al di qua della porta", in attesa che il cliente entri; manca ancora, salvo lodevoli eccezioni, la volontà di "fare sistema", di costruire insieme agli altri attori del centro storico un ambiente migliore, più attraente e sereno. Il commercio dovrebbe diventare il fulcro di un processo di convergenza verso un assetto sistemico del centro storico. È difficile intravedere una prospettiva commerciale per i centri storici senza il superamento di personalismi esasperati e l'attivazione di organismi di gestione manageriale per l'intera polarità territoriale (Zanderighi, 2001; Zanolari, 2004; Zappi 2007).

Allo stesso modo, le associazioni di categoria dovrebbero uscire dal loro guscio, abbandonare un orientamento teso alla mera difesa degli interessi acquisiti (Girardi, 2001a), mettersi in gioco, governare il cambiamento, impegnarsi nell'organizzazione del tessuto connettivo del centro storico.

Anche da parte degli amministratori pubblici urge un cambiamento di mentalità: dovrebbero rapportarsi al centro storico scevri da pregiudizi, frutti avvelenati di retaggi ideologici.

Molti amministratori comunali rischiano di svegliarsi dal sogno di un centro storico bello, vivibile e propulsivo e di trovarsi di fronte ad una triste realtà in scivolamento sul piano inclinato del degrado. Bisogna uscire dalla calma piatta (Deodati, 2009) che ha caratterizzato per anni l'atteggiamento di tante amministrazioni locali nell'approcciarsi al tema della competitività delle aree centrali; in presenza di non pochi punti di rottura e di miscele esplosive dovrebbero agire con tempestività, mettendo in campo gli interventi di riqualificazione commerciale richiesti dal caso.

È ancora compito degli amministratori locali promuovere l'integrazione tra gli interventi di programmazione, urbanistica e commerciale *in primis*, del territorio.

La riqualificazione del centro storico rimarrà, infatti, un auspicio retorico fino a quando le scelte di programmazione continueranno a dare slancio al trasferimento della domanda di consumo al di fuori della specifica polarità, in altre parole seguiranno ad indebolirne la capacità di gravitazione commerciale. Occorre aggiornare, ai diversi livelli di competenza, il quadro delle normative per razionalizzare il confronto competitivo tra centri storici e agglomerati commerciali extraurbani.

Sarebbe tuttavia riduttivo, se non fuorviante, rapportarsi al centro storico come ad un semplice aggregato di attività economico-commerciali, senza considerare gli altri profili di ordine sociale, culturale e ambientale.

Le attività commerciali del centro storico, oltre a soddisfare le esigenze di consumo e a diffondere la ricchezza, svolgono funzioni di aggregazione sociale e d'identificazione collettiva (Torres, 2008; Sassoli, 2008).

In sintonia con l'antropomorfismo urbano (Rossi, 2003) potremmo attribuire al centro storico, così come all'intera città, specificità fisionomiche, emozioni, sessualità.

I luoghi del commercio nel centro storico, così come le piazze, le vie, le gallerie fungono, ne siamo oggi consapevoli, da punti d'incontro e di scambio culturale. Il commercio crea interesse, vivacità, favorisce l'aggregazione, qualifica i contesti urbani, è volano e moltiplicatore per l'incontro e lo svago pur rispondendo ad una precisa esigenza primaria (Valente, 2004).

Si nota, con tutta evidenza nel caso del commercio straniero (Previ, 2006), come i luoghi del commercio non adempiano a una funzione para-