

Aspetti metodologici della riqualificazione delle aree metropolitane

Luigi Fusco Girard*

1. Introduzione

Ci avviamo per la prima volta nella storia del genere umano verso un mondo sempre più urbanizzato. Si parla di rivoluzione urbana.

Già oggi esistono quattromila città con più di centomila abitanti, duecentottantuno città con più di un milione di abitanti, cinquanta con più di cinque milioni di abitanti. Questo processo di urbanizzazione aumenta in modo strutturale. Nel 2000 almeno il 50 della popolazione vivrà nelle aree urbane. Ma questa percentuale salirà a due terzi nel prossimo secolo. Le aree metropolitane si moltiplicano velocemente nel tempo. Le cause sono varie e si sovrappongono.

I processi di globalizzazione "rinforzano" le aree metropolitane perché incentivano la localizzazione in esse delle attività strategiche delle imprese, essendo in esse concentrati i servizi telematici, le diverse reti di comunicazione. Malgrado gli svantaggi (congestione, rendite, ecc.) i benefici della concentrazione urbana appaiono ancora superiori.

La città si impone dunque alla fine di questo millennio come l'orizzonte del nostro destino. Interrogarsi sulla città significa interrogarsi sul nostro futuro, sul futuro della nostra civiltà industrializzata, del nostro sviluppo, della nostra democrazia. Occorre, di fronte alle condizioni soprattutto delle grandi città, ridare qualità alla vita urbana: occorre riorganizzare la convivenza civile e sociale.

Riqualificare le aree metropolitane significa innanzitutto ricercare una loro migliore struttura organizzativa.

Cosa è diventata, infatti, quella che è stata definita la "creazione umana per eccellenza", il simbolo del progetto dell'uomo di vivere insieme con gli altri uomini, il luogo del contratto sociale?

* Prof. ordinario di Economia urbana e regionale nell'Università di Napoli.

2. La realtà metropolitana oggi

Le molteplici definizioni di area (o regioni, conurbazioni, agglomerazioni) metropolitana fanno riferimento ad insiemi di spazi molteplici ed eterogenei, non necessariamente contigui ma tra loro integrati da un flusso di interrelazioni che li connette in modo sistemico con il polo (o i poli). Ogni definizione serve ad una particolare finalità.

Le aree metropolitane sono il luogo di concentrazione della popolazione, della produzione di ricchezza di un Paese, ma anche fabbrica di marginalità. Sono il luogo di concentrazione di tensioni contrapposte, di incontro, confronto, scambio, conflitto tra culture diverse.

Sono il luogo nel quale si realizzano le maggiori economie di scala, dovute alla concentrazione delle densità, dove si moltiplicano le opportunità dello sviluppo. Ma sono anche il luogo dove si concentra la crisi ecologica (luogo "contro natura" per la concentrazione di Nox, di CO₂, di rifiuti vari) e la disoccupazione; nel quale più evidente è l'incapacità di realizzare i diritti della persona umana alla salute, all'abitazione, all'ambiente, al lavoro, ad un uguale dignità, con i loro spazi divisi, frammentari, fortemente degradati (i centri storici, le nuove periferie, etc.) dove sono crescenti l'economia illegale, l'economia mafiosa e la violenza.

Sono diventate il luogo dove si perdono le identità e le specificità. Il luogo dove il sentimento degli interessi collettivi e la capacità di riconoscersi e di agire insieme, il sentimento di appartenenza ad una medesima comunità si frammentano sotto le spinte degli interessi individuali.

Bisogna comunque riconoscere nelle aree metropolitane diverse realtà: c'è il polo (o i poli) dove sono localizzate le funzioni più elevate, ci sono i centri "satellite", le aree urbane di frangia e rurali. Ciascuna di queste realtà evidenzia benefici e costi sociali.

Non ci si può opporre a questi processi di concentrazione metropolitana. Il problema è piuttosto quello di "buona gestione" o meglio di capacità di "buon governo" delle aree metropolitane.

Riqualificare le aree metropolitane significa controllare/governare/gestire i processi di cambiamento in modo tale che i costi complessivi di questa crescente e sempre più diffusa urbanizzazione non superino i benefici complessivi della concentrazione.

3. La riqualificazione delle aree metropolitane e la prospettiva dello sviluppo sostenibile.

In generale la "riqualificazione" si riferisce ai centri storici, ai quartieri periferici ed alle aree industriali dismesse. Si propongono nuovi usi/nuove funzioni per questi spazi degradati. Le procedure che in generale si seguono (cfr. i casi di Londra, Manchester, Vancouver, etc.) sono quelle di predisporre un piano strategico di riqualificazione, ed una serie di strumenti per realizzarlo nel tempo: acquisizione dello spazio, di risorse finanziarie in modo diversificato, costituzione di partnership con il settore privato, uso dello strumento fiscale (esenzioni, etc.) nelle aree dismesse, controllo dei consumi energetici.

Il settore dei trasporti gioca un ruolo critico nella riqualificazione, perché è una delle cause principali del degrado ambientale, per i fenomeni di congestione/inquinamento, E' contemporaneamente l'elemento che crea/sollecita le connessioni tra i vari nodi della rete urbana, produce esternalità, sinergie etc.

Ma la riqualificazione delle aree metropolitane non deve riferirsi solo al miglioramento della qualità dello spazio fisico/funzionale.

Una maggiore ricchezza dello spazio sensoriale/percettivo, della sua capacità di produrre eventi, di creare prossimità fisica, stimola rapporti interpersonali "faccia a faccia" meno conflittuali, aumenta certamente anche i livelli delle attività economiche, etc.

La prospettiva dello sviluppo sostenibile obbliga ad interpretare e promuovere la riqualificazione contemporaneamente nella dimensione economica, nella dimensione sociale ed in quella ecologica/ambientale.

Se si va al cuore dell'idea stessa di sviluppo sostenibile consegue un allargamento della nozione di capitale: esso include non solo il capitale manufatto, ma anche quello naturale, il capitale umano e quello sociale (inteso come la densità delle relazioni tra i diversi soggetti, che conferisce loro capacità cooperativa).

Per garantire lo sviluppo sostenibile è essenziale conservare (e possibilmente aumentare) tutte queste quattro forme di capitale. In tal modo, infatti, è possibile garantire alle future generazioni almeno *le stesse opportunità* che sono a disposizione dell'attuale generazione.

In sostanza, si realizza lo sviluppo sostenibile nella misura in cui si riesce a trasferire alle generazioni future uno stock di queste quattro

forme di capitale (per persona) almeno pari a quello di cui ora si dispone. Solo in questo modo si garantiscono nel tempo gli input per un processo "circolare" di produzione, che caratterizza strutturalmente lo sviluppo sostenibile.

Tra queste quattro forme di capitale, quella che assume un ruolo critico è l'ultima (cioè il capitale sociale).

Se questo approccio economico "allargato" si applica alle aree metropolitane (la cui "ricchezza" è rappresentata dall'insieme dei beni manufatti che è capace di produrre, tra cui quelli di valore storico/culturale/monumentale; dal suo patrimonio naturale, dal livello di istruzione e capacità tecnica dei suoi abitanti; dal grado di coordinamento/coesione dei vari soggetti) consegue che la riqualificazione delle stesse si deve riferire non ad un solo capitale, ma a tutti. Si tratta di riqualificare l'*urbs* ed insieme la *civitas*.

In secondo luogo esso deve essere teso a migliorare la reciproca combinazione di queste quattro forme di capitale, a vantaggio cioè di quello umano e sociale. Le società più ricche sono infatti quelle nelle quali il rapporto tra capitale umano-sociale e capitale manufatto-naturale è di 2 a 1.

4. Metodologie di riqualificazione delle aree metropolitane

La riqualificazione delle aree metropolitane deve essere orientata da alcuni principi generali, che dovrebbero caratterizzare tutte le metodologie di intervento.

Il più importante tra questi è quello della integrazione nella conservazione/riproduzione delle diverse forme di capitale di cui sopra, sia in fase strategica che gestionale.

L'integrazione caratterizza tutte le strategie di riqualificazione nella prospettiva dello sviluppo sostenibile, nel senso che esse debbono tenere conto in modo integrato di istanze contemporaneamente economiche, sociali ed ambientali.

Riqualificare significa insieme innovazione economica, risanamento ecologico e lotta alla povertà.

La riqualificazione dell'area metropolitana a partire dai nuclei storici, dalle aree periferiche e dismesse va vista come l'occasione per ripristinare l'integrità dell'ecosistema (cioè del capitale naturale) che è il più delle volte proprio qui più compromesso, ma anche l'integrità

dell'antroposistema, con la conservazione/restauro/recupero del patrimonio abitativo/monumentale di valore storico, culturale, religioso, spirituale (cioè del capitale manufatto culturale).

E' l'occasione per riconoscere il diritto a tutti, anche ai marginali, a disporre di una abitazione "adeguata", rappresentando questa lo spazio dove si forma il senso di identità di ciascun soggetto e dove si promuove la sua dignità.

La riqualificazione delle aree metropolitane dovrebbe garantire una abitazione idonea per servizi/infrastrutture a tutti (e cioè il capitale manufatto), come concreta realizzazione dei diritti umani e dei valori incorporati nella nostra Carta Costituzionale (a cominciare dal valore del lavoro, che proprio qui sta diminuendo più velocemente).

La riqualificazione delle abitazioni è di grande importanza per la "salute" nelle aree metropolitane, perché il loro deterioramento, che corrisponde al degrado delle cellule in un tessuto vitale, produce sconessioni, tensioni sociali, conflitti.

La riqualificazione metropolitana dovrebbe moltiplicare i centri, nella prospettiva di riprodurre centralità e prossimità, e ridurre i consumi energetici.

Inoltre dovrebbe attuare/promuovere le attività economiche compatibili. Il settore della tutela ambientale è in grado di contribuire alla produzione di nuovi posti di lavoro diretti e indotti e quindi di contribuire alla produzione di nuovo capitale manufatto....

La riproduzione del capitale umano si realizza con investimenti nel settore della formazione educazione/ricerca ai diversi livelli.

Ma nessuna riqualificazione è destinata ad avere successo se non produce/riproduce anche il capitale sociale.

La frammentazione degli interessi collettivi in tanti interessi particolari e la crisi di cittadinanza pone la questione di come contrastare questa perdita complessiva del sentimento degli interessi collettivi condivisi, della capacità di "stare insieme", di sentirsi da parte di ciascuno membri di una comunità e come tali legati da processi di interdipendenza. Le nostre aree metropolitane sono diventate in generale una sorta di "buco nero" dove si perde il senso di comune identità, il luogo in cui lo stile di vita, di consumo e di produzione esaspera una cultura che diventa radicalmente individualista, che dissolve i rapporti sociali, il senso di fiducia reciproca, la condivisione di norme, regole e valori, cioè il "capitale sociale". Il problema fonda-

mentale delle nostre aree metropolitane è un deficit di cultura, di comportamenti, di idee e valori a servizio del bene di tutti.

Produrre questa capacità di "stare insieme" dipende innanzitutto dal buon funzionamento delle istituzioni scolastiche/universitarie e delle istituzioni pubbliche - dalla loro capacità di agire come "terza parte" nel conflitto di interessi - nonché dalla vitalità del settore dell'economia sociale dove ogni soggetto è portato a trascendere il proprio punto di vista, perché entra in contatto con questioni di interesse generale.

La riqualificazione del capitale naturale e manufatto può promuovere la accumulazione di capitale sociale. Essa infatti coinvolge strutturalmente interessi ed istanze molteplici e conflittuali che solo un processo di partecipazione può ordinare.

La partecipazione prevista esplicitamente dalla 142/90 ma sostanzialmente inattuata - se bene progettata e distribuita nei suoi percorsi e nelle diverse fasi - può aiutare la costruzione collettiva della città con la discussione pubblica ed il confronto di "buone ragioni". Questo processo aiuta a produrre nuovi valori, non già "dati" all'inizio, che sono meno individualistici e più solidali. La partecipazione aumenta la capacità critica di ciascun soggetto, la sua capacità comunicativa e di scelta. Essa produce quel capitale sociale fatto di valori civili che è condizione e stimolo al "buon governo" della città, capace di evitare che i costi complessivi della concentrazione urbana (degrado ecologico, disoccupazione, etc.) superino i benefici della stessa.

5. Riqualificazione e gestione strategica

Molti problemi delle aree metropolitane conseguono da un fallimento ovvero da una inadeguata attività di pianificazione.

Ma la pianificazione diventa un elemento sempre più necessario per garantire una prospettiva di sviluppo sostenibile. Occorre inserire la riqualificazione nel quadro generale delle strategie del piano urbanistico-territoriale.

Il punto di partenza è rappresentato dal riconoscimento che le aree metropolitane sono un sistema dinamico complesso ed aperto, nel quale coesistono razionalità multiple, anche contraddittorie; sono soggette a turbolenze, fenomeni caotici, fluttuazioni, instabilità, biforcazioni, incertezze, irreversibilità, fenomeni di retroazione.

Dal riconoscimento delle logiche complesse che guidano il funzionamento delle aree metropolitane deriva la rinuncia ad una attività di pianificazione della riqualificazione che sia omnicomprensiva, lineare, sequenziale, meccanicistica.

Occorre definire obiettivi strategici condivisi e realizzarli attraverso una "gestione strategica".

La "gestione strategica urbana" è caratterizzata da un approccio incrementale, progressivo ed è attenta ai fenomeni di feedback, alle interazioni, alla costruzione interattiva di un progetto di riqualificazione, alla comunicazione, alle ricerche della riduzione dei conflitti, del compromesso migliore, della negoziazione tra interessi/valori confliggenti.

Le regole della riqualificazione sono piuttosto di performance, cioè si riferiscono ai risultati che vanno garantiti, ed hanno lo scopo di fissare un "quadro generale", lasciando che i diversi soggetti possano esprimere la loro capacità/creatività, nel conseguirli, nel modo più efficace e per loro più efficiente.

Ciò implica (una volta fissato appunto il "quadro") una capacità di delega, piuttosto che di realizzazione diretta, attraverso l'attività dei soggetti privati.

Affinché ciò avvenga sono necessarie alcune condizioni: a) coinvolgere nell'elaborazione dei progetti di riqualificazione fin dall'inizio i soggetti privati (e non "offrirli" loro solo quando sono stati definiti); b) essere in grado di controllare costantemente i risultati conseguiti con un'attenta capacità di valutazione, cioè di confronto dei risultati con gli obiettivi prefissati, onde ricalibrare l'attività successiva.

In effetti, la logica della "gestione strategica urbana" non è quella della "amministrazione ordinaria" perché enfatizza il momento delle scelte e della decisione, e quindi della valutazione. richiede una continua formulazione e riformulazione di valutazioni multidimensionali, piuttosto che valutazioni formali e di congruità (o meno) con certi vincoli, attraverso la previsione di tutti gli impatti sul sistema metropolitano e sui diversi soggetti/gruppi sociali, per controllare che i benefici complessivi siano sempre superiori ai costi complessivi.

Questa "gestione strategica urbana" con il suo approccio sistemico enfatizza la molteplicità delle istituzioni urbane esistenti, pubbliche, private, sociali e soprattutto le relazioni tra questi soggetti e i cittadini, tra governati e governanti.

Questa strategia ricerca una gestione degli interessi collettivi facendo leva sulla partecipazione di molti attori/soggetti e non solo sulla capacità tecnica. Non propone solo consultazioni, ma integra queste consultazioni in un processo interattivo di costruzione collettiva delle scelte che fa leva sul sentimento di appartenenza, di comune identità.

E' evidente che essa non si esaurisce in una buona gestione dei servizi pubblici, ovvero delle infrastrutture/urbanizzazioni, ma include queste istanze, e le trascende nella ricerca di relazioni costruttive con i soggetti sociali, in particolare quelli del III settore ed con il loro coinvolgimento nelle scelte.

Nessuna seria riqualificazione urbana/metropolitana è possibile senza un'attiva partecipazione della comunità, cioè senza una cooperazione tra il settore privato e con il settore privato-sociale.

Quanto sopra significa non trascurare il settore dell'economia sociale, ma costruire una partnership a tre: istituzioni pubbliche, imprese private, imprese sociali per affrontare i grandi nodi urbani.

In pratica, si tratta di supportare, sostenere, promuovere ma anche orientare, indirizzare lo sforzo di un numero di soggetti organizzati, gruppi, istituzioni che è composto anche di centinaia di unità.

Si tratta di una strategia complessa, ma che se bene effettuata può produrre effetti molto rilevanti e molto maggiori di quelli che può produrre una sola istituzione pubblica che si sposta dal controllo al dialogo, coordinamento, promozione, incentivazione dell'attività di molti soggetti.

Ciò è possibile attraverso un grosso sforzo organizzativo di questa molteplicità di soggetti, teso a costruire un'azione collettiva, cioè teso a costruire processi decisionali con il concorso di molti soggetti contemporaneamente.

E' ben evidente che, per poter funzionare questa strategia ha bisogno di strumenti tecnici/organizzativi/istituzionali idonei, con i quali identificare i conflitti tra i diversi interessi/obiettivi/valori di cui ciascun soggetto è portatore, e ridurre tali conflitti a livelli accettabili, attraverso processi di dialogo/comunicazione/negoiazione. Questi conflitti sono tanto più intensi quanto più debole è il capitale sociale della comunità. Al contrario, una composizione-organizzazione di tali conflitti è tanto più probabile quanto maggiore è il capitale sociale esistente, cioè la capacità di coordinare le proprie azioni con quelle di altri soggetti per perseguire obiettivi comuni.

Un forte capitale sociale diventa allora la questione essenziale. Esso non è il risultato dello sviluppo economico ma ne è il presupposto stesso. Inoltre è garanzia di controllo democratico e quindi anche di "buon governo".

6. Conclusioni

Certamente le nostre aree metropolitane non rinasceranno solo perché ci sono nuove leggi e nuovi regolamenti.

La riqualificazione delle aree metropolitane è un problema di miglioramento delle capacità tecniche/amministrative/gestionali e di governo. Questa strategia di "tecnomodernizzazione" è necessaria ma non è sufficiente. Occorre potenziare il settore dell'economia sociale, che produce beni e valori relazionali, che danno forma alle interdipendenze sistemiche tra soggetto e soggetto, costruiscono fiducia, rispetto, etc. regolamenti. Occorre produrre un insieme di valori condivisi, cioè una cultura che "sostenga" tali norme: un adeguato capitale sociale. Il problema delle aree metropolitane dipende dalla capacità di produrre in esse valori, senso, cultura.

Ci si avvia progressivamente, a partire dalla legge 142/90, verso un'organizzazione istituzionale sempre più decentralizzata, secondo il principio della sussidiarietà.

Ma le società che si possono decentralizzare con successo in assetti decentralizzati a rete sono quelle che possiedono un forte capitale sociale. Al contrario, quelle prive di capitale sociale corrono il rischio di disarticolarsi ulteriormente se vengono a mancare gli assetti organizzativi centralizzati e gerarchizzati verticalmente, con tutte le implicazioni negative sul piano dell'uguaglianza dei diritti, della solidarietà e dell'unità etc.

In sostanza, è proprio la disponibilità di "capitale sociale" che rappresenta l'elemento critico che consente di trasformare con successo un'organizzazione centralizzata in un assetto decentralizzato. Esso, per poter funzionare, ha bisogno di cooperazione, fiducia e responsabilità, piuttosto che di controllo.

Occorre allora potenziare tutti gli sforzi per produrre/riprodurre nelle aree metropolitane questo capitale sociale, senza il quale le differenze si trasformano non in competizione/cooperazione, ma in divisioni e conflitti sempre maggiori.