

I centri storici minori: questioni di sostenibilità tra dimensione economica e istituzionale.

Luigi Fusco Girard

1. Premessa

1.1. Centri storici minori e sostenibilità: alcune questioni

Vorrei articolare questa mia riflessione intorno al ruolo dei centri storici minori (CSM) nel quadro delle strategie di sviluppo sostenibile, con riferimento alle due questioni chiave di cui al titolo, e cioè: a) da un lato, alla dimensione economica rappresentata dalla necessità di rivitalizzare il sistema dell'economia nella prospettiva dei processi di globalizzazione (di realizzazione di un unico grande mercato, che mette in concorrenza sempre più intensa tutte le realtà e che "raggiunge" il territorio tramite le città grandi e piccole); b) dall'altro, alla ricerca di identità, di specificità, di localismo che proprio i processi economici di globalizzazione stanno stimolando, e che comporta una forte valorizzazione della dimensione locale dello sviluppo, cui si cerca di rispondere con il principio istituzionale della "sussidiarietà", in quanto promotore di auto-governo ed auto-sviluppo.

Per rispondere a queste questioni occorrerebbe, in generale:

- 1) mettere in evidenza il ruolo dei CSM nelle diverse realtà territoriali;
- 2) evidenziare il profilo delle loro caratteristiche intrinseche ed estrinseche, cogliendo eventuali elementi comuni, che ne esprimono il potenziale di sviluppo;
- 3) sottolineare le regole che disciplinano lo scambio (economico, sociale e politico) tra i diversi sistemi, cioè le "istituzioni", su cui fare leva;
- 4) elaborare diverse strategie di sviluppo in relazione a quanto dedotto in 2) e 3), cogliendo elementi/principi comuni;
- 5) mettere a fuoco il processo della valutazione che quanto sopra comporta, nonché la necessità di "valutazioni complesse";
- 6) evidenziare i problemi aperti, con riferimento alla realtà meridionale, ed eventuali progetti di ricerca.

Cercherò di proporre qualche considerazione solo su alcuni dei punti suddetti, anche se con enfasi diversa.

1.2 Perché l'interesse per i CSM: il loro ruolo

Mi sembra di poter identificare queste ragioni che giustificano un interesse crescente per il futuro dei CSM.

1.2.1 Se si definisce CSM quello appartenente a Comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti, emerge che in questi "centri minori" vive il 47% circa della popolazione italiana (che diventa il 52% circa nell'Italia centrosettentrionale ed il 56% circa nel Nord-Est). A tale percentuale corrisponde una rilevante consistenza quantitativa, in termini di volumetria edilizia e di superficie territoriale. Lo sviluppo del nostro Paese dipende molto dal futuro di questi "centri minori", che rappresentano quasi il 50% della sua realtà demografico/urbanistica.

1.2.2 Ma l'interesse non è solo "quantitativo". L'attenzione allo sviluppo dei CSM si spiega in relazione anche ad altre ragioni. Prima tra tutte: la crisi della grande città, del suo modo di vivere, abitare, lavorare. La grande città è stata una straordinaria "scuola" di modernizzazione del Paese. Ma, nel contempo, ha visto crescere i problemi della congestione, dell'inquinamento, della crisi ecologica e della crisi sociale. Ha fatto perdere i vecchi valori del mondo agricolo, senza produrne dei nuovi. Ha generato "anomia", disorientamento, ecc.

Questa circostanza sta determinando una nuova domanda decentralizzata di urbanizzazione diffusa all'esterno della grande città, che tende a coagularsi dove c'è un municipio, una cattedrale ed una piazza, capaci di ridare un senso di identità.

1.2.3 Oggi questa nuova domanda si alimenta a causa della maggior facilità di fare viaggiare informazioni invece che persone, grazie alle nuove tecnologie telematiche/comunicative.

1.2.4 Inoltre, trova un ulteriore elemento nel rifiuto/reazione culturale al processo di omogeneizzazione/standardizzazione che tutto coinvolge ed appiattisce.

1.2.5 Quanto sopra si combina con il processo di decentramento delle attività produttive private, la loro deverticalizzazione e la ricerca di un nuovo assetto a rete. Nel contempo si combina con l'atteggiamento dei soggetti pubblici a "sostenere" tali nuovi assetti a rete, promuovendo una infrastrutturazione diffusa sul territorio ed il recupero delle risorse agricole.

In sostanza, i centri urbani minori, ed il patrimonio di valori incor-

porati nei loro centri storici hanno un ruolo significativo nella costruzione di uno "sviluppo umano sostenibile" del nostro Paese, nel senso che possono rendere più umano lo sviluppo economico (come si sottolineava già l'anno scorso nel Summit delle Nazioni Unite di Istanbul). Questa motivazione è particolarmente rilevante e merita di essere meglio esplicitata.

1.2.6 Se è vero che i principali nodi del mondo contemporaneo si possono riassumere nella:

a) mancanza di legame sociale, che conduce ad un allentamento progressivo del rapporto Io/Noi, e quindi nella disgregazione del tessuto connettivo della società; b) mancanza di legame tra presente e futuro (dovuto all'assolutizzazione del presente rispetto ad ogni orizzonte che "va oltre" quello dell'istante o della quotidianità) e tra presente e passato (cioè alla mancanza di memoria culturale e sociale); c) rinuncia a porre questioni di senso/significato/valore che "vanno al di là" di quelli proposti dall'economia; e se è vero che quanto sopra diventa estremamente più evidente nella grande città, un interesse crescente per le piccole città è dovuto al fatto che queste aiutano a costruire una "strategia di resistenza" a quanto sopra. Infatti, il loro recupero può: a) aiutare a riprodurre legame sociale, cioè a costruire il Noi (nella società dell'Io); b) aiutare a produrre "non contemporaneità", ovvero memoria culturale e collettiva, ristabilendo un legame tra presente e passato, e tra presente e futuro; c) aiutare a costruire senso/significato/valore. Non si tratta solo di recuperare infatti i valori estetici e storici presenti nei CSM, ma di produrre anche valori di uso e quindi valori economici, e quindi ancora valori sociali che, a loro volta, possano riprodurre nuovi valori culturali, valori di uso, ecc., in un circuito che si possa autoalimentare. Detto in termini più espliciti, la riqualificazione dei CSM può svolgere un ruolo nel riattivare un migliore equilibrio tra l'economia dello scambio mercantile (basato sull'utilità), l'economia dello scambio sociale (basato sulla reciprocità) e l'economia della natura (basato sulla circolarità). Questo equilibrio è il cuore dello sviluppo sostenibile (cfr. § 2.1.5).

1.3. I CSM tra crisi del lavoro, crisi sociale e crisi di senso

Il problema dello sviluppo nel nostro Paese non è solo una questione di beni e servizi materiali o immateriali, nè di occupazione, ma è anche un problema di ricostruzione di legami sociali e di senso, cioè di identità, capacità di riconoscersi in certi valori comuni condivisi.

Anche il recupero dei CSM va allora inquadrato in questa triplice prospettiva. Non ci si può limitare ad immaginare un ipotetico dinamismo economico quando manca una vitalità sociale e culturale. Le cose sono strettamente interconnesse.

La riqualificazione dei centri storici minori va vista nella direzione dello sviluppo di una economia che si terziarizza e che produce beni sempre più immateriali, insieme alla capacità di riannodare le maglie della vita sociale e della produzione di valori culturali, civili ed etici.

2. Il profilo delle caratteristiche dei CSM rispetto alla nozione di sostenibilità

2.1 I quattro sistemi economici

In ogni realtà urbana, grande o piccola, è possibile distinguere quattro sistemi: il sistema dell'economia privata, quello dell'economia pubblica, quello dell'economia sociale e quello dell'economia naturale.

La diversa combinazione di questi quattro sistemi dà luogo allo specifico "carattere" o "profilo" di una città.

Ciascun sistema possiede una sua dinamica, specifiche regole organizzative, una sua logica evolutiva ed una sua razionalità nell'uso delle diverse forme di capitale (manufatto, naturale, umano e sociale).

In particolare:

2.1.1 Il sistema dell'economia privata

È finalizzato all'ottimizzazione dei profitti, ottenuti massimizzando il differenziale tra prezzi di mercato e costi di produzione. Si fonda sulla razionalità strumentale del rapporto fini/mezzi, che dà luogo ad un comportamento volto a selezionare priorità sulla base della regola "mec-

canica" della massimizzazione del rapporto ricavi/costi, attraverso la quale si assegna un unico indicatore di utilità netta per ogni alternativa disponibile. Questa razionalità dà luogo ad un comportamento deterministico/meccanicistico. L'ipotesi che assume è che l'ordine complessivo nella società è assicurato dalla competizione di ciascun soggetto con gli altri. Ogni soggetto è guidato dal suo interesse, cioè dal suo guadagno individuale. Il sistema dei prezzi, con il loro andamento, autoregola le scelte e i conflitti. L'ideale di questo sistema sarebbe una produzione garantita senza l'impiego dell'uomo (cfr. i sempre più diffusi processi di re-engineering, ecc.) che non è essenziale per produrre, ma che è invece essenziale per consumare. Ogni soggetto si rapporta agli altri attraverso lo scambio in moneta sul mercato, che è uno scambio istantaneo, impersonale, anonimo, che non necessita cioè del rapporto "faccia a faccia", né di uno spazio fisico particolare.

Il sistema, per potersi sviluppare, ha bisogno di poter disporre, alla fine di ciascun ciclo produttivo, dell'accantonamento di una quota di capitale, da reimpiegare/reinvestire nel ciclo successivo.

Questo sistema non soddisfa alcuni specifici bisogni legati alla persona, né alcuni bisogni collettivi (per esempio la tutela dell'ambiente naturale). Nella sua dinamica evolutiva esso cresce globalizzandosi e finanziarizzandosi.

2.1.2 Il sistema dell'economia pubblica.

Si giustifica per "sostenere" l'economia privata, a causa dell'incapacità del mercato di soddisfare certi bisogni e per garantire la solidarietà rispetto ai soggetti più deboli. È caratterizzato dall'offerta di beni e servizi attraverso le istituzioni, con certi costi di produzione e certi prezzi amministrati (o tariffe). Presenta una forma di centralizzazione più o meno elevata, che garantisce la redistribuzione, con movimenti/flussi dalla periferia al centro e dal centro alla periferia. La sua razionalità è di tipo redistributivo. Utilizza regole formali, che disciplinano anche le sanzioni, nel caso di non rispetto. È caratterizzato infatti da un potere di comando/coercizione, che si sovrappone alla logica del mercato.

Nel nostro Paese questo sistema è andato crescendo sempre di più, e soprattutto nel Mezzogiorno ha prodotto una burocrazia organizzata a piramide, spesso elefantica, pletorica ed inefficiente, divoratrice di risorse, fonte, il più delle volte, di falsi posti di lavoro, falsi servizi, spre-

chi, privilegi, rendite, ecc. Esso richiede sempre nuovo capitale per potersi "sostenere" nel tempo.

2.1.3 Il sistema dell'economia naturale

È un sistema auto-sostenibile che, riproducendo capitale naturale, "sostiene" sia il sistema dell'economia privata che quello dell'economia pubblica, in quanto basato su circuiti autopoietici.

La sua razionalità è di tipo circolare (razionalità ecologica), essendo correlata alla riproduzione dei diversi cicli (dell'aria, dell'acqua, dell'ossigeno, ecc.) più o meno lunghi, e, comunque, tutti più lunghi di quelli economici. Questo sistema è fortemente sollecitato dal funzionamento degli altri sistemi, che non riescono a destabilizzarlo fino a quando le sue capacità omeostatiche sono in grado di resistere.

2.1.4 Il sistema dell'economia sociale

È un sistema autosostenibile, fondato sullo scambio sociale, il cui principio è la reciprocità (Zamagni, 1995). Nello scambio sociale si prevedono delle obbligazioni non specificate in anticipo, e comunque delle aspettative generali di un qualche ritorno futuro. La sequenza degli eventi è del tipo AB/BA, ovvero AB/BC/CA. I benefici scambiati non sono mai slegati da relazioni interpersonali. Ai soggetti dello scambio è lasciato di stabilire l'equivalenza tra prestazioni e controprestazioni, in assoluta libertà. Questa equivalenza, in sostanza, non è imposta ma riflette ciò che liberamente si ritiene opportuno, secondo il costume, la cultura, ecc.

Lo scambio sociale volontario determina un atteggiamento di "apertura" nei confronti dell'orizzonte temporale, che dà inizio ad un atteggiamento cooperativo/collaborativo, che è di attesa per una controprestazione, della quale si ignora però il tempo, l'entità e le caratteristiche specifiche. Questo tempo dipende dalla fiducia reciproca tra i contraenti dello scambio sociale. Il movimento in una direzione dà luogo ad una aspettativa di bilanciamento, che non è necessariamente equivalente in termini di utilità, che a sua volta dà luogo alla produzione di valori relazionali. Dopo lo scambio mercantile ciascuno va dalla sua parte: ha avuto quello che voleva ed è assolutamente libero da vincoli. A que-

sto scambio, all'insegna del "prendi e dai", si contrappone lo scambio sociale, all'insegna del "dare/ricevere/restituire". Questo scambio sociale ha regolato, nella storia, le economie, nelle quali i rapporti erano disciplinati dalla reciprocità. Ma si riscontra in tutte le economie moderne, soprattutto meno sviluppate, sotto forma di rapporti di vicinato (ad esempio, nello scambio di generi di consumo o di servizi per esigenze improvvise, dove non si adopera il denaro; nello scambio di consigli, suggerimenti; ecc.). Questa economia sociale è caratterizzante nel volontariato, ed in particolare in quell'associazionismo nel quale i componenti si sentono coinvolti nel perseguimento di interessi generali e non nel trarre dei benefici solo individuali. Essa produce dunque capacità di coordinamento, fiducia, lealtà, rispetto della parola data, cioè valori etici.

Un vincolo allo sviluppo di questa economia è rappresentato dalle inefficienze del sistema dell'economia pubblica, che, con i suoi sprechi, non stimola lo scambio relazionale (anche quando ce ne sarebbero invece le condizioni); nonché della crescita pervasiva del sistema dell'economia privata, che tende a strutturare tutti i rapporti in termini di scambio mercantile.

Nel sistema dell'economia sociale si realizza la produzione dei valori relazionali e quindi del capitale sociale.

2.1.5 La nozione di sviluppo sostenibile

Lo sviluppo sostenibile consiste, in estrema sintesi, nella costruzione intenzionale di un equilibrio dinamico tra questi quattro sistemi.

Il coordinamento tra queste quattro dinamiche evolutive, che seguono traiettorie affatto diverse, pur se con interdipendenze reciproche molto forti, dipende dalle istituzioni, cioè dalle regole organizzative. Da esse dipende una possibile co-evoluzione, che dà luogo alla sostenibilità; ovvero la crescita di un sistema a danno degli altri, con il rischio di destabilizzazione sistemica finale.

Per esempio, lo sviluppo del sistema dell'economia privata (con le sue globalizzazioni, ecc.) destabilizza il sistema dell'economia naturale, a causa dell'insieme di stress che possono superare la capacità di resistenza del sistema naturale stesso. Mentre un sistema cresce nel tempo e si consolida, può allora verificarsi che gli equilibri successivamente ritrovati dal sistema naturale dopo lo stress siano caratterizzati da livelli di tenuta progressivamente inferiori, fino al momento del collasso, nel

quale il sistema naturale perde l'intera sua capacità di carico e quindi coinvolge negativamente tutti gli altri sistemi, compreso quello dell'economia privata.

Nello stesso tempo è da rilevare che la crescita del sistema dell'economia mercantile è caratterizzata da un progressivo consumo di capitale sociale e culturale. Infatti, se è vero che la "molla" di questo sistema è l'individualismo, è altrettanto vero che esso ha bisogno di alcuni valori diffusi, che costituiscono l'ambiente idoneo, il clima favorevole, l'atmosfera propizia per il suo sviluppo. Si tratta di valori quali la lealtà, le virtù sociali, la fiducia, ecc., che favoriscono il rispetto delle obbligazioni reciproche nel tempo anche senza esplicite garanzie istituzionali esterne. Ma, a sua volta, il mercato con il suo funzionamento basato sul "qui ed ora", sul "prendi e fuggi", non stimola un orizzonte di tempo futuro che va al di là dell'istante dello scambio.

Concludendo il rapporto nell'istante dello scambio stesso, non promuove processi cooperativi, non incentiva al mantenimento della fiducia o della parola data. Gli scambisti tornano affatto "liberi", come se non dovessero mai più rincontrarsi.

La crescita del sistema dell'economia privata comporta insomma non solo consumo di capitale naturale, ma anche consumo di capitale sociale. Questa circostanza tende a destabilizzare il sistema dell'economia sociale, che viene progressivamente a ridursi di dimensione all'aumentare dello scambio mercantile e che, per di più, si trova a dover assorbire/ammortizzare la espulsione di forza lavoro originariamente occupata, a causa della introduzione delle innovazioni tecnologiche (da cui conseguono esclusioni, marginalità, ecc.).

Un ulteriore contributo alla destabilizzazione del sistema dell'economia sociale è dovuto al cattivo funzionamento del sistema dell'economia pubblica (le cui inefficienze/sprechi producono assistenzialismo, clientelismo, corruzione e quindi consumo dei valori etico/sociali) nonché alla progressiva riduzione della dimensione di questo sistema, a causa della riduzione di capitale. Quanto sopra, a sua volta, determina delle interdipendenze negative sul funzionamento dello stesso sistema dell'economia privata, ampliandone l'area "in nero", illegale, ecc.

2.2 Le diverse tipologie dei CSM rispetto alla nozione di sviluppo sostenibile

Rispetto al modello di sostenibilità sopra illustrato, i CSM si possono dunque classificare nelle seguenti categorie, in funzione del rapporto che esiste tra i quattro sistemi:

- a) CSM caratterizzati da un sistema dell'economia privata che è dinamico, capace cioè di evolvere autonomamente perché inserito in una rete di flussi ed interdipendenze, che gli conferiscono capacità di attrazione;
- b) CSM caratterizzati da un sistema economico privato non auto-propulsivo, ma che "dipende" da altri centri per la sua evoluzione;
- c) CSM localizzati nelle "aree depresse".

I CSM del tipo a) sono caratterizzati da un'economia turistica (come nelle città d'arte) che ha dei positivi riverberi sul settore artigianale e commerciale; ovvero da un'economia industriale (come nelle piccole città del Nord-Est, dove le piccole imprese sono molto evolute ed inserite in una rete sovralocale ed anzi sovranazionale); ovvero da un'economia agricola. L'economia sociale e quella naturale coesistono e coevolvono, anche se sono forti le spinte destabilizzanti.

I CSM del tipo b) sono quelli che dipendono da un "motore" collegato con l'economia pubblica: per esempio la Pubblica Amministrazione, che trasferisce dal centro risorse sotto forma di Uffici decentralizzati, ecc.

Caratteristica di questi CSM è il ruolo particolare svolto dal settore immobiliare, delle costruzioni (spesso abusive) e dal commercio, cioè da settori economici arretrati. Questi settori determinano degli stress sull'economia naturale, anche se in generale la capacità di carico non è definitivamente compromessa. In essi manca il capitale umano, che è essenziale per l'innovazione, pur disponendo essi di capitale manufatto e naturale.

I CSM delle "aree depresse" sono quelli caratterizzati da obsolescenza posizionale ed economica, cioè da povertà. In essi permane sostanzialmente ancora l'economia dello scambio sociale, del rapporto di vicinato e funziona l'economia naturale. Alcuni di questi CSM sono diventati dei "presepi", in un territorio sempre più abbandonato. Essi non hanno il capitale umano sufficiente per attivare attività innovative, pur avendo abbondante capitale naturale e manufatto/architettonico.

2.3 I "valori potenziali" dei CSM rispetto alla sostenibilità

Il profilo delle caratteristiche dei CSM, cioè il loro "potenziale vitale", si può, alla luce di quanto sopra, riassumere sinteticamente nei seguenti elementi:

- 1) Il profondo radicamento dei CSM con il sistema dell'economia della natura, con il quale convivono in un rapporto di complementarietà e coevoluzione. Il sistema ecologico/ambientale non è soggetto a stress destabilizzanti, che vanno al di là della capacità di carico. Tale sistema è anzi fortemente presente ed integrato nel sistema dell'economia dell'uomo, come evidenziano le abbondanti zone verdi nella città, i campi ed orti coltivati all'interno delle mura (vigneti, uliveti, agrumeti, ecc.). I cicli biologici sono tutti chiusi o ripristinati.
- 2) Il sistema dell'economia mercantile non ha marginalizzato l'economia dello scambio sociale, cioè dello scambio reale non monetizzato. Il rapporto tra Io/Noi/Natura è equilibrato. C'è tra di essi, cioè, un legame non rotto, come nelle grandi città. Ogni soggetto vive nello scambio con gli altri. In particolare ciascun individuo partecipa ad uno scambio monetizzato di mercato (nel quale le equivalenze tra utilità si esprimono nei prezzi), ad uno scambio sociale (che è legato a relazioni interpersonali), ad uno scambio politico (che si fonda su esigenze di redistribuzione, attraverso le istituzioni) e ad uno scambio ecologico (col quale si riduce l'entropia prodotta dagli scambi precedenti).

Nei CSM le relazioni ed i rapporti tra i soggetti non sono tutti strutturati secondo la logica dello scambio mercantile. La piccola dimensione consente ancora di scambiare beni/sevizi secondo le logiche di cui al § 2.1.4. Quanto sopra comporta anche la possibilità di riduzione dei costi finanziari di alcuni servizi che, nelle grandi città, sono erogati attraverso il mercato e le istituzioni pubbliche.

- 3) Il capitale manufatto, rappresentato dal capitale architettonico/culturale, infrastrutturale, ecc. (che riflette il sistema dell'economia privata) esprime, molto meglio che nella grande città, un ordine spontaneo complessivo. Esso è il frutto di un processo evolutivo di tipo auto-poietico ed auto-organizzativo, non pianificato, ma fatto di tante decisioni singole. Queste hanno mantenuta invariata l'organizzazione complessiva, cioè la struttura organizzativa latente, pur adattandosi nel tempo alle diverse esigenze dell'economia privata, naturale e sociale. Questo ordine "implicito" che ha orientato/condizionato

in una certa prospettiva la produzione di capitale manufatto, cioè l'economia privata e quella sociale, rappresenta un "valore intrinseco" dei CSM. Infatti esprime la loro identità/specificità che può essere fonte di coagulo di una nuova domanda d'uso, di nuove attività economiche, ecc.

3. Le regole che disciplinano lo scambio tra i diversi sistemi: le istituzioni

Le istituzioni sono le regole organizzative che disciplinano lo scambio economico, sociale e politico (North, 1993). Esse sono il riflesso dei valori e della cultura di una società. Ma, a loro volta, danno forma alla società, ne modificano i comportamenti, le scelte, i valori. Sono istituzioni (cioè regole che la società si dà per garantire la sua stabilità nel cambiamento) le Carte costituzionali, le leggi, i regolamenti, gli usi e costumi, ecc. Un esempio di istituzioni sono le regole che disciplinano i diritti di proprietà, cioè che disciplinano l'uso del capitale naturale, regolandone l'accesso, ecc.

Un tipo specifico di regole è rappresentato da quelle che disciplinano l'uso del suolo, cioè le regole urbanistiche.

Con l'introduzione del principio di sussidiarietà (introdotto con il trattato di Maastricht) ci si sta avviando progressivamente verso un assetto istituzionale sempre più decentralizzato, che comporta un ruolo crescente dei governi locali e della Pubblica Amministrazione a livello locale.

La lista delle leggi che hanno interesse per la valorizzazione di CSM è molto ampia. Il loro elemento comune è rappresentato dalla necessità di affrontare le questioni dello sviluppo in un'ottica di integrazione/collaborazione.

3.1. La legge 142/90

È stata la prima ad anticipare la valorizzazione delle autonomie nella prospettiva della sussidiarietà. Essa consente l'esercizio in forma associata di alcune funzioni comunali, cioè forme di collaborazione tra diverse Amministrazioni pubbliche. Ha introdotto la "conferenza dei servizi", consentendo alle Amministrazioni locali di concludere tra di

loro degli specifici accordi per lo svolgimento di attività di interesse comune (art. 24); i Consorzi per la gestione associata di uno o più servizi (art. 25); gli "accordi di programma" per i processi che richiedono un'azione integrata e coordinata di Comuni, Province e Regioni (art. 27).

3.2. La legge 179/92

Va ricordata perché introducendo i programmi integrati per la riqualificazione delle aree storiche, in una logica cooperativa tra pubblico e privato, con la necessità di specifiche valutazioni finanziarie per verificarne la fattibilità, ha determinato una serie di stimoli alla successiva pianificazione urbanistica di alcune Regioni. Con questa legge si è dato l'avvio ad un meccanismo di valutazione della convenienza economica alla riqualificazione sulla base della previsione dei costi e dei ricavi.

3.3. La legge 394/91 sulle "aree protette"

Promuove lo sviluppo locale attraverso la realizzazione di Parchi. Si tratta di una normativa che riguarda molto da vicino anche la riqualificazione dei CSM. Essa riconosce la necessità di una coesistenza del sistema dell'economia della natura, dell'economia privata, dell'economia sociale e ne promuove le rispettive dinamiche, in una logica coevolutiva. Infatti, riconosce che l'attività trasformativa (tipica dell'economia privata) non è per definizione incompatibile con il funzionamento dell'economia della natura (per esempio nel caso di attività ricreative compatibili; di manutenzione ordinaria e straordinaria del capitale manufatto architettonico/infrastrutturale, di attività agro-silvo-pastorali; artigianali; di agricoltura biologica; di attività educative/formative/di ricerca; di attività di campeggio ovvero collegate al turismo, ecc. In particolare l'art. 14 prevede l'elaborazione di un "piano di sviluppo economico e sociale" dell'area del parco e delle zone limitrofe, ed incentiva la cooperazione tra soggetti pubblici ma anche la necessità di promuovere attività economiche in forma cooperativa, favorendo il volontariato. In altri termini, essa promuove l'economia sociale con i suoi circuiti di reciprocità, a partire da quelle aree, cioè da quei beni e servizi che il mer-

cato, per sua natura, non è interessato a produrre (se non a certe specifiche condizioni).

La lista parziale delle leggi di cui sopra può continuare. Si può ad esempio citare la legge n. 104 del 7/4/95 e la legge n. 341 del 8/8/95 (che si riferiscono ad interventi nelle "aree depresse" e prevedono "l'accordo di programma", "l'intesa di programma" ed il "patto territoriale", allo scopo di costruire una logica integrata di sviluppo, facendo leva sulle risorse endogene/locali); la legge n. 32 del 8/2/95 (che prevede la "programmazione negoziata" ed introduce la necessità di "valutazioni complessive"); la legge 97/94 sulla montagna, ecc.

La concreta attuazione di tali leggi passa per un recupero di efficienza della Pubblica Amministrazione, che, soprattutto a livello locale, è una delle più inefficienti d'Europa. Essa manca di competenze adeguate, che vanno oltre quelle giuridiche; è abituata a vedere i problemi in una prospettiva settoriale e non olistica, indifferente alla valutazione dei risultati conseguiti concretamente; è capace di una valutazione solo sul piano formale, estranea ad una logica cooperativa con il settore privato e quello sociale. È una Pubblica Amministrazione soprattutto nel Mezzogiorno abituata alla gestione burocratica, incapace di efficienza e di imparzialità, e quindi di produrre valori di fiducia e di legalità.

Eppure, proprio intorno alla questione della riqualificazione dei CSM si potrebbe tentare una innovazione organizzativa e formativa della e per la Pubblica Amministrazione, che ne migliori le capacità tecnico/professionali e le competenze, onde rispondere effettivamente a quanto richiesto dalle nuove regole organizzative, nella prospettiva perseguita della integrazione/cooperazione/collaborazione con i soggetti privati e con il Terzo Settore, secondo un approccio multidimensionale, che non separi le questioni ma sappia sempre coglierne le interconnessioni sistemiche.

Lo stato della Pubblica Amministrazione rappresenta un grosso problema per la valorizzazione dei CSM, e per evitare che i vari "business plan" diventino ulteriore occasione di corruzione/degrado, ma siano un'effettiva occasione di efficienza nel perseguimento dell'interesse generale.

4. Le diverse strategie di sviluppo in funzione del profilo delle caratteristiche e dei vincoli istituzionali

Le strategie di valorizzazione dei CSM passano tutte per una rivitalizzazione dell'economia privata in un'ottica sistemica, mediante l'inserimento in una rete subregionale o regionale di attività, che sia coerente con il profilo delle caratteristiche del capitale manufatto, naturale, umano e sociale in essi presente, da cui dipende la loro adattabilità al cambiamento.

In realtà, come ha sottolineato recentemente la World Bank, la forma di capitale più importante è quello umano/sociale (Serageldin, 1996). Esso infatti contribuisce fino al 70+75% della ricchezza di una comunità. Il capitale umano è rappresentato dalla capacità professionale dei soggetti; dalla loro formazione e capacità ideativa/creativa. Il capitale sociale è nella rete delle relazioni sociali, cioè nella densità del livello di organizzazione sociale e di partecipazione al conseguimento di fini/interessi comuni.

Quanto sopra significa che la rivitalizzazione dei CSM va vista innanzitutto come una questione di produzione di capitale umano e sociale. Ha, insomma, a che fare con il "brainware" e non solo con l'"hardware" della comunità. Se non si produce/riproduce il capitale umano e sociale, da cui consegue la capacità di auto-organizzare/auto-gestire non si può disporre del "motore locale" per lo sviluppo, cioè degli attori disposti a mettere a disposizione competenze, saperi, imprenditorialità, capacità di iniziativa e di cooperazione. La piccola dimensione dei CSM consente una auto-organizzazione molto più facilmente della grande città.

Le "funzioni strategiche" da assegnare ad un CSM dipendono fortemente da questi soggetti, dalla loro capacità di conseguirle in modo integrato e coordinato. Da questi soggetti dipende la capacità di stabilire un equilibrio necessario tra i quattro sistemi dell'economia privata, pubblica, sociale e naturale.

Tra queste "funzioni strategiche" certamente un ruolo gioca quella turistica/tempo libero, che è stata sempre vista come la panacea ai problemi dello sviluppo, a causa degli impatti sul piano delle attività collegate, sull'occupazione diretta, indiretta ed indotta, ecc. L'ambivalenza della funzione turistica e delle sue ripercussioni negative (abusivismo incontrollato, ecc.) è ben nota. La storia delle nostre città suggerisce di promuovere attività su piccola scala che procurino una diffusione dei

benefici.

C'è inoltre tutta una gamma di bisogni insoddisfatti che nasce da una domanda potenziale di maggiore prossimità/vicinanza, che non è soddisfatta in una realtà quale quella attuale, che tende piuttosto a dividere/marginalizzare. Essa è fonte di nuova occupazione.

Occorre puntare su una microimprenditorialità diffusa capace di soddisfare bisogni sul piano dello scambio mercantile in quanto fornitrice di beni/servizi alle persone ed alle attività produttive (grazie alle nuove tecnologie telematiche). La logica deve essere sempre quella dell'integrazione a scala sovracomunale, che riguardi cioè ogni CSM nel quadro della costruzione di un sistema, cioè di una rete, nella quale ciascun CSM riesce a caratterizzarsi per una sua specificità funzionale, che dovrebbe essere la più coerente rispetto al profilo delle sue caratteristiche intrinseche.

La manutenzione del territorio forestale/boschivo (di cui sono ricchi molti CSM) è un'attività che è in grado di produrre nuova occupazione e di aumentare la produttività economico-finanziaria, mentre riduce i costi sociali ed economici dovuti ai danni (per incendi, incuria, ecc.).

Un ultimo aspetto riguarda la necessità di scelte trasparenti ed efficaci. Occorre operare sul versante dei costi, per una riduzione degli stessi. Ciò è possibile utilizzando maestranze, materiali e tecnologie locali (per esempio il costo della riqualificazione con tecniche artigianali con particolari accorgimenti può risultare molto inferiore rispetto alle tecnologie in c.a.). Inoltre si riducono i costi coinvolgendo il Terzo Settore dell'economia sociale (imprese sociali, cooperative, non profit, ecc.).

Occorre operare sul versante altresì della valutazione dei benefici, considerando che non tutti sono esprimibili in moneta. Esistono valori/benefici monetari e valori/benefici non monetari altrettanto rilevanti, che debbono essere tenuti presenti nel rapporto tra pubblico e privato, distinguendo quelli negoziabili da quelli non negoziabili. Quanto sopra suggerisce il ricorso a "valutazioni complesse".

5. Le "valutazioni complesse" in relazione alla nozione di sviluppo sostenibile

Si esprime in generale la convenienza alla riqualificazione dei CSM sotto il duplice aspetto della riduzione dei costi complessivi e del conse-

guimento di specifici benefici economici.

Per esempio, si sottolinea la circostanza che la riqualificazione dei CSM, riducendo il carico demografico nella grande città, ne riduce i costi di congestione-disinquinamento, ecc.; inoltre riduce i costi di manutenzione/protezione del territorio estensivo (collinare/montano), che sono soggetti ad obsolescenza accelerata; nonché i costi per l'eliminazione dell'obsolescenza non solo ambientale/territoriale, ma anche fisico/funzionale del capitale manufatto-architettonico.

Nel contempo, si migliorano le condizioni delle aree a produttività agricola, turistica, ecc.

Ma qui si vuole soprattutto sottolineare che esistono dei benefici non monetizzabili di tipo culturale e di tipo sociale, che vanno cioè "al di là" delle valutazioni monetarie e che si ricollegano a quanto già esposto circa il ruolo dei CSM nella riproduzione dei legami sociali, nella produzione di "non contemporaneità" cioè di fissazione della memoria collettiva e culturale e della costruzione sociale di senso, nell'epoca nella quale l'unico senso è quello economico.

Infatti la riqualificazione dei beni culturali manufatti dei CSM può essere vista come il punto di aggancio per fissare intenzionalmente il ricordo, e quindi per produrre memoria culturale. Produrre memoria significa produrre comunità, cioè costruire il Noi, e quindi promuovere una cultura post-economica e post-meccanicistica. Già Adorno, negli anni '60, denunciava il rischio di una società senza memoria quale espressione di decadenza, in un'epoca di assolutizzazione della contemporaneità, cioè della quotidianità.

La riqualificazione dei CSM dovrebbe contribuire a riattivare il circuito non solo dello scambio economico, ma anche dello scambio sociale, che è produttore di capitale sociale e di formazione della cittadinanza.

Quanto sopra suggerisce il ricorso a "valutazioni complesse" nel recupero dei CSM.

Il capitale manufatto culturale e naturale dei CSM possiede un "valore complesso" che è insieme storico/artistico, di uso, di mercato, culturale e sociale.

La legge 394/91 riconosce esplicitamente questo "valore complesso" allorquando riconosce la coesistenza di valori in sè (indipendenti dall'uso) della natura e dei valori di uso della natura stessa, nonché dei valori relazionali (archeologici, architettonici, storici, panoramici, ecc.).

Il valore "naturale" e quello "ambientale" di cui all'art. 1 esprimo-

no questo "valore complesso". Esso si compone di un valore "intrinseco" e di un valore "strumentale" per l'uomo. Il modello di valutazione del capitale naturale deve essere allora del tipo $V = (VET, e)$, dove e rappresenta la capacità di auto-riproduzione sistemica, cioè la forza dei rapporti di complementarità/interdipendenza. Tale valore deve servire per orientare le scelte di sviluppo ed è coerente con la dimensione non solo economica della persona umana ma anche con la sua dimensione sociale ed ecologica. e cioè con una visione a molte dimensioni dello sviluppo.

Un modello analogo è proponibile per il patrimonio culturale/monumentale. Esso non è caratterizzato da una vitalità bioecologica, ma influenza comunque l'antroposistema (Fusco Girard e Nijkamp, 1997).

Il ruolo di e è quello di evidenziare i valori intrinseci e non negoziabili un territorio, cioè le sue "invarianti strutturali". Inoltre, è quello di stimolare un processo partecipativo nelle scelte pubbliche di conservazione.

Per esempio, un castello o una cattedrale hanno funzionato come elementi strutturanti nelle scelte di assetto urbano, cioè come elementi che hanno orientato l'organizzazione spontanea degli spazi e quindi delle relazioni sociali, che, pur essendo dovuta ad una serie elevatissima di scelte non ha prodotto caos, ma ordine complessivo. Il valore intrinseco del capitale culturale manufatto non esprime tanto le qualità artistiche, lo stile o la forma, quanto piuttosto l'ordine nascosto dell'organizzazione urbana, cioè l'insieme di quelle regole che hanno dato coerenza all'insieme, orientandolo ad evolvere in una certa dimensione, invece che in un'altra. Come tale, allora, questo valore intrinseco esprime il DNA, cioè il patrimonio genetico di un CSM, perché è in esso incorporata la memoria collettiva, che esprime una storia comune, una accumulazione collettiva di conoscenza, scelte, valori, creatività. Questa memoria collettiva comunica un insieme molto ricco di informazioni che rappresentano le regole organizzative che la città ha sperimentato nel tempo e che diventano fonte di identità. Esse vanno salvaguardate nei processi di valorizzazione/trasformazione.

Il "valore intrinseco", che è appunto fonte di identità comunitaria, riflette quel principio evolutivo autopoietico, di auto-organizzazione, che ha mantenuto sostanzialmente inalterata la struttura (malgrado le trasformazioni ed i mutamenti dovuti alle pressioni del cambiamento) attraverso un continuo processo di selezione tra tentativi, prove, errori,

inversioni, ecc.

Occorre considerare la riqualificazione dei CSM non solo come un'occasione per promuovere lo sviluppo del sistema economico, ma insieme anche, nella prospettiva dello sviluppo sostenibile, per produrre capitale sociale, cioè per incentivare l'economia sociale e migliorare l'economia pubblica.

Sono per questo indispensabili strumenti ed approcci valutativi integrati, che combinino quelli finanziari, quelli economici e quelli di tipo multicriterio. Essi dovrebbero essere utilizzati coerentemente (e correttamente) anche da parte della Pubblica Amministrazione, soprattutto a livello locale. La predisposizione di una "Contabilità sociale", come nel caso della Community Impact Evaluation (CIE) elaborata da Lichfield (1996), consente di realizzare tale raccordo tra valutazioni di impatto ambientale, valutazioni di impatto sociale e valutazioni economico/finanziarie.

6. Quali conclusioni?

La riqualificazione dei CSM non si può realizzare se non si riqualifica il sistema dell'economia privata e non si migliora quello dell'economia pubblica. A sua volta, però, il sistema dell'economia privata, per potere funzionare, ha bisogno di disporre di capitale umano e sociale. Se non c'è questo capitale, la conservazione del capitale manufatto culturale dei CSM non produce effettivo contributo allo sviluppo, che dipende fortemente dalla creatività, dalla capacità professionale dei singoli, e anche dalla loro capacità cooperativa/collaborativa.

Come produrre allora questo capitale ad una velocità almeno equivalente alla velocità con la quale esso è consumato dal sistema economico?

Occorre innanzitutto fare funzionare bene, con efficienza ed imparzialità, il sistema dell'economia pubblica, ristabilendo la fiducia tra cittadino ed istituzioni, ristabilendo la legalità, la trasparenza, ecc., di cui soprattutto il Mezzogiorno è fortemente carente.

Le istituzioni scolastiche ed Universitarie hanno un ruolo (ed una responsabilità) straordinario da svolgere. Non basta garantire una qualificazione professionale (specialistica o di eccellenza), ma occorre altresì una "qualificazione relazionale", che educi al lavoro di gruppo/cooperativo.

In secondo luogo occorre coinvolgere il settore dell'impresa sociale ed il settore dell'economia sociale nella riqualificazione, e non solo i soggetti privati.

Infine, occorre utilizzare concretamente gli spazi di partecipazione popolare aperti dalla 142/90 nelle scelte relative alla riqualificazione, considerate come esperienze educative/formative a valori meno individualistici e più solidali.

Quanto sopra significa che vanno migliorati, proprio nella prospettiva della sussidiarietà, che sta alla base della nuova architettura istituzionale, tutti i processi di valutazione, e non solo quelli tecnici/economici, ma anche quelli di tipo sociale ed ecologico, nella prospettiva di una valutazione complessa. Queste valutazioni riguardano tutti, tecnici, politici e cittadini che dovrebbero diventare così sempre più capaci di trascendere i loro specifici interessi, diventando meno consumatori e più cittadini (Forte e Fusco Girard, 1997).

Dal punto di vista estimativo, i problemi aperti sono molteplici e scaturiscono dalla necessità di tenere conto, nelle azioni che si vanno ad intraprendere, di valutazioni che siano economiche, ed insieme anche sociali e culturali. In altri termini, nascono dalla necessità di abbracciare concettualmente i problemi posti dalla crisi economica (sotto forma di crisi del lavoro), dalla crisi sociale e dalla crisi di senso. Esse sono strettamente interconnesse e vanno approfondite in un'ottica sistemica, cioè "complessa", con strumenti adeguati.

Riferimenti bibliografici

Forte F., Fusco Girard L. (1997), *Principi teorici e prassi operativa nella pianificazione urbanistica*, Maggioli, Rimini.

Fusco Girard L., Nijkamp P. (1997), *Le valutazioni per lo sviluppo sostenibile della città e del territorio*, Franco Angeli, Milano.

Lichfield N. (1996), *Community Impact Evaluation*, UCL Press, Londra.

North D. (1993), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge Univ. Press, Cambridge.

Zamagni S. (1995), *Soggetti e processi per una progettualità nuova in Italia*, in Aa. Vv. *Una buona società in cui vivere*, Ed. Studium, Roma.

Serageldin I. (1996), *Sustainability and Wealth of Nations*, The World Bank, Washington.