

Globalizzazione e città: la sfida della diffusione delle opportunità

Luigi Fusco Girard*

1. La sfida della diffusione delle opportunità come la sfida etica del XXI secolo

La riduzione della povertà e delle diseguaglianze rappresenta la grande sfida etica del XXI secolo. Lo sviluppo economico è necessario per aumentare la ricchezza di cui si può disporre per combattere la povertà e aumentare la diffusione delle opportunità. Ma quale sviluppo?

Lo sviluppo economico può generare, a sua volta, un maggior numero di poveri e di emarginati, perché può richiedere sempre meno lavoro; può distruggere le risorse ambientali/naturali di cui dovrebbero beneficiare le future generazioni; può distruggere il patrimonio culturale, la storia e l'identità stessa della gente.

D'altra parte, le politiche di sviluppo urbano spesso seguite per affrontare la competizione globale, caratterizzate da liberalizzazione e privatizzazione crescenti, non sono necessariamente anche favorevoli alle classi sociali più deboli. Spesso esse hanno accentuato le disparità intra-urbane, sotto la pressione forte della rendita fondiaria: la povertà urbana cresce con la globalizzazione, mentre si riduce un'altra forma altrettanto importante di ricchezza, cioè il capitale sociale.

Gli "insediamenti informali" si sono spesso moltiplicati con la diffusione di queste politiche di liberalizzazione che hanno comportato la riduzione del supporto finanziario pubblico ai programmi di edilizia sociale e *welfare*, con costi umani ed ambientali molto elevati, in termini di morbidità, illegalità, violenza, ecc.

* Professore ordinario di Economia ed Estimo ambientale, Università degli Studi di Napoli Federico II.

Ci sono numerosi esempi (come San Paolo in Brasile) che evidenziano come lo sviluppo economico non abbia affatto comportato una redistribuzione delle opportunità, ma abbia anche prodotto la moltiplicazione dei quartieri poveri.

Sempre più urgenti diventano, dunque, nuove strategie di intervento ai diversi livelli di governo.

L'urbanizzazione sta crescendo esponenzialmente. Nel 2000 circa il 47% della popolazione mondiale era insediata nelle città. Nel 2020 si prevede che la percentuale salirà al 56%. Ogni giorno si urbanizzano 170.000 persone, che richiedono 30.000 alloggi nuovi al giorno. Il risultato è la rapida crescita degli slum e dei quartieri periferici in crisi se non aumenta, nel contempo, la capacità di risposta da parte delle città.

La mancanza di abitazioni è un problema che riguarda almeno 100 milioni di persone, anche se più di un miliardo vive in abitazioni indecenti a Calcutta, Bombay, Città del Messico, Lagos, Nuova Delhi, ecc. Quanto più intensamente popolate sono le aree urbane-metropolitane, tanto più evidenti appaiono i fenomeni di marginalità.

La povertà fortemente urbanizzata si concentra in aree degradate dal punto di vista ecologico, aggravandone ulteriormente le condizioni di invivibilità.

La dimensione quantitativa del problema è ben nota. Si prevede che entro il 2015 vi si trasferirà circa un altro miliardo di persone (contro i 125 milioni che continueranno a vivere nelle aree rurali). Il 93% di questo miliardo di persone andrà a vivere nelle città dei paesi meno sviluppati.

Anche l'Europa sarà interessata, seppure in maniera più soft, da un nuovo flusso migratorio. Questo miliardo di persone pone problemi di gestione/governo delle aree urbane di straordinaria complessità, poiché il tasso di crescita della domanda di beni/servizi sarà molto superiore di quello espresso dalla capacità di governo e di risposta da parte della città.

Il risultato di questo differenziale sarà la rapida espansione delle bidonville, degli *slum*, delle *favelas*, dei "quartieri in crisi", che rappresentano la più evidente espressione della povertà urbana.

Diventa, allora, indispensabile incidere sui processi e non sui risultati, e cioè impedire per quanto possibile la crescita di nuovi insediamenti informali, elaborando nuove strategie urbane di governo/gestione. La strategia della città-impresa non è in grado di ridurre gli *slum*. Occorrono nuove strategie “inclusive”, ovvero “integrate” per diffondere le opportunità al maggior numero possibile di soggetti.

Questo vuol dire che le città dovrebbero diventare le nuove zone di frontiera, dalle quali sarebbe necessario far nascere queste nuove strategie di sviluppo e di “ecologia umana”, nuove coalizioni tra società civile, istituzioni pubbliche e soggetti economici: il luogo da dove può partire una nuova politica ed una più vitale democrazia.

Queste strategie inclusive di sviluppo dovrebbero trasformare le città da motore della crescita economica in motore capace di promuovere anche il cambiamento sociale. Si tratta di strategie di tipo redistributivo: delle pari opportunità dello sviluppo, dei benefici e dell’accesso a tutti.

2. Lo sviluppo sostenibile come sviluppo “giusto”

2.1 Lo sviluppo sostenibile come modello portatore di due valori essenziali: l’efficienza economica e la giustizia (sociale ed ambientale)

Lo sviluppo sostenibile è interessato alla produzione di nuova ricchezza economica e nello stesso tempo è attento alla sua redistribuzione a tutti, cioè a garantire a ciascun soggetto uguali opportunità di accesso alle risorse naturali e manufatte, alle attività, etc.

Si tratta di un modello, dunque, attento ai bisogni “di tutti” (e non solo di alcuni): anche dei soggetti marginali e di quelli appartenenti alle future generazioni.

Esiste un patrimonio di risorse naturali e culturali che sono un bene di tutta l’umanità e che non possono essere usate come bene privato da parte di pochi, a danno di molti. In particolare, non è “sostenibile” nel tempo un benessere di pochi che si rea-

lizzi trasferendone i costi nello spazio e nel tempo, quanto più in là possibile, a danno cioè di molti.

Nell'immagine di sviluppo sostenibile è incorporata una dimensione etica che combina interessi economici e valori extra-economici, valori di scambio e valori intrinseci o comunque indipendenti dall'uso.

Poiché si riconosce che ogni soggetto possiede uguali diritti di cittadinanza, pari dignità, essendo ogni persona uguale alle altre, viene fortemente stimolata l'idea di interesse generale della città e del territorio.

In sostanza, la visione di "bene comune" promossa dallo sviluppo sostenibile include nuovi valori: il valore intrinseco degli ecosistemi ed il valore intrinseco di ogni persona umana, oltre ai valori d'uso, indipendente dall'uso ed a quelli di scambio.

Orbene, la visione di sviluppo sostenibile si scontra con quella proposta dalla globalizzazione economica, che ritiene di promuovere la prosperità per tutti trasformando il mondo in un grande e unico mercato, regolato dalla legge dell'efficienza e della competizione. Il mercato, garantisce efficienza, non giustizia. I poteri diseguali sull'uso delle risorse rendono la competizione sempre meno "libera" e sono fonte di nuovi oligopoli/monopoli che fanno l'interesse di pochi.

In effetti, l'esistenza di un problema etico globale emerge chiaramente se si analizzano i risultati del processo di globalizzazione degli ultimi 10 anni, laddove emerge che del mercato globalizzato riesce a fruire circa il 25% della popolazione, anche se questa consuma l'80% delle risorse e dell'energia disponibile. In un contesto di risorse limitate, ciò pone evidenti problemi di giustizia.

La globalizzazione ha dunque una dimensione economica generalmente positiva ed una dimensione sociale complessivamente negativa.

La progressiva crescita della marginalità, della povertà e delle diseguaglianze¹ esprime, contemporaneamente, la incapa-

¹ Il *gap* tra paesi ricchi e paesi poveri era di 3 a 1 nel 1820; era di 35 a 1 nel 1950; è diventato pari a 72 a 1 nel 1992. Esso tende a crescere più

città del libero mercato nella redistribuzione delle opportunità e l'insuccesso delle istituzioni di governare tali processi.

A livello locale, la strategia di sviluppo globalizzato vede la città come “motore” di crescita economica. La “città come impresa”, ne è la immediata conseguenza e richiede, per la sua gestione/governo un approccio imprenditoriale, caratterizzato da processi di privatizzazione, liberalizzazione, *deregulation*, etc., in un contesto di crescente competizione tra città.

Ma questo non garantisce il soddisfacimento dei bisogni di “tutti”. Per realizzare una distribuzione delle opportunità sul territorio occorrono strategie che vedono le città come “agenti del cambiamento anche sociale”.

Questa strategia è volta ad integrare le diverse parti della città in una logica sistemica, consentendo di accogliere nuovi

velocemente negli ultimi anni. Uno studio della Banca Mondiale (Undp, 2001) mostra la crescita delle disuguaglianze tra il 1988 ed il 1993. Il coefficiente di Gini, che è l'indicatore utilizzato, evidenzia un valore che è passato da 0,63 a 0,66 in soli cinque anni (un valore pari a zero indica perfetta uguaglianza ed un valore pari ad uno indica massima disuguaglianza). In Russia il coefficiente è salito da 0,24 a 0,48 in cinque anni. In Svezia, Stati Uniti ed Inghilterra è cresciuto più del 16% negli anni '80-'90. Ha raggiunto il valore di 0,57 in Ecuador e di 0,59 in Brasile.

Con la globalizzazione gli investimenti stranieri ammontano a circa 600 miliardi di dollari Usa (dato del 1998). Essi si spostano senza barriere doganali in tutto il mondo, ma non si distribuiscono in maniera omogenea. I capitali stranieri si concentrano fortemente solo in alcuni paesi. Infatti, 20 paesi ricevono circa l'83% dei 177 miliardi di dollari che vanno ai paesi in via di sviluppo ed alle economie in transizione: si tratta soprattutto della Cina, del Brasile, del Messico e di Singapore. I 48 paesi meno sviluppati riescono ad attirare solo lo 0,47% dei capitali, cioè quasi nulla. Con la globalizzazione è cresciuta la capacità di esportazione di diversi paesi, ma in modo molto disomogeneo. Per 25 paesi la crescita delle esportazioni è stata superiore al 10% all'anno (Messico, Turchia, Vietnam), in altri paesi, invece, vi è stata una forte contrazione (Ucraina, Giamaica, Camerun). Molti paesi, soprattutto quelli meno sviluppati, rimangono lontani rispetto alle opportunità aperte con la globalizzazione e registrano un declino economico. Eppure essi sono i più ricchi di risorse naturali e, come tali, potrebbero attrarre attività economiche e capitali, invece di continuare ad essere, sul mercato globale, la principale fonte di esportazione di risorse ambientali. Del resto, le esportazioni si sono moltiplicate complessivamente, ma quelle dei paesi meno sviluppati sono scese dallo 0,67% del 1980 allo 0,4% del 1997.

soggetti senza moltiplicare le bidonville, le favelas o i quartieri in crisi e riducendo le diseguglianze e quindi i (potenziali) conflitti sociali.

Orbene, queste strategie inclusive, volte a ridurre le diseguglianze sociali, appaiono più idonee a realizzare la nozione di bene comune incorporata nella sostenibilità.

2.2 Istituzioni e strumenti per promuovere una reale diffusione delle opportunità, ovvero il bene comune della città

L'Agenda Locale 21 e l'Agenda Habitat rappresentano due processi che consentono di migliorare la definizione e l'attuazione del bene comune, cioè dell'interesse generale della città.

Come è noto, nei processi di Agenda Locale 21/Agenda Habitat la prima fase è rappresentata dalla costruzione di una visione strategica. Essa ha una dimensione strutturalmente etica, perché rappresenta la scelta di fini che hanno valore per la comunità. Si tratta di fini collegati alla promozione del lavoro, della tutela della storia/cultura/natura, all'uso ordinato delle risorse del territorio.

L'elaborazione di questa visione di città sostenibile rappresenta un costruito etico, perché esprime l'identificazione di un orizzonte di senso condiviso, rispetto allo status quo, percepito come rischioso, preoccupante, minaccioso, negativo. La "visione" offre un orientamento complessivo che nasce da una migliorata conoscenza della situazione esistente, dalla capacità di comprenderla anche nella sua dinamica evolutiva, e quindi dalla capacità di formulare un giudizio critico: è bene (ovvero è giusto) che ciò si verifichi; oppure non è bene (giusto).

Dalla conoscenza e dal giudizio tecnico si passa dunque alla comprensione dello status quo e della sua evoluzione fisica ed alla elaborazione di un giudizio di valore come punto di partenza di un nuovo orientamento su cui fondare una nuova responsabilità e quindi un nuovo progetto.

Tutte le Carte dello sviluppo sostenibile della città (Alborg, Lisbona, Istanbul, Hannover, Napoli, Melbourne) sottolineano l'importanza di partire dalla costruzione di una visione strategi-

ca di lungo periodo, quale elemento che può catalizzare un processo di cambiamento.

Questa “visione” riflette la percezione di un futuro desiderabile per i diversi soggetti ed a sua volta stimola la cooperazione/concertazione/responsabilità.

In altri termini, la costruzione di tale visione è un processo che esprime l’apertura alla costruzione dell’interesse generale della città, in modo più ricco rispetto a quello proposto dalle istituzioni della democrazia rappresentativa.

Alla elaborazione di una visione condivisa di futuro desiderabile sono chiamate infatti non solo le istituzioni pubbliche e le istituzioni private (il mondo dell’economia) ma anche la società civile.

Orbene, è possibile affermare che quanto maggiore è la consistenza della società civile, tanto più è possibile la realizzazione di obiettivi di tipo redistributivo, e cioè strategie di sostenibilità.

Se si definisce il capitale sociale l’insieme delle reti associative (movimenti, associazioni, etc.) esistenti, la densità di relazioni interpersonali tra i soggetti, da cui dipende la capacità cooperativa/collaborativa per perseguire obiettivi di comune rilevanza/interesse, quanto sopra significa che dove il capitale sociale è più robusto diventa più facile fare opinione, nonché promuovere azioni che hanno una rilevanza sulla società politica e sul mondo degli interessi economici.

Pertanto, per perseguire obiettivi di tipo redistributivo diventa essenziale stimolare tutte le fonti di produzione di capitale sociale.

Il Bilancio Partecipato, i contratti di quartiere, i meccanismi della cosiddetta “economia civile” (Zamagni, 2003), sono altri strumenti con i quali si realizza questa costruzione collettiva di senso, cioè questa visione di futuro desiderabile che esprime l’interesse generale, in modo interattivo e comunicativo.

Qui ci si vuole soffermare sull’Agenda Habitat (Aa.Vv., 2002a). Essa integra gli obiettivi dell’AL21, sottolineando in particolare l’obiettivo di ridurre la marginalità sociale e la povertà; nonché l’importanza del piano di sviluppo economico e del piano urbanistico rispetto al piano di azione ambientale. In-

fatti il suo obiettivo è quello di realizzare una città più inclusiva. Essa è centrata sul rispetto di tutti i diritti umani e non solo di quelli legati all'ambiente.

Ci sono una serie di “buone pratiche” di Habitat Agenda che rappresentano il modo con il quale si è riusciti a realizzare l'interesse generale. Esse evidenziano come si è riusciti a combinare valori di scambio (cioè gli interessi economici), valori d'uso e valori indipendenti dall'uso/intrinseci (cioè i valori generali).

La valutazione *ex post* delle *best practices* offre indicazioni su come è stato interpretato e quindi realizzato il bene comune nelle singole realtà, a partire dalle specifiche caratteristiche/condizioni locali (storiche, culturali, ambientali, istituzionali, etc.).

2.3 Tre esperienze di successo nella riduzione della povertà urbana negli insediamenti periferici

San Paolo, Nairobi ed Istanbul sono tre città inserite nel contesto dei processi di globalizzazione con ruoli e caratteristiche completamente diversi, ma con un problema comune: la moltiplicazione dei quartieri informali e degli slum, con tutti gli impatti che ne conseguono in termini di degrado ambientale, di giustizia e di conflitto sociale. Queste città hanno legato la costruzione di nuove abitazioni con la promozione di nuova occupazione e l'erogazione dei servizi, riuscendo a realizzare dei concreti segni di speranza, anche nelle realtà più difficili.

Nell'area metropolitana di San Paolo (che oggi conta circa 17,8 milioni di abitanti, dei quali il 65% vive in abitazioni in condizioni al di sotto degli standard), tra la fine degli anni '80 e gli inizi degli anni '90, con la collaborazione dell'Università Cattolica, si è attuato un processo di riqualificazione basato sull'auto-organizzazione dei gruppi sociali più deboli. Il punto di partenza è stato la promozione di associazioni e cooperative a cui veniva attribuita la responsabilità della realizzazione di nuove unità edilizie nella stessa area degli slum, tenendo conto di un insieme di regole stabilite dalla Città metropolitana.

Questo tipo di intervento ha consentito in molti casi di ridurre i costi di costruzione fino al 50% rispetto ad esperienze analoghe di intervento pubblico e, quindi, di raddoppiare la quantità di abitazioni prodotte.

Nel contempo, in particolare a Santo André, sono stati promossi degli “incubatori sociali” volti a collegare le reti associative/comunitarie con l’accesso al credito, lo stimolo all’imprenditorialità, l’assistenza tecnica, l’istruzione professionale e nuovi strumenti di concertazione².

La raccolta ed il riciclo dei rifiuti (plastica, vetro, carta, gomma) ha prodotto nuova occupazione oltre che la riqualificazione ambientale.

Il “bilancio partecipato” è stato introdotto per sviluppare cittadinanza, in quanto il recupero è stato concepito per ridurre anche questa forma immateriale di povertà (Daniel e Avamileno, 2002).

Un altro esempio interessante è rappresentato da Nairobi. Questa città può essere considerata una città globale perché è sede di un numero elevatissimo di organizzazioni internazionali. Tra il 1995 ed il 2000 è cresciuta ad un tasso di circa il 4,9%. Il 65% della popolazione vive al di sotto della soglia di povertà e questo si riflette nella rapida espansione delle sue *bidonville* (dove è localizzato il 60% degli abitanti). Kibera, Kasarani, Dagoretti, Mathare, Korogocho, sono soltanto alcuni di questi insediamenti informali, caratterizzati da una elevatissima densità (42.000 ab/kmq), da piccole unità immobiliari di uno/due locali e completamente privi di infrastrutture (Obudho, 1998).

A Mathare è stato realizzato, con la partecipazione della Repubblica Federale Tedesca e della Chiesa Cattolica di Nairobi, un programma di riqualificazione che interessa circa 32.000 persone, stabilendo un accordo di cessione in uso del suolo per 99 anni. Attraverso il coinvolgimento delle organizzazioni *nonprofit* sia per le opere di realizzazione che di manutenzione,

² Con il Programma *Santo André mais igual* in quattro anni sono stati raggiunti circa 16 mila abitanti degli *slums*, corrispondenti al 18% della popolazione che vive nelle *favelas*. Per l’umanizzazione delle *favelas* sono stati attuati nove diversi programmi di intervento (Aa.Vv., 2002a).

è stato possibile ridurre sensibilmente i costi e garantire i servizi sanitari e scolastici. Ad esempio, la costruzione di oltre 100 chioschi per la vendita di generi alimentari e per la produzione di sapone, candele, etc, ha prodotto occupazione e reddito. In modo analogo, nel progetto di riqualificazione di Korogocho è stata stimolata la capacità di auto-organizzazione ed il mondo del terzo settore ha rappresentato il motore delle diverse iniziative di sviluppo per combattere la disperazione e “costruire la speranza”.

Istanbul, la più occidentale delle città medio-orientali, ponte di collegamento tra Europa ed Asia, che svolge un ruolo particolare tra il sistema delle “città musulmane” (Il Cairo, Teheran, Lahore, ecc.) e le “città globali”, è caratterizzata da una popolazione di circa 10 milioni di abitanti, che cresce al tasso del 3,56%. I circa 350.000 nuovi abitanti all’anno si localizzano in unità spesso auto-prodotte, espandendo gli insediamenti informali già esistenti. Per affrontare il problema abitativo si è potenziato il ruolo del settore privato e della cooperazione. La Città metropolitana ha acquisito i terreni periferici a basso costo e, successivamente, li ha ceduti ad una società mista che, in poco più di due anni, ha realizzato i nuovi insediamenti. Ad esempio, ad Ikitelli è in corso di ultimazione una nuova città composta da circa 20.000 nuove abitazioni, con un costo di costruzione mediamente inferiore del 20% rispetto a quello “ordinario”.

Tutte queste esperienze hanno cercato di dare una risposta alla sfida dell’allargamento delle opportunità anche a coloro che sono generalmente esclusi dai nuovi processi, collegando gli interventi di riqualificazione edilizia delle periferie povere con la promozione di occupazione (micro-imprese, cooperative giovanili, ecc.) e la realizzazione di nuovi servizi (fonte, a loro volta, di nuovo lavoro). Un elemento che accomuna le diverse esperienze e da cui è dipeso il loro stesso successo, è stato la presenza del mondo dell’associazionismo, del volontariato, delle imprese cooperative, del settore *nonprofit*. Senza il contributo di questo capitale sociale, infatti, sarebbe stato impossibile erogare quei beni e servizi che il mercato non ha alcun interesse a produrre e che le istituzioni pubbliche non riescono ad offrire a causa della sempre minore disponibilità finanziaria. D’altra parte il

terzo settore, a sua volta, stimola a realizzare non solo servizi ed occupazione, ma anche valori relazionali e capacità cooperativa.

2.4 Tre esperienze di successo nella riduzione della povertà urbana nei centri storici

Un processo comune in ogni parte del mondo è rappresentato dalla standardizzazione/omogeneizzazione tipologica che la globalizzazione ha accentuato in tutti i nuovi quartieri, con il risultato della perdita dell'identità culturale urbana. Pertanto, in molte città si sta assistendo al fenomeno della ricerca di identità attraverso il recupero del patrimonio culturale, scoprendo la storia e la cultura quali fattori di un nuovo sviluppo e promuovendo la realizzazione di programmi integrati di conservazione del patrimonio culturale dei centri storici. Questo processo riguarda sia le città del continente latino-americano (ad esempio, il centro storico di Olinda, dell'Avana o di Città del Messico) che di quello africano (ad esempio, la Medina di Tunisi o di Fez, la città storica di Zanzibar, ecc.), ma anche dell'Europa, dell'America e dell'Asia.

La conservazione del patrimonio, se attuata in modo attento ed integrato, con opportuni processi gestionali che coinvolgono anche il terzo settore, può contribuire alla riproduzione di capitale sociale e diventare "motore di identità culturale".

La conservazione del patrimonio può anche costituire il catalizzatore di un nuovo processo di sviluppo economico, perché in grado di rendere più "attraente" una città agli investimenti e stimolare la rigenerazione delle attività economiche.

Infine, la conservazione del patrimonio può diventare anche "motore del cambiamento sociale", nel senso che è caratterizzata da un'elevata capacità occupazionale e si può combinare con l'erogazione di molti servizi sociali. Meglio di altre attività, essa soddisfa il diritto al lavoro, ai servizi ed all'abitazione. In questo senso, consente di legare insieme lo sviluppo economico, lo sviluppo culturale e la lotta per la riduzione della povertà.

Ne sono espliciti esempi la riqualificazione della Medina di Fez, del centro storico di San Pietroburgo e di Siviglia .

Ad esempio, il nuovo progetto della Medina di Fez è centrato sul riconoscimento del valore culturale del quartiere e sulla lotta alla povertà dei suoi residenti. Infatti, il 36% degli abitanti della Medina (circa 52.000 persone) vive in condizioni di marginalità. D'altra parte, più della metà delle abitazioni è in condizioni di forte degrado. Il progetto ha l'obiettivo di promuovere 10.000 posti di lavoro nei prossimi anni, migliorando lo standard abitativo ed i servizi sociali/culturali.

In maniera analoga, San Pietroburgo possiede un patrimonio culturale unico, che si sta inserendo in una prospettiva di sviluppo economico: la Nevsky Prospect, l'Hermitage, il complesso impianto insediativo a carattere storico, rappresentano una varietà di espressioni architettoniche di estremo interesse. Il nuovo piano strategico della città ha l'obiettivo di attrarre attività economiche ed investimenti, cercando di costruire un rapporto di partenariato pubblico/privato sulla base di un "contratto" tra i differenti attori/istituzioni. Uno degli obiettivi strategici è rappresentato dalla valorizzazione del patrimonio culturale in una prospettiva di fruizione internazionale, da cui conseguirà un contributo rilevante all'assorbimento della disoccupazione crescente.

Nel caso di Siviglia (Ayuntamiento de Sevilla, 1995a, 1995b), la riqualificazione del centro storico è stata condotta in una prospettiva fortemente integrata, che ha interessato il patrimonio culturale religioso, industriale e residenziale. Nel quartiere di San Luis-Alameda de Hércules sono state promosse nuove imprese, associazioni cooperative di artigiani e commercianti e convenzioni con imprese già esistenti per l'assunzione dei disoccupati.

Iniziative simili si stanno conducendo a Santiago de Compostela, nel centro storico di Bergen, Praga, Lubeca, Edimburgo, Varsavia, in città dell'America Latina (Ouro Preto, ecc.) e dell'America del Nord.

2.5 Capitale sociale e bene comune

Ciò che lega queste diverse esperienze è la presenza di capitale sociale che è stata in grado di migliorare, oltre allo scam-

bio mercantile, anche lo scambio sociale e, quindi, la qualità della vita.

Quando il capitale sociale è robusto, le istituzioni sono in grado di garantire i valori d'uso ed indipendenti dall'uso nel confronto con gli interessi rappresentati dai valori di scambio. Al contrario, quando il capitale sociale è fragile, i diversi valori d'uso ed indipendenti dall'uso tendono a trasformarsi in valori di scambio.

Il capitale sociale è in grado di promuovere non solo una maggiore produttività, ma anche di costruire strategie redistributive. Senza capitale sociale queste strategie redistributive diventano molto difficili e non trovano il necessario consenso democratico. Senza questa forma di capitale non c'è sviluppo dell'economia, né buon governo, né democrazia diffusa. Non si riesce ad attivare alcuna concertazione, cooperazione o partenariato.

Il capitale sociale è fondamentale per costruire buona *governance* urbana, che fa riferimento a processi di democrazia partecipativa che integrano quelli di democrazia rappresentativa. Infatti, la *governance* si esplicita nell'elaborazione di *trade-off* tra istanze ed obiettivi molteplici, eterogenei e conflittuali. Tali *trade-off* implicano, a loro volta, l'esistenza di una sufficiente capacità critico-valutativa.

Quanto sopra dipende, a sua volta, dalla cultura, cioè dal sapere, dalle conoscenze, dai valori, dalla loro graduatoria di priorità, che consente una comparazione tra esigenze/obiettivi molteplici, eterogenei e conflittuali.

Una cultura caratterizzata da una relazionalità uomo-uomo e uomo-natura è orientata "intrinsecamente" al bene comune e produce, a sua volta, stili di vita coerenti con la costruzione della *città dell'uomo a misura d'uomo* (Lazzati, 1984) nonché una visione di benessere caratterizzato da componenti materiali ed immateriali, dall'aver e dall'essere di più.

2.6 La centralità della società civile e della cultura nel sostenere lo sviluppo sostenibile

I Forum di AL21/Agenda Habitat sono stati, in generale, i “luoghi” dove si è data forma alla nozione di bene comune. Infatti i Forum sono stati il “luogo” della esplicitazione dei valori/interessi, della loro comunicazione, del confronto, della concertazione dal basso.

Una città sostenibile è caratterizzata da un consistente settore “intermedio” tra pubblico e privato, fatto di reti civili che si fondano sulla fiducia ed a loro volta producono fiducia. Esse costruiscono integrazione e comportamento sistemico, cioè fanno funzionare la città come un “corpo umano”.

Una città sostenibile si realizza se c’è capacità di conseguire l’interesse generale nel suo sviluppo. Tutte le esperienze più significative indicano come il valore della giustizia sia riuscito a tradursi in esperienze concrete nelle città grazie alla sinergia tra istituzioni pubbliche, private ed alla presenza di soggetti appartenenti a movimenti/associazioni civili e religiose, caratterizzati da un forte capitale spirituale. Quest’ultimo ha consentito di costruire integrazione ed inclusione tra i diversi aspetti e le differenti dimensioni, anche nelle situazioni più frammentate e conflittuali, diffondendo le opportunità ad un numero molto ampio di persone.

3. Bene comune e valutazioni

Quali sono le implicazioni di quanto sopra sul piano delle valutazioni?

Va rilevato innanzitutto che gli strumenti valutativi per migliorare la realizzazione degli obiettivi redistribuivi non sono altrettanto sviluppati come quelli volti a perseguire l’efficienza economica ed andrebbero potenziati.

In secondo luogo, occorre riconoscere che esistono due approcci fondamentali nella valutazione: quello a livello strategico e quello a livello operativo/gestionale (Fusco Girard, Nijkamp, 1997).

Il secondo si adopera con successo nella scelta tra progetti alternativi; il primo, per la scelta tra programmi e politiche alternative, allorché l'obiettivo non è quello di scegliere i mezzi per conseguire fini che sono già dati, ma di scegliere i fini stessi che hanno valore.

Nella fase operativo/gestionale si procede alla previsione/valutazione degli impatti conseguenti a ciascuna alternativa progettuale; all'attribuzione di un peso agli obiettivi, al confronto delle alternative secondo alcuni criteri (massimizzazione dei benefici netti, etc.,) e quindi alla deduzione di una graduatoria di priorità.

Si tratta di una valutazione "oggettiva", perché fondata sulla capacità di "calcolare" tutti gli aspetti in gioco, generalmente ricorrendo alla moneta come riduttore di eterogeneità. È una valutazione neutrale, "terza", che usa gli strumenti analitici del calcolo economico, secondo un procedimento di tipo razionale e deduttivo.

In fase strategica la valutazione va intesa come processo di costruzione che dipende dal contesto. Segue un approccio di tipo induttivo nel riconoscimento della pluralità di attori, decisori, interessi, valori, nonché della molteplicità di prospettive e di alternative possibili.

Si sottolinea lo sforzo interpretativo, teso ad elaborare un giudizio critico in un contesto dialogico/comunicativo nella sua complessità ed incertezza. La prospettiva del "valore sociale complesso" (Fusco Girard, 1997) si presta ad essere utilizzata in questa fase valutativa, tesa alla definizione del bene comune.

Il valore sociale complesso si configura come uno strumento per migliorare la *governance*, nonché per le valutazioni ex ante a livello strategico di piani e programmi. Con la *governance* si realizza un equilibrio tra valori economici e valori extra-economici, e cioè tra valori di scambio, valori d'uso, valori indipendenti dall'uso e valori intrinseci.

In terzo luogo, la prospettiva dello sviluppo sostenibile, con la sua enfasi su questioni di redistribuzione delle opportunità e di giustizia, implica il ricorso ad una serie di indicatori che vanno opportunamente dedotti ed applicati nella deduzione di una "visione strategica".

Infine, va rilevato che il campo delle valutazioni, si amplia a monte e a valle rispetto a quello tradizionale.

Dalle valutazioni economiche/estimative si passa a quelle multicriterio *ex ante* nella fase strategica ed a quelle *ex post* nella fase di controllo dei risultati.

La valutazione rispetto a criteri distributivi o, più generalmente, etici è strutturalmente una valutazione multicriterio, che va elaborata con l'aiuto di specifici indicatori, che esprimono il "rendimento sociale" di un programma/progetto (accesso alle abitazioni, ai servizi da parte dei gruppi marginali, tutela delle soglie di reddito minori, etc.).

Il "principio della differenza" ovvero del *maximin* proposto da Rawls (1971) stimola l'elaborazione di indicatori che esprimono le diseguaglianze esistenti nei redditi, nell'uso delle risorse, nell'accesso alle reti esistenti, nei livelli di benessere, etc.

Questi indicatori sui differenziali esistenti, che si sono andati elaborando solo negli ultimi anni, debbono essere fortemente collegati alla localizzazione fisico/spaziale degli impatti. Essi dovrebbero essere in grado di "indicare" la distanza tra ricchi e poveri nelle diverse dimensioni, la vitalità della comunità, la densità dei rapporti interpersonali esistenti, etc.

Inoltre, tali indicatori debbono essere sufficientemente esaurienti per poter attivare un processo comunicativo tra i percettori dei diversi impatti, allo scopo di attivare la massima partecipazione possibile, e quindi le maggiori probabilità di costruire concertazione tra soggetti diversi.

Infine gli indicatori, attraverso l'analisi delle differenze, debbono aiutare a dedurre i limiti alle diseguaglianze esistenti, cioè i valori di soglia oltre i quali tali differenziali diventano "insostenibili".

E' evidente che parlare di valutazioni rispetto al criterio di giustizia porta il processo valutativo alla frontiera complessa e difficile tra l'area tecnica ed il campo della politica. Ma è altrettanto evidente che l'integrazione di tali criteri etici è assolutamente necessaria se si vuole affrontare la grande sfida distributiva e dell'ampliamento delle opportunità a tutti nel nostro tempo.

Piuttosto che aumentare il numero, già elevatissimo, di indicatori allo stato esistente, lo sforzo da fare è quello di identificare gli indicatori più efficaci, più rilevanti o più chiari.

Come valutare l'intensità del capitale sociale esistente? Quali indicatori per valutare il capitale naturale e quello culturale?

Si tratta di questioni aperte: il campo di ricerca aperto con la nozione di sviluppo sostenibile è molto ricco e qui si vedrà la capacità della disciplina estimativa a rintracciare nuove risposte e nuovi approcci.

Politiche pubbliche per la sostenibilità

Ignazio Musu*

Mi pare che il significato di questo convegno sia di mettere a confronto diverse ottiche con cui il problema della valutazione degli investimenti sul territorio può essere affrontato.

Sotto il profilo economico viene immediato di sottolineare che la valutazione degli investimenti richiede essenzialmente una analisi benefici-costi.

Gli aspetti relativi alla valutazione sia dei benefici sia dei costi verranno affrontati nella relazione di Donato Romano. Io vorrei invece concentrarmi su un'ottica particolare di valutazione degli investimenti che consiste nel considerare la promozione degli investimenti come un obiettivo importante delle politiche pubbliche e che colloca tale promozione nel contesto di un obiettivo più generale che è costituito dalla realizzazione di uno sviluppo sostenibile.

Questo modo di affrontare il problema della valutazione degli investimenti ci induce a collocarci in un'ottica strategica di scenari rispetto ai quali avviene la scelta sociale; gli scenari vengono posti a confronto con riferimento alla loro capacità di garantire l'obiettivo della sostenibilità dello sviluppo.

Come spero risulterà chiaro dalle considerazioni che seguono, questo approccio non diminuisce affatto l'importanza della valutazione; semplicemente la inserisce in un quadro di riferimento più ampio, di strumento per la sostenibilità.

Credo poi che tutti possiamo convenire che l'obiettivo dello sviluppo sostenibile è declinabile a scale diverse sotto il profilo territoriale; per cui le argomentazioni generali che svolgerò sono facilmente esse stesse riconducibili ad una scala territorialmente specificata.

* Professore ordinario di Economia Politica, Università Ca' Foscari di Venezia.