

I danni ai centri storici: criteri di recupero e valutazione

Almerico Realfonzo *

1. L'urbanistica del recupero

Ad una stagione di dissennata espansione urbana, è seguita, ora, la stagione del recupero e della riqualificazione dei nostri Centri Storici.

Da questa situazione deriva, dunque, l'interesse attuale alla "conservazione integrata" dei Centri Storici, "integrata" non soltanto perché finalizzata alla tutela della memoria storica della città, bensì in quanto denotata da utilità economica.

La politica urbanistica "espansiva" era caratterizzata dall'incremento della dimensione urbana, accompagnato sovente da interventi distruttivi degli antichi insediamenti urbani con la pratica degli sventramenti e della ristrutturazione urbanistica; risolveva, inoltre, il disagio abitativo con la creazione di ghetti monofunzionali (i "Piani di zona per l'edilizia economica e popolare", PEEP, previsti dalla legge 167), nei quali trasferire la popolazione prima residente nei centri storici delle città, determinando frequentemente esiti di gravissimo squilibrio e patologie sociali.

Era, altresì, connotata dal consumo di spazi agricoli, per lo più pregiati, nel presupposto che il territorio agricolo fosse caratterizzato esclusivamente dalla funzione produttiva agraria e, quindi, dal conseguente modesto valore di scambio e non già, piuttosto, da pluralità di funzioni ambientali e, dunque, dal più significativo valore d'uso sociale.

Questa politica viene riconosciuta universalmente, oggi, come negativa e ad essa si oppone una politica, per la verità ancora largamente intenzionale, del recupero urbano.

E' bene dire subito che la politica del recupero urbano è, peraltro, antitetica alla tendenza ancora in atto che, viceversa, depone per un perdurante incremento demografico delle maggiori aree

* Prof. Ord. di Estimo ed Esercizio professionale nell'Università di Napoli.

metropolitane; e si prefigura, insieme alla politica di rafforzamento dei "sistemi urbani" ed alla conseguente valorizzazione delle città medio/piccole, come concreto freno all'espansione demografica delle aree metropolitane e delle maggiori città, che in altre parti del mondo, fortunatamente non nel nostro Paese, ha portato alla formazione di vere e proprie megalopoli in condizioni di collasso permanente.

La politica del recupero è, dunque, fundamentalmente conservativa; sia nel senso che tende alla conservazione demografica, sia nel senso che è mirata alla conservazione dei valori delle testimonianze storiche, intesa non semplicemente come conservazione dei monumenti, bensì come conservazione dei tessuti urbani e delle testimonianze antropiche.

Ovviamente, il processo di recupero urbano si collega naturalmente al processo di "riqualificazione" o di "rigenerazione" del tessuto, richiedendo fundamentalmente una serie di azioni di tutela dell'habitat, quali:

- il miglioramento delle condizioni insediative, sia a livello della cellula abitativa, sia a livello dei tessuti;

- l'espulsione, dal Centro Storico, delle funzioni incompatibili, sia a livello degli insediamenti secondari (artigianali ed industriali), sia a livello di insediamenti terziari complementari al secondario espulso o congestionanti;

- la riqualificazione funzionale del Centro Storico, in senso per lo più polifunzionale e, cioè, non meramente abitativo;

- l'eliminazione delle cause di inquinamento ambientale, connesse per lo più, alla congestione del traffico veicolare ed alle attività, produttive e non produttive, inquinanti;

- la tutela dei monumenti dall'aggressione degli agenti inquinanti.

Certamente, i Centri Storici, con le loro particolari condizioni morfologiche di compattezza del tessuto, le dimensioni ridotte delle sezioni stradali, l'intrico delle reti viarie, le alte densità abitative, la ricchezza dei monumenti, si presentano con connotati di particolare vulnerabilità e soffrono un impatto particolarmente traumatico con i modi della vita urbana moderna, in particolare col traffico veicolare e con gli insediamenti produttivi inquinanti.

Occorre, dunque, per rispondere alle loro specifiche esigenze di recupero della qualità ambientale, adottare procedure di analisi,

propedeutiche alla pianificazione, particolarmente rigorose e procedure di pianificazione non empirica, fondate sulla "valutazione" dei risultati ottenibili da processi di rigenerazione urbana.

2. Il concetto di "valutazione"

Il concetto di "valutazione", adottabile in urbanistica, è sicuramente complesso e probabilmente definibile, proprio in ragione della sua elevata complessità, in termini molto elementari: si tratta di una attività di identificazione quali/quantitativa di tutti gli impatti che un piano o un progetto possono avere con l'ambiente.

E' da notare che nella definizione proposta si è preferito deliberatamente evitare il vocabolo "misurare", cioè non si è detto che si tratta di una attività di misurazione, bensì di una attività di identificazione quali/quantitativa degli impatti.

Questa congettura deriva dalla circostanza che non tutti gli impatti sono effettivamente misurabili in termini monetari o in una qualsiasi altra unità, bensì sussistono valori "immisurabili", detti "intangibili", che afferiscono a qualità dell'ambiente urbano.

Deve qui precisarsi, benché, forse, pleonastico, che l'intangibilità dei valori qualitativi deve intendersi come una "indefinibilità di valori assoluti", mentre è sempre possibile, mediante scale ordinali, procedere al confronto degli intangibili nei processi di valutazione di ipotesi alternative.

E' altresì da notare che una tale accezione onnicomprensiva del termine "valutazione", si coniuga implicitamente all'accezione del termine "ambiente".

Diciamo subito che l'accezione di "ambiente" qui accolta, non è puramente naturalistica, né è semplicemente allargata al patrimonio dei beni materiali e culturali, ma è sicuramente estesa al contesto socio/economico.

Pertanto, ogni qualvolta ci riferiamo a processi di "valutazione" intendiamo riferirci ad una accezione onnicomprensiva, che abbraccia l'intero universo antropico.

In questo senso, dunque, la "Valutazione d'impatto ambientale", VIA, potrebbe ben estendersi al di là dei limiti di valutazione dell'impatto sugli ecosistemi e comprendere anche la valutazione degli impatti sul sistema economico e sul sistema sociale (VISE),

generati dai piani o dai progetti.

Riconducendoci alla lucida analisi che Polelli propone del c.d. "quadro di riferimento ambientale", cuore della Valutazione d'impatto ambientale, il momento della stima qualitativa e quantitativa degli impatti potrebbe, dunque, intendersi come "esteso a tutta la realtà".

Concludiamo questo passo, osservando come il vocabolo "stima" (quali/quantitativa) degli impatti, recuperi, qui, il suo senso originario di "giudizio di valore", dovendosi intendere non necessariamente un tale giudizio tradotto in misura "assoluta" (monetaria, non-monetaria) dell'evento, bensì fondamentalmente come giudizio critico.

3. Analisi territoriale

Una lista di "indicatori ambientali" da prendere in considerazione nella pianificazione del recupero urbano ed altresì adottabile in un approccio analitico multicriteri ad ipotesi alternative, verrà, ora, brevemente considerata.

La lista è strutturata per gruppi di indicatori e si rifà all'elenco di parametri sviluppato dall'Organisation de Cooperation et de Developpement Economique (OCDE), nel 1976, per valutare le qualità dell'ambiente urbano e del suo uso.

Può essere così schematicamente riassunta:

a) abitazione: spazio interno, spazio esterno, comfort e servizi, stato locativo, rapporto tra reddito e costo dell'alloggio;

b) occupazione e servizi: accessibilità e qualità dei servizi commerciali, sanitari, culturali, delle attrezzature per il tempo libero, dei servizi di trasporto, dei servizi di sicurezza, accessibilità e sicurezza dell'ambiente di lavoro;

c) ambiente e nocività: qualità dell'aria e dell'acqua, rumore, raccolta dei rifiuti solidi, esposizione e pericoli naturali, condizioni climatiche, qualità del paesaggio urbano¹.

¹ Cfr. anche: V. Cerami, "Indicatori ambientali e riqualificazione urbana"; in "Rigenerazione dei Centri Storici: il caso Napoli". Edizioni "Il Sole - Ventiquattr'ore", 1988. Non è possibile, entro i limiti di tempo concessi a questa relazione, esporre in dettaglio e discutere la lista di indicatori cui ci si riferisce, tratta dallo studio citato e costituita da indicatori OCDE ed altri, complementari. Si rinvia al testo citato.

Come si rileva, nella lista l'analisi dei fenomeni di inquinamento è compresa nel terzo gruppo di indicatori e può a sua volta strutturarsi, in dettaglio, secondo i seguenti passi:

a) definizione di "valori-soglia", costituenti massimi ammissibili di inquinamento; in particolare, di inquinamento acustico ed atmosferico.

Tali "standards" sono desumibili da normative nazionali e/o regionali;

b) confronto tra valori rilevati in sito e valori-soglia;

c) individuazione delle principali fonti inquinanti il territorio urbano e costruzione di mappe tematiche per le varie forme di inquinamento riscontrate;

d) valutazione delle ricadute, in termini di riduzione dell'inquinamento e di modificazioni territoriali, determinate dall'applicazione di normative antinquinamento e da provvedimenti finalizzati a contrastare le varie forme di inquinamento (analisi degli impatti).

In particolare, sia l'inquinamento acustico che quello atmosferico sono elementi di compromissione della qualità ambientale, in contesti fortemente antropizzati come sono i Centri Storici.

Per quanto riguarda la qualità dell'acqua, il sistema di indicatori cui ci si riferisce prende in considerazione tra indicatori:

- la percentuale di popolazione interessata, moltiplicata per il numero di giorni durante i quali la qualità dell'acqua non è stata conforme alle norme previste per presenza di *E.coli* e gusto e colorazione sgradevoli;

- la percentuale di popolazione interessata, moltiplicata per il numero di giorni di erogazione irregolare;

- la percentuale di costa utilizzata per il tempo libero.

E' evidente l'implicazione progettuale che può essere derivata da un recupero della costa e dall'attrezzaggio della città per contrastare, in futuro, il rinnovarsi di situazioni di inquinamento.

4. Criteri di recupero

Percorrendo il tema assegnatomi, venendo, ora ai criteri di recupero, proporrò alcune sommarie osservazioni:

a) se si tiene conto dell'ordine secondo il quale sono stati strutturati in gruppi gli indicatori proposti per valutare la qualità

dell'ambiente urbano e del suo uso, appare evidente che i criteri di recupero possono assumere vari caratteri, in relazione alle situazioni considerate;

b) alcuni criteri, come quelli relativi alle condizioni abitative, sono classici approcci urbanistici.

In particolare, sono classici approcci urbanistici anche i problemi di localizzazione di servizi urbani;

c) per quanto concerne l'inquinamento acustico ed atmosferico, i provvedimenti di recupero riguarderanno:

- la definizione di sistemi di limitazione della fruibilità della rete stradale nel Centro Storico, spinti fino alla pedonalizzazione delle insule: provvedimenti per lo più "non urbanistici", ma gestionali, si risolvono in un sistema normativo che inibisca il più possibile l'uso dei veicoli nel Centro Storico, e configuri altresì, particolari modi di attuazione del corso pubblico;

- la definizione di provvedimenti strutturali rispetto al problema di inibizione del traffico nel Centro Storico: si tratta di provvedimenti di tipo urbanistico, inerenti la formazione di sistemi di parcheggi, drenanti l'accesso al Centro Storico; di sistemi di parcheggi privati, realizzabili nei processi di ristrutturazione edilizia nel Centro Storico; di connessione del Centro Storico con le reti cinematiche del corso pubblico; in particolare, con le città che ne siano dotate, con la rete della metropolitana (per ora, in Milano, Roma e Napoli);

d) per quanto concerne l'inquinamento acustico ed atmosferico da impianti produttivi, si tratta di prevedere la delocalizzazione di funzioni non compatibili.

Queste sono, ovviamente, categorie di interventi urbanistici ed, insieme, gestionali.

L'attenzione va posta ad evitare che si realizzi, attraverso la delocalizzazione degli impianti produttivi, la città "monofunzionale". Viceversa, occorre che siano individuati i sistemi di attività produttive compatibili con il Centro Storico e che vadano sostenute, con interventi gestionali, le localizzazioni di attività compatibili per generare e sostenere la polifunzionalità della città.

Il problema fondamentale da indagare, è l'individuazione delle attività produttive insalubri.

La questione che si pone, ovviamente, è quella della riallocazione delle attività incompatibili con il Centro Storico; ma, prima ancora, il problema da superare è quello dei benefici che la collocazione degli

impianti produttivi incompatibili nel Centro Storico, tuttavia procura alle imprese, a causa dei vantaggi derivanti dalla centralità, dalla agevole accessibilità, dalla vicinanza dei servizi finanziari e commerciali, dal contatto con la clientela.

Si deve, però, essere intransigenti su questo punto: l'evenienza del danno ambientale in contesti fortemente antropizzati, pone un problema etico prima ancora che fisico ed economico: le localizzazioni incompatibili non sono in alcun modo tollerabili e vanno necessariamente delocalizzate, in aree appositamente attrezzate e sostenute dalle risorse della tecnologia; tra le quali è da annoverare la telematica.

Il processo di recupero passerà, per le attività produttive presenti nel Centro Storico, per una preliminare definizione della mappa tematica delle attività insalubri; potrà, poi, definirsi una mappa delle compatibilità fisico/funzionali delle attività produttive col Centro Storico, rapportando le tipologie degli insediamenti alle altre forme di insediamento previste nel Centro Storico (abitazioni e servizi).

Un corollario dell'analisi esposta, è che deriverà, dalla delocalizzazione delle attività produttive incompatibili, un patrimonio di aree e manufatti dismessi.

Questo problema induce due questioni:

- una esigenza di "censimento" delle aree dismesse;
- una questione di "cicatizzazione" dei tessuti urbani interessati dalle aree dismesse, considerando la problematica della edificazione interstiziale che ne deriva.

Una terza questione da esaminare, affrontata e risolta in alcune esperienze italiane, è la possibilità di concentrazione di attività produttive nel Centro Storico, in aree appositamente attrezzate: problema denso di implicazioni urbanistiche.

5. Problemi della valutazione

L'ultima tappa del percorso affidatomi, è il problema della "valutazione".

Per la verità, in via generale, letta la relazione di Polelli sugli "Aspetti economici-estimativi", non riterrei aggiungibile se non qualche notazione marginale.

Le analisi economico/estimative (per esempio l'analisi propo-

sta da Fusco Girard in tema di economia dell'ambiente e dei beni culturali, nel suo ultimo libro "Risorse architettoniche e culturali: valutazioni e strategie di conservazione"), hanno dimostrato, in tema di valutazione dei danni all'ambiente, che i valori in ballo sono sia di tipo monetario che non-monetari.

Ora, è di tutta evidenza che una nozione giuridica di danno ambientale è sicuramente connessa a valori monetari, essendo di necessità connessa ad una nozione di "risarcimento", necessariamente monetizzato.

Peraltro, le analisi dimostrano che il danno monetizzabile (per esempio, il costo necessario per riportare la situazione ambientale alla condizione precedente il danno), è una porzione del danno totale e che, pertanto, il valore monetario rinvenuto è soltanto una parte del danno ambientale.

Sotto questo profilo, scontata la necessità di dover procedere "caso per caso" alla stima del danno, può ben giustificarsi il criterio giuridico, sul quale si sofferma Polelli, secondo il quale qualora non sia possibile una quantificazione del danno si ricorra al costo necessario al ripristino sommato al profitto conseguito dal trasgressore in conseguenza del suo comportamento lesivo dei beni ambientali.

Ovviamente, questa misura, in quanto introduce il profitto indebito, appare piuttosto col significato di "pena", caratterizzandosi l'introdurre il profitto come un risarcimento del danno "non quantificabile".

Circa le metodologie di valutazione del danno ambientale, su cui appunto si ferma Polelli, una prima osservazione può essere fatta sulla metodica della c.d. "disponibilità a pagare".

Le considerazioni che proporrò sono di carattere generale e, quindi, si estendono alla metodica della disponibilità a pagare, anche per quegli aspetti applicativi che esulano, come l'approccio alla Clawson, dalla specifica questione del danno ambientale.

Le perplessità sull'impiego della "disponibilità a pagare" o, almeno, l'opinione che la metodica vada ancora approfondita e discussa, non nascono dagli aspetti concettuali della metodica, perfettamente compatibili con i principi estimativi, ma dagli aspetti metodologici, e, cioè, dalla effettiva possibilità di tradurre in valori attendibili gli esiti dell'approccio.

In proposito alla "disponibilità a pagare", scriveva Forte, in "Valore di scambio e valore d'uso sociale dei beni culturali immobilia-

ri”, pubblicato postumo, che “tale metodologia, se applicata al patrimonio dei beni culturali presupporrebbe, però, una diversa educazione della collettività, una coscienza dei benefici indiretti conseguenti dalla fruizione dei beni culturali (...). Richiederebbe, altresì, una... sincerità nella risposta, che non è assolutamente sicura”.

Osserva Luigi Fusco Girard, nel libro che ho citato, che “se si richiedesse agli utenti potenziali quale somma monetaria sarebbe sufficiente per compensare dell’eventuale perdita di una risorsa culturale, le risposte indicherebbero presumibilmente valori molto elevati.

Se, invece, si richiedesse agli stessi utenti quanto sono disposti a pagare per la conservazione di quelle stesse risorse, le risposte indicherebbero degli importi molto bassi, se non addirittura insignificanti”.

Tutto ciò induce un problema metodologico; tanto più rilevante, in quanto l’Estimo è un apparato fondamentalmente metodologico. E sembra inficiare l’utilizzabilità del metodo per la misurazione del danno ambientale.

Altre considerazioni, in ordine alla effettiva utilizzabilità “pratica” dell’approccio metodologico, possono avanzarsi in ordine alla analisi del “costo di opportunità”; in merito, è molto preciso Polelli, quando scrive che “La difficoltà, in questo caso, consiste sia nella esatta individuazione dei benefici, sia nella valutazione dei benefici intangibili, quali quelli legati al paesaggio, alla salute umana, ecc...”.

Queste notazioni mi sembrano perfettamente condivisibili, anche se la definizione del costo di opportunità, come scrive Polelli, come valutazione dei benefici cui i soggetti devono rinunciare in seguito alla menomazione di beni ambientali, circoscrivendo l’approccio e, cioè, negandogli quella “latitudine” che in generale si attribuisce benefici “perduti”, rende più concreto e praticabile l’approccio.

Anche su questo approccio, in definitiva, concludo per la necessità di approfondimenti metodologici, che possono costituire una stimolante linea di ricerca.

Infine, sulle analisi multicriteri.

Io concordo pienamente circa l’utilizzabilità di procedure di analisi multicriteri per porre a confronto non soltanto progetti alternativi bensì anche situazioni “senza” e “con” danno ambientale; e, quindi, per una capacità dell’approccio di consentire, in via di prin-

cipio, una identificazione quali/quantitativa del danno ambientale.

La possibilità di stimare, mediante analisi multicriteri, i valori monetari dei danni ambientali, è, ovviamente, tutt'altro discorso, per l'osservazione che ci propone Polelli che l'analisi multicriteri non è basata solo su valori monetari ma su sistemi di ponderazione più generali.

6. Conclusioni

Le conclusioni di queste sommarie analisi depongono per una concreta praticabilità ed operatività del recupero ambientale urbano, insieme ad una notevole difficoltà di stima del danno ambientale.

Si sono espresse notazioni e perplessità intorno alle metodiche di valutazione "complessiva" del danno ambientale, indicando tuttavia il significato delle metodiche come ambiti di ricerca scientifica proponibili come studi avanzati e "di frontiera" dell'Estimo.

Summary

In this second half of the century, the modern city faces dramatic problems posed by factors that undermine from within the integrity of its environment and tend to erase its sense of history: traffic, waste and household and industrial exhaust fumes - secondary activities inserted into the urban context.

Built in entirely different eras, with their exceptional architectural heritage and the particular morphology of their structures, it is above all the historic cities that feel the effects of this accelerating deterioration.

A growing demand for the revitalization of urban life and of the city as a structure poses the problem of stopping the perverse chain reaction set in motion by industrialization and urban congestion first through the "measurement" of the environmental effects of this urban deterioration and second with an effective remedy based on a coherent plan.

This is in fact the central issue of modern urban planning now that expansion has been abandoned as a response to the nonetheless

continuing tendency toward the formation of sprawling metropolitan areas.

The current cultural and political conditions thus raise the question of the proper tools for valuating damage as measured not only in terms of an impact on the physical environment, but also in terms of a newly broadened conception of the environment itself, a conception which dictates a socio-economic orientation and gives a wider and more profound significance to the whole process of renovation.

The question of socio-economic assessment assumes a distinctive character not only because of the research which becomes a necessary preliminary but also because of its effectiveness in educating public opinion and raising political consciousness.

Valuation thus realizes most fully its potential as "instrument for consensus" with respect to a project or plan.

This paper presents an analysis of these problems.

Resumé

Depuis la deuxième moitié du vingtième siècle, la ville moderne vit dramatiquement sur des ressources qui minent son environnement de l'intérieur et qui tendent à effacer sa mémoire historique: circulation, ordures et fumées domestiques et industrielles, activités secondaires établies dans le tissu urbain. Du fait des témoignages architectoniques exceptionnels et de la structure morphologique même du tissu urbain, la ville historique, construite à des époques bien différentes, souffre particulièrement de cette situation de dégradation croissante.

Face à une demande toujours plus forte de récupération de la qualité de la ville et de régénération du tissu urbain, le problème est d'interrompre le cercle pervers qui a été amorcé avec l'industrialisation et la congestion urbaine, en premier lieu en "mesurant" les effets sur l'environnement des causes de dégradation de la ville et, en second lieu, en répondant efficacement en termes de "plans".

Telle est la question centrale de l'urbanisme moderne, à présent que les thèmes de la croissance et de l'expansion ont été abandonnés. Il s'agit là d'une réaction aux tendances à la "métropo-

lisation” qui sont encore bien actuelles.

A l'intérieur de ce circuit culturel et politique se pose la question des “modes d'évaluation” des dommages, mesurés non seulement en termes d'impacts sur l'environnement physique mais aussi - une fois qu'on a donné une plus large acception au mot “environnement” - en termes socio-économiques; cette direction confère ainsi une signification plus ample et exhaustive à la “V.I.A.” elle-même.

La question de l'évaluation socio-économique prend des valeurs particulières, non seulement à cause du processus de connaissance par rapport auquel elle se pose en des termes propédeutiques mais également à cause de l'efficacité spéciale qu'elle possède tant dans la formation de l'opinion publique que dans la conscience politique du problème.

En ce sens, l'évaluation exprime au plus fort degré son potentiel d'”instrument du consensus” autour d'un projet ou d'un plan.

La communication de M. Realfonzo propose une analyse de cette problématique.