

L'impiego di modelli analitici nella zonizzazione introdotta dall'art. 18 della legge n. 392

di Marcello Orefice

1 - La zonizzazione imposta dall'art. 18 della Legge 27.7.78 n. 392

L'art. 18 della Legge n. 392 stabilisce che i Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti ripartiscano il proprio territorio in cinque zone in ciascuna delle quali, ai fini del calcolo del valore locativo, dovrà adottarsi uno specifico *coefficiente di ubicazione*.

Sembra opportuno sottolineare innanzi tutto che, trattandosi di un parametro destinato appunto a tener conto specificamente della localizzazione dell'immobile nell'ambito del territorio comunale, l'omogeneità all'interno di ciascuna zona dovrà essere esclusivamente determinata dalle sue particolari caratteristiche di *centralità* misurata in termini di presenza funzionale delle opere di urbanizzazione primaria (reti stradali, fognarie, elettriche, idriche, del gas) e di maggiore o minore accessibilità ai servizi urbani essenziali (scuole, mercati, uffici pubblici, centri sanitari, stazioni ferroviarie, linee metropolitane, ecc.).

Buona parte del problema è nato, a nostro avviso dal fatto che il legislatore ha indicato col termine di *centro storico* la zona più interna della città alla quale si applica il coefficiente più elevato (1,30): l'aggettivo *storico*, non certamente necessario, ha condotto inevitabilmente al raffronto con i « *centri storici* » definiti dagli strumenti urbanistici. La stessa Circolare del Ministero LL.PP. n. 261 del 20 settembre 1978, facendo probabilmente la difesa d'ufficio della terminologia adoperata dal legislatore, affermò che l'aggettivo era stato scelto «poiché nella quasi totalità delle città italiane, grandi e medie, le zone centrali coincidono con il centro storico il quale, d'altra parte, presenta caratteristiche ambientali particolari che ne aumentano il pregio sotto il profilo della residenza ». Subito dopo, comunque, la Circolare precisò che sarebbe stato necessario caso per caso valutare in che misura le indicazioni del Piano Rego-

latore potessero essere accettate ai fini della determinazione dell'equo canone «tenendo presente che il carattere storico-ambientale non è condizione necessaria per determinare l'inclusione nel centro storico, ai fini suddetti, di edifici o complessi che posseggono tale carattere... Viceversa, aree che hanno avuto una diversa destinazione dallo strumento urbanistico possono legittimamente essere incluse nel centro storico in funzione, appunto, della loro centralità ».

In termini di economia urbana, pare evidente che il problema avrebbe potuto essere correttamente risolto soltanto attraverso la verifica della zonizzazione stabilita dallo strumento urbanistico, verifica operata attraverso l'impiego di uno o più modelli urbani destinati appunto a misurare le differenze di centralità tra l'una e l'altra zona e prescelti con il grado di sofisticazione che le dimensioni del centro urbano avrebbero reso necessario.

2 - Il concetto di « centralità urbana »

Una delle più evidenti caratteristiche dell'organizzazione umana sul territorio è individuabile nel fatto che la popolazione dei centri urbani si distribuisce in zone di differente estensione a loro volta articolate in una gerarchia che trova il suo equilibrio e la sua stessa ragion d'essere nel grado di efficienza delle funzioni urbane e nell'offerta di beni e servizi in zone di territorio sovente ben delimitate, definite di solito *aree di gravitazione*.

Il concetto di centralità comprende, peraltro, anche l'evolversi delle funzioni urbane e della loro distribuzione spaziale, dei collegamenti fra i vari centri urbani di una regione e dei legami fondati sull'esercizio di attività terziarie e quaternarie di diversa importanza ed estensione.

In definitiva e prendendo avvio dalle formulazioni teoriche tentate da Christaller¹ e da Lösch², possono essere individuati una serie di servizi o funzioni « centrali » che, per la loro particolare combinazione con le caratteristiche geomorfologiche nonché con la posizione e l'accessibilità del sito, definiscono il livello dell'« effetto città ».

In pratica, possono catalogarsi, tra tutti i servizi o le funzioni

¹ Christaller, *Die zentralen Orte in Süddeutschland*, Iena, 1933.

² A. Lösch, *Die räumliche Ordnung der Wirtschaft*, Iena, 1941.

del centro urbano quelli che hanno una più spiccata caratteristica di « *centralità* » e che, in particolare, sono sinteticamente identificabili tra quelle attività che:

- vengano esercitate in un punto prossimo al baricentro dell'area in cui risiedono gli utenti abituali del servizio;
- interessino almeno parzialmente, per la loro natura, tutti gli abitanti dell'area;
- presuppongano che gli utenti, per fruirne, debbano spostarsi dalla loro abitazione fino al luogo in cui viene esercitata quella attività.

Sulla base di questa schematizzazione, è possibile individuare, anche nell'interno del tessuto urbano, una serie di « *località centrali* » gerarchicamente organizzate attraverso una più o meno intensa concentrazione di unità di servizio presenti.

Analogamente, il tipo ed il numero dei servizi presenti indica per ciascun centro un « *livello di servizio* » che diviene più elevato all'aumentare delle dimensioni dell'« *area di gravitazione* ».

In definitiva, la città racchiude un insieme di funzioni commerciali, di trasporto, professionali, sociali e politico-amministrative che, pur interessando l'intero territorio, sono fisicamente localizzate in zone che, per la presenza stessa di tali insediamenti, assumono un ruolo di « *centralità* » più o meno accentuata.

3 - I modelli analitici nella determinazione dei livelli di centralità

In questo complesso rapporto tra aree di gravitazione di ciascuna funzione e funzioni stesse intervengono, evidentemente, le variabili geografiche del territorio collegate alle specifiche caratteristiche morfologiche ed urbanistiche. Molto spesso, ostacoli fisici anche accidentali possono isolare tratti di territorio relativamente vicini ai « *centri di livello superiore* » mentre la facilità di comunicazione lungo principali direttrici, effettuate da comodi servizi di trasporto possono notevolmente estendere il raggio di fruizione dei servizi urbani. È il caso di salti orografici, impedimenti causati da linee ferroviarie, dall'edificazione continua lungo i lati di una strada, che formano un vero e proprio sbarramento delle aree latitanti impedendone il collegamento, mentre aree più lontane attraverso il tra-

sporto individuale o collettivo divengono, in termini di accessibilità (*distanze-tempo*), virtualmente unite al centro urbano.

D'altro canto è proprio tramite il parametro della distanza virtuale che può valutarsi la « *centralità* » di un'area nei confronti dell'intero territorio comunale. La maggior parte dei modelli di tipo gravitazionale costruiti in analogia alla Legge di Reilly prevedono, infatti, come « *fattore di dissuasione* » una funzione del tempo necessario per raggiungere il centro commerciale o direzionale.

Il « *fattore attrazione* » appare, invece, variamente interpretato: alcuni modelli (Haris, Chapin, ecc.) puntano prevalentemente sul numero o sulla superficie dell'apparato distributivo della zona centrale o, più specificamente (Clapier, Beckmann, Teeside), sulla contemporanea presenza di un'offerta commerciale completa e diversificata. In altri casi (Letinier, Wingo, Weiss), l'attrazione viene considerata dipendente direttamente dal livello qualitativo dei servizi e delle infrastrutture per il trasporto; Berry e lo stesso Lowry introducono un effetto sinergico derivante dalla presenza congiunta dell'attrazione commerciale e di « *attributi addizionali di centralità* » generati dai centri direzionali, dalle sedi di istituzioni pubbliche e private, ecc.

In tutti i casi viene, comunque, accettato come naturale un incremento di densità sia delle attività terziarie che delle residenze all'avvicinarsi al centro urbano con un conseguente incremento dei valori fondiari; è stato, tra l'altro, evidenziato dal Freville⁴ che la densità degli insediamenti commerciali e terziari in genere è legata attraverso una diretta funzione esponenziale alla densità della popolazione residente.

L'accertata interdipendenza reciproca tra densità commerciale e valori di mercato delle aree urbane nonché le conclusioni cui provengono i modelli destinati a sottolineare l'importanza dei trasporti in termini di accessibilità (Wingo, Alonso)⁵, introducendo ad un ulteriore raggruppamento di modelli analitici intesi tanto a pervenire alla comprensione descrittiva dei differenti livelli di centralità delle aree urbanizzate, come nel caso che qui interessa, quanto a fornire un indubbio ausilio alla pianificazione delle aree necessarie per

³ E.M. Hoover, *The location of Economic Activities*, II Ed. New York, 1972.

⁴ Y. Freville, *Recherches statistiques sur l'economie des finances locales*, Paris, 1973.

⁵ L. Wingo, *Transportation and Urban Land*, New York, 1961; W. Alonso, *Location and land use*, Cambridge, Mass, 1964.

l'ulteriore sviluppo della città: tra questi modelli, di rilievo quelli elaborati in Francia dal Maarek⁶ e dal Mayer⁷ che, per la scelta dei parametri e per la loro espressione quantitativa, appaiono molto vicini alla nostra realtà italiana.

Per offrire un più razionale contributo al problema della zonizzazione imposta ai comuni dalla Legge n. 392, si è proposto l'impiego di un modello analitico che rappresenta un ulteriore adattamento dei modelli fin qui esposti a problemi e situazioni tipiche delle nostre regioni; nelle esperienze finora condotte⁸, la scelta sia qualitativa dei parametri di base è apparsa coerente tanto nel caso di centri urbani di media dimensione quanto negli studi sui rapporti tra popolazione ed armatura distributiva a livello comprensoriale o regionale⁹.

4 - I parametri del modello impiegato

L'area che può essere servita da un « centro » urbano è, come si è detto, funzionalmente unita ad esso e varia di estensione in relazione ai servizi ed alle funzioni particolari che vi si svolgono. Il « raggio d'influenza » non si interrompe, comunque, bruscamente: esistono aree di gravitazione decrescente via via che per le varie funzioni si supera il limite di portata dell'attrazione stessa.

Tuttavia, tracciando separatamente le aree di molti servizi di tipo diverso, si osserva che i confini esterni del campo di ciascun'area di gravitazione presentano spesso un notevole grado di corrispondenza. In alcuni casi, tali corrispondenze sono spiegate dal fatto che le funzioni considerate sono in relazione tra di loro. Per esempio lo shopping e le consultazioni professionali vengono spesso abbinate nel corso di un medesimo itinerario urbano. Spesso anche funzioni che possono sembrare tra loro in scarso rapporto come il commercio al dettaglio e le attività educative e culturali presentano aree di gravitazione molto simili che si spiegano nel quadro di particolari condizioni di accessibilità e di competitività tra i vari « quartieri » urbani.

⁶ G. Maarek, *Recherche sur l'urbanisation spontanée*, Paris 1964.

⁷ R. Mayer, *Prix du sol et prix du temps*, Paris, 1966.

⁸ M. Orefice, *Lineamenti di Urbanistica commerciale*, Napoli 1977.

⁹ Regione Campania, *Ipotesi di riequilibrio della popolazione e della rete distributiva*, IDIMER, Napoli, 1976.

Il « *centro* » di livello di servizio superiore ha un'area di influenza più vasta che comprende quelle dei « *centri* » minori rispetto ai quali svolge funzioni più specializzate. In particolare, quanto più un servizio è frequentemente richiesto, ovvero quanto più esso è quotidianamente necessario tanto più piccolo è il suo raggio di « *portata* » mentre quanto più rara è la richiesta tanto maggiore diviene la sua area di gravitazione. Ne deriva, quindi, che è possibile individuare per ogni servizio o per ogni livello di servizio una portata minima ed una massima.

In altri termini tutti i « *quartieri* » o gli « *ambiti urbani* » si vanno attrezzando a soddisfare una domanda di beni e servizi despecializzati di uso corrente, ad alta frequenza di acquisto ed a limitato raggio di gravitazione, mentre le aree centrali della città accolgono la localizzazione di beni e servizi rari o specializzati, con bassa frequenza di acquisto e a vasto raggio d'attrazione. Attraverso la disaggregazione e l'analisi delle varie funzioni ed attività svolte nell'ambito cittadino è possibile individuare l'ordine gerarchico dei vari livelli di servizio e, quindi, giungere all'identificazione della « *zona centrale* ».

Nell'ambito di applicazione della Legge 392 che ha dichiaratamente prescelto come criterio fondamentale per la determinazione del valore locativo l'aspetto economico del valore di riproduzione dell'immobile, il riferimento al coefficiente di ubicazione deve considerarsi, a nostro giudizio, un tentativo inteso a tener conto anche della variabilità dei valori delle aree edificabili influenzati di certo in misura notevole, anche se non assoluta, dal requisito della « *centralità* ». A tale scopo particolare, pertanto, ben si presta il modello « *statico* » del tipo impiegato che consente di conoscere con sufficiente precisione l'attuale differenza dei livelli di centralità in ciascuno degli ambiti urbani. L'impiego del modello in tempi successivi consentirà, evidentemente, di evidenziare anche le condizioni dinamiche dell'intero complesso urbano e di ciascuna delle sue parti.

Potendosi attribuire ad ognuna delle funzioni urbane una specifica e determinata incidenza sulla centralità di una zona si dovrà procedere all'analisi dei diversi contributi sulla base di parametri « *indicatori* » sufficientemente significativi del livello di servizio cui appartengono. Il rilevamento puntuale nell'ambito del territorio comunale degli indicatori innanzi definiti consentirà, quindi, di giungere ad una lettura delle varie incidenze (punteggi relativi) che ciascun elemento di servizio assume nei confronti del territorio

circostante. Sovrapponendo al territorio comunale un reticolo indifferenziato (o meglio, una serie di successivi reticoli con maglie di dimensioni decrescenti) è possibile rilevare in ciascuna maglia i valori dei vari indicatori in essa riscontrabili.

La somma di tali valori dà origine ad un « *indice di centralità* » che va aumentando dalla periferia al centro. Raggruppando tra loro le maglie di analogo valore è possibile individuare zone omogenee relativamente al centro urbano. In altri termini, può dirsi che la « *centralità* » di una zona è determinabile attraverso la misura della combinazione delle diverse funzioni presenti, ciascuna delle quali assume un'incidenza percentuale che per i comuni di medie dimensioni e compresi in aree metropolitane, nelle zone di massima centralità raggiungono di norma i seguenti valori:

| | |
|-------------------------------|-----|
| 1) Servizi pubblici e privati | 30% |
| 2) Trasporti | 25% |
| 3) Commercio | 20% |
| 4) Scuole | 15% |
| 5) Svago e tempo libero | 10% |

Nell'ambito di ciascuna funzione è, inoltre, possibile individuare degli indicatori numerici in grado di consentire la valutazione dello specifico peso sia per quanto concerne la funzione di appartenenza sia il corrispondente livello di servizio.

La metodologia qui esposta è stata applicata in occasione della zonizzazione di Portici, su richiesta della locale Amministrazione.

Le indagini operative hanno consentito di affinare quantitativamente i parametri introdotti nel modello: successivi impieghi del modello stesso hanno comportato assai modeste esigenze di variazioni nell'entità di alcuni dei detti parametri.