

1. The first part of the book is devoted to a general introduction to the subject of the book.	1
2. The second part of the book is devoted to a detailed study of the various aspects of the subject.	10
3. The third part of the book is devoted to a study of the various methods of the subject.	20
4. The fourth part of the book is devoted to a study of the various applications of the subject.	30
5. The fifth part of the book is devoted to a study of the various results of the subject.	40
6. The sixth part of the book is devoted to a study of the various problems of the subject.	50
7. The seventh part of the book is devoted to a study of the various theories of the subject.	60
8. The eighth part of the book is devoted to a study of the various hypotheses of the subject.	70
9. The ninth part of the book is devoted to a study of the various experiments of the subject.	80
10. The tenth part of the book is devoted to a study of the various observations of the subject.	90

CONTENTS

1. The first part of the book is devoted to a general introduction to the subject of the book.	1
2. The second part of the book is devoted to a detailed study of the various aspects of the subject.	10
3. The third part of the book is devoted to a study of the various methods of the subject.	20
4. The fourth part of the book is devoted to a study of the various applications of the subject.	30
5. The fifth part of the book is devoted to a study of the various results of the subject.	40
6. The sixth part of the book is devoted to a study of the various problems of the subject.	50
7. The seventh part of the book is devoted to a study of the various theories of the subject.	60
8. The eighth part of the book is devoted to a study of the various hypotheses of the subject.	70
9. The ninth part of the book is devoted to a study of the various experiments of the subject.	80
10. The tenth part of the book is devoted to a study of the various observations of the subject.	90

La Fondazione Aldo Della Rocca è oramai giunta al suo quaranta-quattresimo anno di età e sono ventidue, con questo, i volumi pubblicati nella Collana di Studi Urbanistici, che raccoglie i lavori scientifici vincitori del premio bandito con cadenza biennale dalla Fondazione.

I ventidue volumi, unitamente agli otto della Collana "Atti" ed ai tre della Collana "Ricerca e Documentazione", rappresentano e testimoniano il risultato dell'impegno assunto dalla Fondazione per " ... incoraggiare in Italia gli studi di urbanistica ..." e indicano la maturazione della cultura urbanistica nel nostro Paese.

La ricerca e la produzione scientifica, promosse dalla Fondazione, riflettono la continuità e, allo stesso tempo, l'innovazione del percorso comune compiuto, dal 1954 ad oggi, da studiosi provenienti dalle diverse aree del Paese e dalle diverse scuole di pensiero: tutti testimoniano l'esistenza di una matrice comune, di una Scuola italiana che, nel rispetto della tradizione, si evolve e si attrezza per risolvere i problemi della città del XXI secolo.

La scelta del tema del ventiduesimo Concorso, "La Conferenza mondiale Habitat II. Problemi e soluzioni per gli insediamenti umani del XXI secolo", vuole ulteriormente ampliare gli orizzonti della Fondazione verso l'esterno; estensione quanto mai opportuna in un'epoca, quella che viviamo, caratterizzata dalla globalizzazione e dall'interdipendenza dei fenomeni, anche urbani, alla scala mondiale. Ed è significativa, in tal senso, la partecipazione di ricercatori stranieri (tra l'altro con esito positivo) a questa edizione del Premio.

Si spiega, così, anche l'attiva partecipazione della Fondazione "Aldo Della Rocca" all'organizzazione del convegno "La Città nel XXI Secolo tra Recupero Innovazione Cooperazione" che si svolgerà nel febbraio di quest'anno e che da Napoli, attraverso una televideoconferenza, metterà in

collegamento esperti di undici città italiane e di altre sedici, distribuite nei cinque continenti.

Il recupero edilizio e urbano e il perseguimento dello sviluppo sostenibile degli insediamenti umani sono stati i temi centrali dell'*Habitat II Conference* d'Istanbul e saranno quelli del convegno mondiale di Napoli. Tali argomenti richiedono azioni specifiche a livello locale, aut centrate nel singolo contesto ma fondate su una (oramai necessaria) comune matrice planetaria che ha, nelle dichiarazioni di principio, un riferimento molto importante: dalla *Carta di Atene* a quella di *Machu Picchu* alla *Carta di Megaride 94*, dalla *Dichiarazione di Rio* alla *Dichiarazione di Istanbul* e dall'*Agenda 21* all'*Habitat Agenda*. Strumenti privilegiati di quest'approccio sono l'innovazione tecnologica e la cooperazione internazionale.

In questo volume il Consiglio di Amministrazione della Fondazione ha voluto raccogliere le monografie vincitrici dei tre premi del Concorso bandito per l'anno 1996, nonché le monografie collocatesi *ex aequo* al quarto posto della graduatoria di merito. Di notevole interesse sono apparsi anche gli altri contributi che, purtroppo, non hanno potuto trovare spazio in questa sede ma di cui si sottolinea la validità; è per questo che agli Autori si augura di proseguire nel cammino scientifico intrapreso.

Tutti i lavori che hanno concorso hanno contribuito all'approfondimento delle tematiche, affrontate con impegno scientifico ed in modo ampio e variegato, sia per il taglio metodologico, sia per gli aspetti privilegiati e per gli esempi presentati.

In particolare, la monografia vincitrice è stata curata da Bianca Petrella che ha coordinato il lavoro di otto studiosi giovani e meno giovani (A. Casolaro, M. Clemente, F. P. Cilento, M. L. de Cristofaro, G. Esposito, G. Galzignato, K. Keane). Come già accennato, si sottolinea la partecipazione di Katherine Keane che ha portato il " punto di vista " di un docente degli Stati Uniti d'America.

Il lavoro dei vincitori affronta in modo completo e rigoroso la genesi della Conferenza *Habitat 2*, cogliendone gli aspetti ed i risultati più interessanti, e analizza, interpreta e legge in prospettiva i documenti del Summit d'Istanbul, confrontandoli con altri significativi documenti (*Agenda 21* e *Carta di Megaride 94*). Inoltre, gli Autori esaminano criticamente il contributo dell'Italia e riflettono sulle iniziative -svolte e in atto- dell'Internazionale.

tional Group Charter of Megaride 94 per l'implementazione dell'*Habitat Agenda* e della nuova carta internazionale dell'urbanistica.

Il secondo premio è stato attribuito al gruppo coordinato da Erich R. Trevisiol che ha curato la monografia "Agenda per l'autosostenibilità. Sufficienza e discontinuità di un processo", nella quale si raccolgono le esperienze scientifiche dei partecipanti (C. M. Cavelli, G. Ferraresi, A. Giangrande, A. Magnaghi, E. Mortola, W. Sachs, E. Salzano, E. Scandurra, A. Tarozzi) e si afferma il principio della centralità del territorio.

Tarcisius A. O. Onwuta e Cecilia Pavan sono i vincitori del terzo premio. Anche in questo caso si sottolinea l'apporto di una cultura diversa che si riscontra già nell'argomento trattato: "Il caso di studio di Umuabi Enugu State, Nigeria"; con questo lavoro gli Autori affrontano il degrado urbano e rurale di un paese africano con la prospettiva di innovazione nella tradizione.

I lavori non vincitori ma, comunque, ritenuti meritevoli d'attenzione e di pubblicazione sono le monografie presentate da Laura Verdelli con Romeo Carabelli e Raimondo Pinna e da Piero Tinelli che trattano argomenti complessi e articolati. In particolare, il primo lavoro privilegia la gestione degli insediamenti e il recupero per esigenze primarie e non; il secondo lavoro, invece, con un taglio giuridico affronta i principi della comunità internazionale.

Gli argomenti affrontati, con competenza ed entusiasmo, da tutti gli Autori partecipanti all'edizione 1996 del concorso, proiettano nel futuro il ruolo che la Fondazione intende svolgere. Negli anni a venire si prevede e si auspica il collegamento tra gli studiosi che, in Italia e negli altri Paesi, operano su queste tematiche attraverso la collaborazione con gli enti istituzionalmente preposti.

In armonia con quest'impostazione è la scelta del Consiglio di Amministrazione di affidare il Saggio Introduttivo di questa pubblicazione a Loredana Stàlteri che (nella sua qualità di architetto-urbanista e, per compiti istituzionali, esperto di cooperazione internazionale allo sviluppo) –con una puntuale disamina dei risultati del ventiduesimo concorso– ha fornito un prezioso contributo e un'attenta lettura di tutte le monografie, fin dai lavori della Commissione giudicatrice.

SAGGIO INTRODUTTIVO

DI

LOREDANA STÀLTERI

La cooperazione italiana e l'implementazione del concetto di sviluppo umano sostenibile

Il processo di profonda mutazione del quadro degli equilibri mondiali avviato negli anni ottanta ed i riflessi di tale mutazione sui sistemi politici, economici e sociali tanto dei paesi industrializzati quanto di quelli in via di transizione e di sviluppo ha favorito il diffondersi nella intera comunità internazionale, alle soglie del terzo millennio, della coscienza della necessità di confrontarsi sulle problematiche che oggi più pesantemente inficiano un più generalizzato ed equo miglioramento della qualità della vita.

Le conferenze internazionali promosse dalle Nazioni Unite nel corso degli anni novanta, dalla Conference on Education for All (Jomtien, 1990), al World Summit for Children (New York, 1990), alla U.N. Conference on Environment and Development (Rio de Janeiro, 1994), alla International Conference on Population and Development (Cairo, 1994), al World Summit on Social Development (Copenhagen, 1995), alla Fourth World Conference on Women (Beijing, 1995), fino alla più recente Second World Conference on Human Settlements (Istanbul, 1996), interpretando tale necessità, hanno costituito un "continuum" per la maturazione della riflessione comune i cui risultati rappresentano già il più importante e completo panorama di riferimento per individuare e configurare nuovi scenari per l'uomo e la società del prossimo secolo.

La Second World Conference on Human Settlement (Habitat II), ultima in ordine di tempo di tali eventi mondiali, ha inevitabilmente recepito il portato del percorso culturale precedentemente compiuto operando su una coscientizzazione collettiva ben più ampia di quella che aveva infor-

mato la prima assise internazionale sul medesimo tema (U.N. Conference on Human Settlement, Vancouver, 1976).

I concetti di accesso all'istruzione come diritto di tutti; obbligatorietà della tutela e dei diritti dei minori; imprescindibilità della salvaguardia dell'equilibrio e dell'integrità dell'ecosistema terrestre; rispetto dei diritti umani e delle libertà democratiche senza distinzione di sesso, razza, lingua o religione; riconoscimento dell'interconnessione esistente fra tematiche sociali, economiche ed ambientali per garantire un più adeguato livello di vita a tutte le popolazioni; necessità di creare sinergicamente un ambiente politico, economico, culturale e legislativo per il conseguimento dello sviluppo sociale ed il soddisfacimento dei bisogni di base nonché di elaborare, definire ed attuare politiche e programmi attenti alle differenze di genere per il progresso della condizione femminile, costituiscono ormai acquisizioni fondamentali e punti programmatici dell'azione mondiale formalmente riconosciuti dalla collettività nel corso degli eventi internazionali pregressi al City Summit di Istanbul.

Significativamente, infatti, gli *output* della Conferenza Habitat II appaiono caratterizzarsi piuttosto per il valore confermativo dei risultati raggiunti nei *fora* di dibattito che l'hanno preceduta che per innovazione di contenuto, confermando la finalità primaria di impulso all'impegno dei *policy makers* per la riduzione delle diseguglianze fra i popoli ad essa fin dall'origine attribuita in fase organizzativa.

Sicché può oggi verosimilmente ipotizzarsi, ed è condizione già verificabile nei contesti culturalmente più avanzati, un maggior rispetto che nel passato nella fase di traduzione operativa, demandata alla volontà politica di ciascun Paese, dei principi e degli obiettivi concordati in tale sede.

Il tema della Conferenza Habitat II, sviluppatosi intorno all'obiettivo dello sviluppo sostenibile degli insediamenti umani in un contesto urbanizzato, trae origine dall'accento posto dalla comunità internazionale sull'attuale scenario di fine secolo nel quale si rileva come, per la prima volta nella storia dell'umanità, la popolazione urbana abbia pressoché eguagliato quella rurale e come tale *trend*, già nei primi anni 2000, prefiguri la popolazione mondiale per oltre il 50% come "cittadina".

La rilevanza del fenomeno che interessa ormai in egual misura il mondo industrializzato ed i Paesi meno avanzati e gli squilibri che esso induce nel sistema socio-economico tradizionale del territorio urbano, particolarmente evidenti nelle regioni ad economia più fragile caratterizzati da rilevanti tassi di crescita demografica, è da tempo noto agli operatori di settore che, convinti della improbabilità di una inversione di tendenza nel medio periodo, hanno individuato nel "governo del fenomeno" attuato soprattutto a livello locale e con metodi partecipativi la modalità attraverso la quale ridurre gli elementi di negatività.

L'osservata interdipendenza fra urbanesimo crescente ed incremento della povertà urbana intesa in primo luogo come causa di marginalità sociale impone una sostanziale revisione degli attuali modelli organizzativi delle città. Ma la complessità della trasformazione necessaria a garantire la sostenibilità dell'insediamento urbano nei termini indicati dalla Conferenza di Istanbul richiede forme di partecipazione globale, consapevole e sinergicamente articolata di tutti gli attori coinvolti nell'uso, nella gestione e nella politica di governo delle città.

Ed è nell'assegnazione di un incrementato ruolo di soggetto attivo della società civile e dell'amministrazione periferica nel *design* e nella promozione del proprio livello di sviluppo sancito nel corso del City Summit che può forse identificarsi l'apporto realmente innovativo da esso fornito al dibattito internazionale rispetto all'approccio dirigista, basato su decisioni centralizzate e sull'interventismo pubblico, emerso dalla Conferenza di Vancouver.

Alla maturazione di tale concetto, a venti anni di distanza, non è estranea la riflessione sui temi dello sviluppo, ed in particolare dello sviluppo sostenibile, operata dal sistema della Cooperazione internazionale alla quale la Conferenza di Istanbul attribuisce prioritariamente compiti di stimolo e di *follow up* del Piano d'Azione concordato.

A tale riflessione l'Italia ha attivamente partecipato nell'ultimo decennio con maggiori margini di successo in sede internazionale di quanto noto all'interno dei confini del nostro Paese, pur risentendo della crisi at-

traversata a livello mondiale dagli Organismi istituzionalmente preposti all'APS per la difficoltà di declinare, in regime di generalizzata riduzione delle risorse finanziarie disponibili, nuovi "modelli" di aiuto più rispondenti alle istanze provenienti dai Paesi meno favoriti.

L'attenzione verso le tematiche dell'ambiente urbano e, specificamente, del settore urbano-marginale da parte della Cooperazione Italiana allo Sviluppo ha radici già negli anni ottanta quando, con sensibilità anticipata rispetto ad Organismi omologhi di altri Paesi, promosse, accogliendoli all'interno di una specifica pubblicazione da essa sostenuta, la diffusione dei primi risultati di un programma di ricerca elaborato da un qualificato gruppo della comunità scientifica internazionale sull'abitazione e sulle periferie urbane nei PVS, a ciò attribuendo segnale di avvio di un proprio processo conoscitivo dei complessi meccanismi di formazione ed accrescimento delle periferie urbane nel terzo mondo e della relativa incidenza sui delicati equilibri della composita struttura di quelle città.

Tale attenzione, seppur con elementi di discontinuità, è stata alimentata nel tempo dagli operatori più sensibili ai processi di trasformazione del territorio urbano ed alla interazione fra povertà urbana e livelli di sviluppo che la realtà di quei Paesi, osservata nell'esercizio diretto delle attività di cooperazione, andava manifestando.

L'adesione da parte della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri alla richiesta dell'Assemblea plenaria del Water Supply and Sanitation Collaborative Council-WSSCC (Oslo, 1991) di coordinare e sostenere il Working Group on Urbanization, fra i sei costituiti (Country Level Collaboration, Information Management, Information, Education and Communication e Gender Issues) nel quadro delle attività previste nell'ambito del Piano d'Azione lanciato in quella sede per l'approfondimento di alcuni dei temi chiave di maggiore impatto sullo sviluppo, è tappa rilevante del percorso compiuto.

Le conclusioni dell'attività del Gruppo, raccolte in uno specifico Documento Finale discusso ed adottato nel 1993 a Rabat in occasione del *meeting* del Council, hanno suscitato tale interesse da parte della comunità

internazionale ivi presente da determinare l'assegnazione al WSSCC di una ulteriore *mandated activity* relativa al *follow up* del lavoro svolto. Nucleo operativo di base del nuovo Gruppo di lavoro costituitosi a tal fine (WSSCC Group on Services for the Urban Poor) e tuttora attivo, era l'UNHCS, la DGCS, l'USAID, l'Environmental Health Project, il WEDC (UK) ed il CERFE di Roma.

La significatività dei risultati raggiunti dal Group on Urbanization nel quadro dell'incarico ad esso assegnato ad Oslo relativo, in particolare, alle modalità più idonee per il raggiungimento di un progresso sostenibile nell'erogazione dei servizi idrici e fognari ai poveri urbani dei PVS è rappresentata dalla individuazione, ai fini di un intervento di settore correttamente pianificato ed efficacemente gestito, di sei ambiti di azione prioritari strettamente interconnessi, all'interno dei quali operare sulla base di linee guida puntualmente definite, e dal riconoscimento della necessità di assicurare a tale operatività carattere sinergico.

Le azioni mirate a regolarizzare l'occupazione del suolo; garantire la *partnership* di tutti i soggetti coinvolti; vitalizzare la mobilitazione delle risorse locali e formare gli erogatori ed i fruitori di servizi al *cost recovering*; ricercare ed utilizzare tecnologie appropriate; riformare e rafforzare le istituzioni a livello centrale e periferico; conservare e rendere efficiente la gestione delle risorse idriche – che rappresentano, appunto, gli ambiti di azione prioritari individuati – non possono che costituire componenti di un unico programma di intervento per il reale e complessivo sviluppo del territorio di interesse.

Ma l'esperienza di Rabat appena citata è indicativa non tanto e non solo del positivo risultato raggiunto dal lavoro svolto, bensì e soprattutto del maturare anche all'interno della Cooperazione italiana dei nuovi concetti cosidetti di "sviluppo umano" e, più recentemente, di "sviluppo umano sostenibile" che hanno radici nella profonda revisione operata a livello internazionale circa la validità delle teorie egemoni, negli anni cinquanta e sessanta, relative alla stretta connessione fra crescita economica e sviluppo (interventi ad alta intensità di capitale fondati sul trasferimento di tecnologie complesse, spesso obsolete nei pa-

esi d'origine, con l'aspirazione di creare il *trickle-down effect* nelle economie dei PVS).

Dalla constatazione dei numerosi fallimenti degli interventi di cooperazione ispirati alla teoria dello sviluppo come mera crescita economica ha tratto origine una concezione più ampia e complessa dello sviluppo riferita anche agli aspetti sociali e culturali oltre che ai fattori economici, tecnologici ed istituzionali alla base dell'incremento del prodotto interno lordo di un paese.

Tali aspetti, considerati in un primo tempo come ostacoli al decollo economico, sono stati rivalutati nel corso del tempo sulla base di una crescente mole di informazioni e di dati sulle dinamiche dei processi di sviluppo. In tal modo i fattori sociali e culturali si sono trasformati da ipotetico freno a potenziali elementi moltiplicatori dello sviluppo, da considerare attentamente nel valutare la vitalità dei progetti eseguiti e la sostenibilità degli interventi da porre in essere.

A partire dagli anni settanta un numero sempre crescente di soggetti della cooperazione internazionale (ONG, centri di ricerca e, più recentemente, donatori: si pensi all'esperienza di avanguardia dei paesi scandinavi, degli olandesi, dei canadesi) ha adottato concetti, termini e metodologie derivanti direttamente dalla revisione e dalla critica delle precedenti teorie dello sviluppo. Ci si riferisce al tema dello sviluppo endogeno, alla critica del *maldéveloppement*, alla rielaborazione dei teorici della dipendenza basata sul superamento delle teorie della modernizzazione, ed, in generale, al fiorire di una nuova terminologia acquisita nel gergo della cooperazione (sviluppo integrato, sviluppo autocentrato, sviluppo locale, ecosviluppo, sviluppo sostenibile, sviluppo partecipato, etc.).

Come spesso si rileva, i processi di revisione viaggiano con lentezza ed a velocità differenziate, facendo breccia in tempi diversi nei santuari dell' "ortodossia". Le istituzioni finanziarie internazionali hanno mostrato i primi segni di apertura dopo aver riconosciuto gli insoddisfacenti risultati dei programmi di aggiustamento strutturale, soprattutto in Africa, negli anni ottanta.

Il problema del cosiddetto "aggiustamento dal volto umano" è stato posto fin dalla metà dello scorso decennio proprio tenendo conto, da un lato, della constatazione dell'impatto sociale negativo dei programmi di aggiustamento e di stabilizzazione e della conseguente necessità di impostare una pianificazione più equilibrata della spesa sociale, riferita soprattutto ai servizi di base e, dall'altro, della priorità costituita dalla formazione delle risorse umane necessarie a garantire la gestione dei processi di sviluppo.

In linea con tale generalizzata acquisizione concettuale, anche la World Bank ha avviato una revisione della propria politica ponendosi obiettivi di *poverty reduction* o *alleviation* che hanno generato un'intera famiglia di programmi (i.e.: *poverty friendly*), interventi (i.e.: *pro-poor*) e strategie (i.e.: *poverty line*) rapportate ai parametri di consumo e di reddito medio pro capite.

I concetti base della teoria dello "sviluppo umano", locuzione adottata a livello internazionale a partire dal 1990 in esito all'avvio della pubblicazione dell'omonimo rapporto periodico dell'UNDP, sono patrimonio della cooperazione non governativa italiana da qualche decennio.

Solo più tardi, scontando l'inerzia intrinseca dell'ambito pubblico, la cooperazione governativa del nostro paese ha fatto propri alcuni di tali concetti, reperibili anche nelle formulazioni dell'attuale normativa in materia di cooperazione allo sviluppo, sia aderendo alle posizioni espresse in ambito internazionale, prioritariamente in sede OCSE-DAC, sia formulando e finanziando singoli interventi che, ispirandosi direttamente o indirettamente ai principi dello sviluppo umano, hanno conseguito risultati incoraggianti.

L'impatto della nuova elaborazione teorica in materia di sviluppo umano si è così via via riflesso sulla prassi della nostra cooperazione che ha da qualche anno adottato modelli logici di elaborazione di programmi e progetti che pongono in evidenza rischi e vincoli non solo economico-finanziari bensì anche sociali, culturali ed ambientali per la riuscita di un intervento, impropri nel quadro della pregressa concezione semplicistica dello sviluppo.

L'ampia riflessione oggi in corso fra gli "addetti ai lavori" del nostro Paese sul tema dello sviluppo umano sostenibile, dopo le prime esperienze operative della prima metà degli anni novanta, alle quali la comunità internazionale ha riservato riconoscimenti formali, costituisce un indubbio indicatore dell'elevato livello di crescita complessiva del sistema governativo/non governativo dell'aiuto italiano allo sviluppo che, in un tempo relativamente ridotto e tesaurizzando l'esperienza dei sistemi di cooperazione di più antica origine, ha saputo allinearsi con essi nella trattazione delle teorie più avanzate, divenendo non di rado protagonista nei *fora* tecnici di avanguardia.

E, tuttavia, il difficile percorso compiuto dalla Cooperazione italiana non appare ancora sufficiente a garantire pienamente l'assolvimento dei compiti ad essa, fra le altre, assegnati dalla Conferenza di Istanbul.

Ben oltre le acquisizioni teoriche e pur riconoscendo la positività delle novità di metodo recentemente adottate cui si è accennato, occorre ora inserire gli obiettivi dello sviluppo umano sostenibile nella corrente principale (*mainstreaming*) del processo di elaborazione ed esecuzione dell'aiuto allo sviluppo, integrando in forma sistematica nell'impostazione, nella formulazione e nell'attuazione di programmi e progetti, contenuti coerenti con le modalità operative (approccio integrato e metodi partecipativi) ed i campi applicativi (promozione dello sviluppo economico locale, tutela della salute e gestione dei problemi sociali, promozione dell'educazione di base, salvaguardia dei diritti umani e sostegno dei processi di democratizzazione, tutela dell'ambiente) propri di tale avanzato concetto di sviluppo.

L'omogeneità di una politica così impostata, applicabile anche agli interventi di "seconda emergenza" che viepiù si caratterizzano come interventi di ricostruzione e riabilitazione a seguito di conflitti, consente, infatti, di utilizzare in modo ottimale, pur nel quadro di *budget* particolarmente ridotti come gli attuali, tutti gli strumenti (dono, credito d'aiuto) ed i canali (bilaterale, multilaterale, multibilaterale) di cui la Cooperazione italiana dispone, assicurando una risposta certamente più efficace alla domanda di azioni sempre più complesse proveniente dal sud del mondo dove l'applicazione di strategie finalizzate al raggiungimento della equità, dell'integra-

zione e della stabilità sociale costituiscono condizione prioritaria per il miglioramento dei livelli di vita nel rispetto dell'ecosistema.

Significativi segnali di un orientamento in tal senso sono già percepibili. E non solo nell'esercizio ordinario dell'attività di cooperazione che sempre più spesso, sebbene in forma non sistemica come rilevato, si orienta verso interventi anche di settore (educazione, formazione, sanità, etc.) formulati in modo da favorire la crescita complessiva del territorio di interesse attivando la partecipazione locale consapevole, bensì anche nell'ambito dei disegni di Legge di riforma della disciplina della Cooperazione italiana allo sviluppo, recentemente poste all'attenzione del Parlamento, che richiamano tutti, fra le finalità della politica di aiuto, le assunzioni di base per la promozione dello sviluppo sostenibile.

Ciò che autorizza a considerare, forse con l'ottimismo di chi da anni opera nel settore, meno incerti che nel passato da parte del nostro Paese l'applicazione dei principi ed il perseguimento degli obiettivi della Dichiarazione di Istanbul.

I risultati del Concorso 1996 promosso dalla Fondazione Aldo Della Rocca

Cogliendo la centralità del dibattito operato nel corso del City Summit, il Concorso "La Conferenza mondiale Habitat II. Problemi e soluzioni per gli insediamenti umani del XXI secolo", bandito nel 1996 dalla Fondazione Aldo Della Rocca, ha inteso alimentare la riflessione circa gli approcci possibili per il disegno della città del terzo millennio, ponendosi, in tal modo, esso stesso come tassello dell'auspicato *follow up* della Conferenza.

Il corposo lavoro di Bianca Petrella con Annalaura Casolaro, Francesca Paola Cilento, Massimo Clemente, Maria Luisa De Cristofaro, Gabriella Esposito, Gabriella Galzignato e Katherine Keane, cui è stato attribuito il primo premio del Concorso, costituisce un contributo di particolare rilievo per ampiezza, completezza ed originalità di trattazione alla lettura critica del simposio.

Attraverso la ricostruzione delle tappe fondamentali del percorso concettuale compiuto dalla comunità internazionale da Vancouver ad Istanbul gli autori, presenti ad Habitat II, colgono con puntualità le relazioni sussistenti tra i risultati dei Summit intervenuti nel periodo, sottolineandone convergenze e diversità e ponendone in evidenza l'impatto sulla evoluzione dei sistemi urbani e territoriali nel prossimo secolo.

Diparticolare interesse risulta l'analisi comparata dell' "Habitat Agenda" e dell' "Agenda 21", rilevati come documenti guida per l'azione dei governi nell'ambito degli insediamenti umani e dell'ecosistema mondiale, e della "Carta di Megaride 94", prodotto della comunità scientifica disciplinare. Lo sforzo di sistematizzazione del vastissimo coacervo delle problematiche trattate in ciascuno dei documenti è già prodotto di altissima qualità, ma ancor più di rilievo appare il significato della conclusione cui l'analisi giunge: la coscienza della diversità dei ruoli interpretati dai decisori e dagli urbanisti e la necessità di riconoscere il legame biunivoco esistente fra gli uni e gli altri affinché la complementarità del relativo agire possa realmente concorrere a frenare l'accelerazione delle "trasformazioni non governate che coinvolge tutti gli aspetti della configurazione sociale ed urbana".

Ma la significatività del prodotto presentato non si esaurisce nella disamina citata; esso testimonia, infatti, dell'apporto attivo degli autori per l'implementazione dell'Habitat Agenda e del lavoro delle strutture scientifiche cui essi afferiscono (IGCM-International Group Charter of Megaride 94, Di. Pi.S.T.-Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio dell'Università "Federico II" di Napoli, Dipartimento di Cultura del Progetto della Seconda Università di Napoli, I. Pi. Ge. T.-Istituto di Pianificazione e Gestione del Territorio del CNR).

Attraverso la raccolta del materiale informativo prodotto dai soggetti non governativi presenti ad Istanbul, organizzato all'interno di una banca dati relazionale e filtrato attraverso i principi della Carta di Megaride, essi interpretano, riconducendoli ad omogeneità, dati estremamente variegati provenienti da fonti diverse per ambiti di appartenenza e Paesi di riferimento, fornendo un panorama di riflessioni organizzato, finora non di-

sponibile, delle “problematiche più drammatiche e degli approcci risolutivi in atto nei vari territori del mondo” sul tema dell’*habitat*.

E, tuttavia, tale attività risulta solo come uno degli *step* della strada che gli autori, attraverso l’IGCM coordinato dal Prof. Corrado Beguinot, hanno percorso per la verifica dell’applicabilità della Carta, già avviata attraverso le inchieste internazionali condotte negli anni 1995 e 1996 presso gli esponenti della comunità scientifica ed i gestori (Sindaci) e decisori (Governi nazionali) di settore, e nella quale essi intendono procedere per la valorizzazione delle potenzialità del nuovo Documento sull’urbanistica ed il superamento dei relativi limiti registrati in esito alle inchieste condotte.

Coinvolgendosi, così, nel ruolo di promotori culturali e sostenitori del progresso tecnico-scientifico in materia di insediamenti umani del terzo millennio, e ben interpretando il senso del *follow up* auspicato a conclusione dei lavori di Istanbul.

La monografia presentata dal Gruppo coordinato da Erich Roberto Trevisiol (Alberto Magnaghi, Carmela Melania Clavelli, Wolfgang Sachs, Elena Mortola, Alessandro Giangrande, Alberto Tarozzi, Edoardo Salzano, Giorgio Ferraresi, Enzo Scandurra), vincitore del secondo premio del Concorso, si segnala per l’originale lettura dei lavori del Summit e per il contributo che essa fornisce ai problemi del degrado degli insediamenti umani del XXI secolo individuando quali possibili soluzioni quelle centrate sul concetto di autosostenibilità.

Il primo segmento del lavoro, il cui approccio innovativo è già significato nel titolo dove il termine *sufficiacia* è inteso a sottolineare gli aspetti normativi e qualitativi dello sviluppo sostenibile ai quali sono riferite le soluzioni postulate, analizza i contenuti delle quattro parti dell’Habitat Agenda verificandone la praticabilità e l’efficacia delle determinazioni attraverso la lente dello “sviluppo locale autosostenibile” (SLA) promosso dalla Scuola Territorialista Italiana.

Il secondo segmento approfondisce i temi dell’approccio territorialista, che accoglie –integrandolo– quello ambientalista e che, riconoscendo il territorio come “organismo vivente ad alta complessità composto da luo-

ghi dotati di storia, carattere, identità, strutture di lunga durata, che formano i "tipi" territoriali e urbani attraverso processi di co-evoluzione fra insediamento urbano ed ambiente", attribuisce alla sua valorizzazione il fondamento della sostenibilità.

Insita nella tipologia di approccio sostenuta dagli autori è l'importanza della partecipazione delle comunità locali alla rinascita del proprio territorio. Il loro inserimento dialettico nel processo di pianificazione ("produzione sociale del piano", della quale il lavoro riporta alcuni esempi) rappresenta, infatti, il risultato dell'avvenuta maturazione del principio di autoriconoscimento ed autodeterminazione alla base di una traiettoria duratura di sviluppo.

Quali gli indicatori della qualità del territorio utili alla misurazione della autosostenibilità? Attraverso la disamina dell'evoluzione del concetto di indicatore quantitativo/qualitativo il Gruppo giunge ad individuare il particolare interesse rivestito dagli indicatori multiattributo ed estetico-percettivi per la valutazione delle qualità del vivere e dell'abitare il territorio.

Il terzo ed ultimo segmento del lavoro descrive l'andamento evolutivo del concetto di sostenibilità e ne prefigura, per i contesti antropici degli anninovanta, la necessaria trasformazione nel concetto di autosostenibilità. Per tali contesti anche l'approccio sistemico e la teoria della complessità sembrano suggerire assetti urbani improntati alla "produzione dematerializzata" ed al recupero della qualità della vita dai quali vengano definitivamente esclusi i processi consumistici ed antinaturali.

Il terzo premio attribuito dal Concorso ha inteso riconoscere al lavoro presentato da Tarcisius Onwuta e Cecilia Pavan la validità di una testimonianza particolarmente significativa proveniente dal sud del mondo che induce a riproporre con forza l'interrogativo sulla praticabilità/efficacia delle soluzioni emerse dal confronto di Istanbul e sul lungo cammino che ancora separa le elaborazioni concettuali dei teorici dello sviluppo dalla realtà dei microcontesti dei Paesi meno favoriti.

L'ambito centrale della ricerca svolta esamina il piccolo contesto della comunità rurale di Umuabi, nello Stato di Enugu in Nigeria dove le pro-

fonde radici dei tradizionali modelli di organizzazione sociale, basati sull'*age grade* hanno influenzato ed in parte contrastato la trasformazione in senso "moderno" della comunità sì da determinare un modello territoriale del tutto peculiare nel quale, ad esempio, si rileva la migrazione della capacità economica, detenuta dai gruppi più attivi, verso le vicine aree urbanizzate dalle quali tuttavia proviene un flusso di rimesse finanziarie di ritorno verso la comunità rurale di origine in forza del tradizionale principio di solidarietà.

Il dualismo persistente fra abitudini di vita ancorate ad antiche prassi ed acquisizioni derivate da forme di più avanzata modernizzazione ed i disequilibri che tale dualismo genera nel contesto di riferimento bloccando su condizioni di estrema povertà impongono, quindi, a giudizio degli autori, la ricerca di soluzioni di scala adeguata che colgano l'essenza di tale dualismo, recepiscono al proprio interno le preesistenze culturali e sociali reinterpretandole in chiave "moderna" e riconoscano nella formazione culturale e nella diffusione presso la comunità dei concetti di autodeterminazione la premessa indispensabile ad innescare lo sviluppo.

Gli ulteriori due lavori di cui alla presente pubblicazione, ancorché non risultati vincitori, offrono, tuttavia, spunti di interesse per l'implementazione di specifici ambiti del dibattito sugli scenari urbani del prossimo secolo.

Il tema della conservazione degli insediamenti umani attuali e futuri è oggetto del lavoro presentato da Laura Verdelli, Romeo Carabelli e Raimondo Pinna che, attraverso considerazioni generali sullo stato di crisi che attualmente investe la gestione e la tutela dei beni patrimoniali, sottolineano come l'avvio di una politica di conservazione sia condizionata dalla possibilità di attribuire al patrimonio insediativo ed ai relativi interventi conservativi la proprietà di capitale simbolico e/o capitale con valore d'uso.

E l'assenza di interazione fra decisori degli interventi e attori sociali è ancora una volta sottolineata dagli autori quale impedimento per garantire la compatibilità fra le aspettative degli abitanti e le vocazioni del territorio.

L'apporto innovativo del secondo lavoro, proposto da Piero Tinelli, è individuabile soprattutto nel valore di "costituzione materiale dell'ordinamento internazionale" attribuito ad alcuni dei principi "fondamentali" aventi "forza giuridica speciale" sanciti nella Dichiarazione di Istanbul.

Il consenso della comunità internazionale in relazione ad essi viene interpretato dall'autore come fattore determinante per la loro rapida traduzione in forme normative di concreta applicazione da parte dei singoli Stati, mentre l'adesione a posizioni concettuali più generalizzate consente comunque di avviare con maggiore facilità il loro processo di inserimento nel "diritto consuetudinario".

L'esempio riportato relativo al rapporto fra diritto di sovranità di ogni Stato sullo sfruttamento delle risorse del proprio territorio e dovere di protezione dell'ambiente esplicita il senso di tale "forza", come tende a testimoniare la disamina affrontata nel prosieguo del lavoro circa i risultati dell'azione promossa dalla U.E. in relazione alla politica ambientale dell'Unione per la tutela delle proprie aree costiere: il sistema normativo, procedurale ed informativo messo a punto in sede comunitaria, spesso più avanzato rispetto a quello degli Stati membri, appare in grado di orientare in termini positivi l'azione di questi ultimi in materia di ambiente all'interno dei propri confini nazionali.

Da Istanbul a

Un tema, fra tutti, appare legare i lavori presentati, pur così diversi fra loro: l'urgenza di dar voce alla collettività, di operare affinché essa divenga finalmente protagonista della propria crescita, del proprio territorio, del proprio futuro.

Troppo spesso i teoremi dello sviluppo hanno privilegiato il proprio divenire concettuale; troppo di rado i decisori ed i pianificatori hanno letto la quotidianità di un contesto, hanno valorizzato le istanze di coloro che non hanno strumenti di espressione adatti ad essere ascoltati, hanno individuato, fra i tanti, i segni di un volere comune più consapevole per l'uso e l'evoluzione del proprio habitat.

Mentre nella gran parte dei testi più autorevoli si riconosce la positività della partecipazione a livello locale e l'adozione di metodi partecipativi quale principale chiave di successo dei programmi di sviluppo, la pratica applicativa fatica a sistematizzare l'utilizzo di tale metodo per gli indubbi fattori limitanti che esso inevitabilmente implica.

Come si approfondisce nel ricordato Documento Finale di Rabat, i costi e la complessità della partecipazione, la scarsa educazione civica degli abitanti, la limitata capacità di mobilitazione da parte degli organismi di base, la carenza di personale qualificato e di professionalità da parte degli operatori locali, l'influenza negativa degli stereotipi di cui talvolta sono portatori gli ideatori e gli esecutori degli interventi, i limiti delle forme tradizionali di partecipazione ed, in particolare, di quella assembleare, le conseguenze negative della mancata considerazione o sottovalutazione delle caratteristiche culturali della popolazione, i conflitti fra questa e le agenzie di cooperazione internazionale costituiscono ostacoli al divulgarsi dell'approccio partecipativo.

Eppure, le esperienze più avanzate anche italiane testimoniano che solo attraverso il dialogo continuo e paritetico fra tutti gli attori coinvolti nel processo di sviluppo e la riacquisizione della soggettività di decisione da parte di ciascuna di esse, pur nel rispetto dei rispettivi ruoli, può essere perseguito l'obiettivo dello sviluppo sociale, economico ed ambientale – sostenibile, appunto – derivato dalla Conferenza di Rio.

Affinchè nessuno più, di fronte alle trasformazioni del proprio intorno, abbia a dire, come il protagonista senegalese del libro di Cheikh Hamidou Kane "L'aventure ambiguë":

"Je suis une pauvre chose qui tremble et qui ne sait pas"

BIANCA PETRELLA
Coordinatore

&

ANNALAURA CASOLARO, FRANCESCA PAOLA
CILENTO, MASSIMO CLEMENTE, MARIA LUISA DE
CRISTOFARO, GABRIELLA ESPOSITO, GABRIELLA
GALZIGNATO, KATHERINE KEANE

LA CONFERENZA MONDIALE HABITAT II
Problemi e soluzioni per gli insediamenti umani del XXI secolo

PRIMO PREMIO DEL "CONCORSO 1996"

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

CHICAGO, ILLINOIS

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
CHICAGO, ILLINOIS
THE UNIVERSITY OF CHICAGO
CHICAGO, ILLINOIS

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
CHICAGO, ILLINOIS
THE UNIVERSITY OF CHICAGO
CHICAGO, ILLINOIS

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

CHICAGO, ILLINOIS

LA CONFERENZA MONDIALE HABITAT II

Problemi e soluzioni per gli insediamenti umani del XXI secolo

PREMESSA

Questo lavoro intende fornire un quadro critico completo della "Conferenza mondiale sugli insediamenti umani" che l'UNCHS (United Nations Center for Human Settlements) ha organizzato per conto delle Nazioni Unite, in Turchia, lo scorso anno. Com'è noto, tali assise non rappresentano degli episodi isolati ma sono elementi inseriti all'interno di un intreccio complesso e caratterizzato da tempi lunghi: per valutare la Habitat 2 Conference è necessario richiamarsi al processo che l'ha preceduta e guardare al programma che ad essa seguirà.

Le pagine che seguono illustrano il percorso attraverso il quale si è giunti ad Habitat 2, descrivono criticamente i risultati, ufficiali e non, della Conferenza e spiegano cosa è previsto (e cosa è prevedibile) per il prossimo futuro. Lo sviluppo del lavoro consente anche di cogliere le relazioni che sussistono tra il City Summit d'Istanbul (e i suoi documenti ufficiali) e altri due eventi, considerati essenziali per comprendere il dibattito, attualmente in corso, sull'evoluzione dei sistemi urbani e territoriali nel prossimo millennio. I due riferimenti sono: la Agenda 21, inerente allo sviluppo sostenibile del pianeta, e la Carta di Megaride 94, inerente alla posizione della comunità urbanistica internazionale.

Partendo dalla prima conferenza sull'habitat del 1976,

i vari congressi delle Nazioni Unite hanno fornito proposte e programmi d'azione per indirizzare lo sviluppo sociale e ambientale del pianeta. Nei vari simposi, anche alla luce degli scenari disegnati dalla crescita della popolazione mondiale, si è operato per diffondere la cultura dei diritti umani e per affrontare la condizione delle categorie deboli e, in particolare, la situazione del mondo infantile e di quello femminile; inoltre, nei vari congressi sono stati sviluppati programmi per la diffusione di un adeguato livello d'istruzione, ma anche per la prevenzione dei disastri o per le particolari problematiche che caratterizzano le piccole isole, ponendole in condizioni differenti da quelle dei contesti continentali e metropolitani.

Interpretando il Bando del XXII Concorso, in questa monografia si affronta l'insieme delle attività svolte dalle Nazioni Unite e, in particolare, si espongono i contenuti e i risultati di quelle conferenze di settore che hanno preceduto Habitat 2 e che sono espressamente richiamate nell'Agenda prodotta ad Istanbul. Dalla descrizione dei documenti ufficiali di ciascuna è possibile cogliere l'impatto che ogni specifico aspetto determina nella configurazione degli assetti sociali e nella conseguente organizzazione spaziale e funzionale; inoltre, è possibile osservare l'evoluzione culturale che, in questi ultimi decenni, ha caratterizzato le differenti tematiche che di volta in volta sono state affrontate.

Entrando, poi, nel vivo dell'evento Habitat 2, si spiega il significato della Conferenza e i modi con cui gli

attori, governativi e non, sono potuti intervenire e hanno potuto partecipare e fornire un contributo a quello che è, essenzialmente, un prodotto delle istituzioni governative degli Stati. In particolare, essendo questa la prima conferenza delle Nazioni Unite che ha allargato la partecipazione ad una vasta gamma di soggetti (autorità locali, istituzioni scientifiche, organizzazioni non governative, ecc.), vengono descritti i ruoli svolti da ognuno e i risultati rispettivamente ottenuti.

Affinché il lettore possa condividere le atmosfere esperite da coloro che sono stati ad Istanbul durante i lavori del Summit, si racconta in modo suggestivo, ma anche critico, un'esperienza personale. Dall'arrivo sul Bosforo al ritorno negli USA, una docente d'urbanistica, che ha partecipato all'evento, quale componente dell'IGCM ("International Group Charter of Megaride"), scrive un breve diario, narrando le impressioni e le emozioni vissute, le difficoltà incontrate, gli incontri fatti, le aspettative, i risultati e ... qualche delusione.

Tornando all'interno del campo istituzionale, si descrivono e si commentano i due documenti ufficiali della Conferenza: la Istanbul Declaration e la Habitat Agenda; per quest'ultima, estremamente complessa e articolata, s'individua la struttura e s'interpretano le parti che la compongono, cogliendo le relazioni, le dipendenze, le congruenze, le contraddizioni e le probabili difficoltà attuative del programma previsto dall'UNCHS.

Con un'impostazione analoga, si sviluppano i contenuti dell'Agenda 21: il documento di Rio de Janeiro del 1992 su "Ambiente e Sviluppo" che ha sancito in forma definitiva il passaggio del concetto di sviluppo da compatibile a sostenibile. Cogliendone connessioni e contraddizioni, il lettore potrà confrontare la Habitat Agenda e la Agenda 21: documenti che si pongono quale guida ai comportamenti degli Stati nel governo degli insediamenti urbani e dell'ecosistema mondiale.

Dopo l'Agenda 21 è la volta della Carta di Megaride 94 ad essere comparata con la Habitat Agenda. In questo caso, l'obiettivo è di rilevare i punti di convergenza e di divergenza che sussistono tra le posizioni di due "soggetti" diversi ma complementari, entrambi agenti nei processi di trasformazione dei sistemi urbani e territoriali. Il documento della comunità scientifica disciplinare, cioè degli urbanisti, e quello degli uomini di governo, cioè dei decisori, vengono analizzati in funzione dei contenuti e degli obiettivi attesi.

La maggior parte di coloro che erano ad Istanbul diffondeva le proprie idee durante i vari incontri e dibattiti organizzati e attraverso la distribuzione di pubblicazioni, opuscoli, tazeobao, ecc., che sono stati puntualmente raccolti e letti da chi scrive. Anche se in modo non esaustivo, dal punto di vista geografico e delle tematiche, è stato possibile definire una sorta di panoramica mondiale che filtra i molteplici apporti attraverso la lente dei dieci principi della Carta di Megaride 94; in questo modo si è compiuto un primo passo per la costruzione di uno scenario completo, nel quale andranno evidenziate le problematiche più drammatiche e gli approcci risolutivi in atto nei vari territori del mondo.

Riducendo la scala d'osservazione, si passa ad esaminare in che forma e con quali contenuti il Governo italiano ha partecipato al secondo summit mondiale sugli insediamenti umani. Ripercorrendo sinteticamente il ruolo del nostro Paese all'interno del sistema delle Nazioni Unite, vengono criticamente descritte le fasi di preparazione, il lavoro svolto dalla delegazione italiana nei due "Committees" e nella "Plenary Assembly" nonché il programma che il nostro Paese ha intenzione di svolgere nel prossimo futuro.

Il lavoro si conclude illustrando gli studi che il DiPiST e l'IGCM (ai quali afferiscono gli autori di questo lavoro) hanno svolto e stanno svolgendo in relazione alla diffusione della nuova Carta internazionale dell'urbanistica, spiegando il ruolo che è stato esplicitato all'interno di Habitat 2 e descrivendo l'ulteriore contributo che si ha intenzione di fornire al fine di contribuire alla configurazione della città del XXI secolo.

La monografia qui presentata è stata diretta e coordinata da Bianca Petrella che ha anche redatto il cap. 2: "La Habitat 2 Conference", il cap. 4: "La Istanbul Declaration e la Habitat Agenda" e il cap. 6: "La Carta di Megaride e l'Habitat Agenda". Il cap. 1: "Da Vancouver ad Istanbul" è stato elaborato da A. Casolaro e F.P. Cilento mentre K. Keane ha steso il cap. 3: "Un punto di vista diverso". Il cap. 5: "Il Piano Globale di Attuazione dello Sviluppo Sostenibile: l'Agenda 21" è stato curato da M.L. de Cristofaro e G. Esposito, quest'ultima (coadiuvata da G. Galzignato e F.P. Cilento) ha anche sviluppato il cap. 7: "Panoramica nel mondo di Habitat attraverso Megaride". M. Clemente ha redatto il cap. 8: "Il contributo dell'Italia ad Habitat II" e, insieme a M.

L. de Cristofaro, il cap. 9: "Verso la città sostenibile: l'International Group Charter of Megaride 94 per Habitat II".

1. DA VANCOUVER AD ISTANBUL

1.1. Premessa

Per ricostruire il percorso che ha condotto al City Summit *Habitat 2* (Istanbul, 1996) è indispensabile delineare il quadro delle molte conferenze organizzate dalle Nazioni Unite nell'arco temporale 1976-1996, partendo, quindi, dal primo incontro internazionale dedicato agli insediamenti umani (Vancouver, 1976). In particolare, le conferenze cui si fa riferimento coincidono con le dieci richiamate espressamente all'interno del Preambolo dell'*Habitat Agenda*. Finalità comune di tali incontri mondiali è quella di sensibilizzare, sia i Governi sia l'opinione pubblica, su particolari problematiche e d'individuare strategie d'intervento per la loro risoluzione.

Habitat 2 costituisce il Summit all'interno del quale confluiscono tematiche e problematiche, risultati, principi e risoluzioni delle conferenze delle Nazioni Unite dedicate ai diversi aspetti dello "sviluppo"; l'incontro d'Istanbul si configura, pertanto, quale quadro, ampio e articolato, in cui concorrono i temi, i problemi e le possibili azioni da intraprendere.

Lo sviluppo costituisce uno dei temi maggiormente ricorrenti all'interno delle assise che hanno preceduto *Habitat 2*; esso è affrontato da diverse angolazioni che evidenziano i differenti e molteplici aspetti che concorrono alla sua definizione. L'uomo, la natura, l'economia, la cultura, costituiscono le componenti fondamentali coinvolte nel processo teso al perseguimento dello sviluppo. L'*habitat*, di contro, costituisce l'elemento ricettore di tale processo; le sue molteplici dimensioni devono essere considerate congiuntamente: la componente umana e quella naturale, la componente sociale e quella fisica.¹ La comprensione dei problemi inerenti allo svilup-

po, la loro descrizione ed i processi volti alla loro risoluzione devono considerare l'*habitat* nel senso più ampio del termine: contemporaneamente insediamento umano ed ecosistema. Lo scenario cui tendere sarà caratterizzato da nuove forme d'equilibrio di tipo economico, sociale ed ambientale; disuguaglianze tra ricchi e poveri, tra categorie forti e categorie deboli, così come ogni altra forma di disparità, dovranno essere debellate.

Il tema dello sviluppo, che coinvolge l'intero scenario mondiale, è centrale in alcune Conferenze, altre, invece, affrontano temi ambientali con riferimento a specifiche realtà territoriali, contraddistinte da peculiari caratteristiche e definite particolarmente vulnerabili dal punto di vista ambientale (soggette a catastrofi naturali, ecc.); altre assise, infine, presentano contenuti monotematici (donne e bambini) e settoriali (diritti dell'uomo e educazione).

Quali sono i temi principali che la Conferenza *Habitat 2* ha ereditato? Quali i contenuti?

La stretta interrelazione esistente tra il concetto di "sviluppo" ed il concetto di "qualità" è evidenziata dalla prima conferenza internazionale dedicata agli insediamenti umani (Vancouver, 1976); tematica centrale dell'incontro appare il trionfo: qualità degli insediamenti/qualità della vita/lo sviluppo economico.

Quattordici anni dopo, la Conferenza di Jomtien-Thailand (1990), dedicata al tema dell'educazione per tutti, individua, quali strumenti basilari per il perseguimento dello sviluppo, l'istruzione e la formazione dell'individuo, sia esso adulto o bambino, qualunque sia la sua razza, la sua religione, la sua cultura e così via; strumenti, questi, già riconosciuti di fondamentale importanza, quaranta anni prima, dalla "Universal Declaration of Human Rights"².

Il riconoscimento e l'acquisizione del legame esistente tra sviluppo, rispetto dei diritti umani e democrazia fanno sì che proprio il primo di tali concetti, lo sviluppo, sia individuato dalla Conferenza di Vienna (1993) quale presupposto fondamentale per garantire il pieno godimento, da parte di tutti, dei diritti umani.

I problemi della crescita demografica e dell'individuazione delle possibili modalità di sviluppo in "termini ambientali" sono affrontati, invece, dalla Conferenza del Cairo (1994), dedicata al tema "popolazione e sviluppo". Il Summit sottolinea la profonda interrelazione esistente

¹ Vedi COHEN, M. (1996) "Habitat II and the challenge of the urban environment: bringing together the two definitions of habitat", in *Cities of the future: managing social transformations*, International Social Science Journal, Unesco, England.

² Per approfondimenti sulla Dichiarazione si rimanda alla nota 4.

tra le tematiche sociali ed ambientali ed evidenzia la necessità di garantire il miglioramento della qualità della vita ad ogni individuo. In particolare, le realtà urbane appartenenti alle aree della terra ecologicamente più vulnerabili sono individuate quali ambiti territoriali potenzialmente a rischio, in quanto oggetto -nei prossimi decenni- d'un consistente incremento demografico, determinato anche dai fenomeni di migrazione interna ed internazionale. Per tali insediamenti, il raggiungimento dell'equilibrio tra domanda e offerta delle risorse e tra sviluppo e tutela dell'ambiente costituisce una condizione necessaria a garantirne la sopravvivenza.

Lo stretto legame che intercorre tra politiche sociali e politiche economiche è evidenziato, anche, dalla Conferenza di Copenhagen (1995), incentrata sullo sviluppo sociale da conseguire attraverso il superamento e l'abolizione di fenomeni, quali la povertà, l'emarginazione sociale e così via, largamente diffusi sia nei paesi sviluppati sia in quelli in via di sviluppo. La profonda relazione che lega politiche sociali e politiche economiche ha fatto sì che gli obiettivi individuati dalla Conferenza fossero orientati a ridurre la diffusa condizione di povertà, ad incrementare l'occupazione produttiva, a migliorare l'integrazione sociale, in altre parole, a contribuire allo sviluppo attraverso l'adozione di modelli che non compromettano ulteriormente lo stato dell'ambiente.

La conferenza che ha segnato una svolta nel quadro delle politiche ambientali è quella di Rio de Janeiro (1992); essa ha, infatti, sancito il superamento del vecchio approccio culturale che poneva la problematica ambientale in antitesi rispetto alle problematiche inerenti allo sviluppo: la necessità di adottare nuovi modelli di produzione e di consumo, orientati a garantire il perseguimento dello sviluppo sostenibile è sancita. Lo sviluppo sostenibile e duraturo è individuato quale obiettivo cui devono tendere tutti i processi di crescita e di trasformazione.

In particolare, lo sviluppo sostenibile degli Stati delle piccole isole in via di sviluppo costituisce il tema centrale della Conferenza di Bridgetown-Barbados (1994), che trasforma i contenuti dell'*Agenda 21* - uno dei documenti adottati a Rio de Janeiro - in misure ed azioni specifiche da intraprendere all'interno d'ambiti caratterizzati da elevata vulnerabilità e fragilità ambientale. Le condizioni peculiari che contraddistinguono queste realtà territoriali richiedono priorità d'intervento. Ridurre il livello di vulnerabilità di tali aree, perseguendo modalità di sviluppo duraturo che riconoscano, pertanto, i principi dello sviluppo sostenibile, significa anche garantire la sicurezza

ed il benessere delle popolazioni indigene. Il tema della sicurezza dell'ambiente dell'uomo è affrontato anche dalla Conferenza di Yokohama (1990), dedicata alla prevenzione delle catastrofi naturali. Pur riconoscendo la necessità di ampliare il concetto di disastro -estendendolo anche ai disastri determinati dall'attività umana- la Conferenza sottolinea il legame esistente tra salvaguardia dell'ambiente, economia e sviluppo duraturo. La tutela dell'ambiente rappresenta un'azione fondamentale per la prevenzione dei disastri e la riduzione dei loro effetti sulla società e sul territorio; l'obiettivo principale è ridurre la vulnerabilità e garantire all'uomo un ambiente sicuro all'interno del quale vivere.

Ridurre il grado d'insicurezza dell'uomo nei confronti dell'ambiente in cui vive implica, inoltre, la necessità di rimuovere le condizioni che determinano la vulnerabilità d'alcune categorie sociali. In particolare ai bambini -soggetti principali della Conferenza di New York (1990)- devono essere riconosciuti e garantiti diritti e dignità e devono essere assicurati sopravvivenza, protezione e sviluppo. Alle donne, altra categoria sociale particolarmente vulnerabile, devono essere garantiti i diritti e le libertà fondamentali; la Conferenza di Beijing (1995) è, pertanto, tesa a sancire l'importante e fondamentale ruolo che deve essere riconosciuto alla donna all'interno della società. Le donne non devono più essere considerate un gruppo sociale debole e svantaggiato che necessita d'azioni di tutela, bensì individui, cui si riconosce la possibilità d'incidere profondamente nei processi di sviluppo locale e della società.

Il godimento dei diritti umani garantito a tutti senza alcuna forma di discriminazione costituisce il requisito fondamentale per avviare qualsiasi processo, volto a delineare nuovi scenari per la società del prossimo futuro.

1.1.1. La struttura narrativa - Ripercorrere la strada che ha condotto ad *Habitat 2* ha comportato la disamina dei documenti adottati dalle singole Conferenze³: una dichiara-

³ L'accesso attraverso Internet al sito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (<http://www.un.org>) ed al sito di *Habitat 2* (<http://www.undp.org/un/habitat>) ha costituito la prima fase della ricerca finalizzata alla raccolta dei testi delle Conferenze da analizzare; in secondo luogo è stata consultata la Biblioteca dell'Organizzazione delle Nazioni Unite di Roma. Sono state esaminate le versioni ufficiali dei documenti, in lingua inglese, mentre per le Conferenze di Jomtien e di Yokohama si è fatto riferimento alla versione in lingua francese, anch'essa riconosciuta quale lingua ufficiale.

razione e un piano d'azione, o una strategia ed un messaggio finale (Yokohama, 1994), o solo un programma d'azione (Il Cairo, 1994). Per ognuno dei documenti è stata evidenziata l'articolazione attraverso la costruzione di schemi volti ad esplicitarne la struttura. In particolare, relativamente ad ognuna delle conferenze esaminate sono stati analizzati e sintetizzati i contenuti delle dichiarazioni adottate, in quanto, tali documenti -espressione e sintesi dell'approccio culturale relativo alla specifica tematica affrontata- consentono di poter ricostruire e delineare le linee teoriche di riferimento per le azioni da intraprendere.

Lo "scenario di riferimento" (inteso come descrizione dello status relativo alla specifica tematica e, quindi, delle principali problematiche affrontate), gli "obiettivi generali", gli "obiettivi specifici" da conseguire e gli "interlocutori coinvolti" sono stati individuati quali elementi significativi da analizzare per ognuna delle dichiarazioni esaminate e costituiscono, pertanto, le voci della scheda di lettura. Tale operazione d'analisi e di sintesi ragionata è stata di fondamentale importanza, non solo per costruire un quadro chiaro per la comprensione dei contenuti relativi ad ogni conferenza ma, soprattutto, per individuare le relazioni ed interrelazioni esistenti tra le singole tematiche affrontate. Inoltre, è sembrato significativo riportare, in nota, le conferenze, le convenzioni o le dichiarazioni ai cui contenuti ed assunti teorici ognuna delle singole dichiarazioni esaminate rimanda, si ricollega o s'ispira. Tale fase ha consentito di evidenziare a quali documenti in modo più ricorrente ognuna delle Conferenze ha fatto riferimento; in particolare è emerso che la "Universal Declaration of Human Rights"⁴ e la "Convention on the Rights of the Child",⁵ adottate ri-

* La Dichiarazione è stata adottata e proclamata il 10 dicembre 1948 dalla General Assembly delle Nazioni Unite ed approvata da quarantotto Stati. Essa è strutturata in una premessa, che evidenzia le principali considerazioni, e trenta articoli che costituiscono i principi di riferimento in materia di diritti umani. Il riconoscimento del concetto di dignità che interessa tutti i membri della famiglia, dei loro diritti uguali ed inalienabili, costituisce il presupposto fondamentale per la libertà, per la giustizia e per la pace nel mondo. Un mondo che non riconosce i diritti dell'uomo offende la coscienza dell'umanità. La Dichiarazione sui diritti umani si apre con tali affermazioni. Gli Stati membri, in cooperazione con le Nazioni Unite, hanno come impegno il raggiungimento del rispetto e dell'osservanza dei diritti e delle libertà fondamentali dell'uomo. L'affermazione del concetto di

Fig. 1.1

MATRICE DI RELAZIONE TRA LE CONFERENZE

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
A. VANCOUVER, 1976										
B. JOINTIEN (THAILAND), 1990										
C. NEW YORK, 1990										
D. RIO DE JANEIRO, 1992										
E. VIENNA, 1993			*							
F. BRIDGETOWN (BARBADOS), 1994				*						
G. YOKOHAMA, 1994				*						
H. IL CAIRO, 1994			*	*	*	*	*			
I. COPENHAGEN, 1995			*	*	*	*	*	*		
J. BEIJING, 1995			*	*	*	*	*	*	*	*
L. ISTANBUL, 1996	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*

La matrice evidenzia le Conferenze UN che richiamano in modo esplicito Summit precedenti.

"protezione dei diritti" non rappresenta una generica promozione né un riconoscimento, ma una importante acquisizione sancita dalla Dichiarazione.

Tutti i popoli e tutte le Nazioni hanno come ideale da raggiungere i contenuti del Documento che ha carattere universale. Ogni individuo ed ogni organo della società deve promuovere il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali attraverso l'educazione e l'insegnamento e garantirne il riconoscimento attraverso misure progressive di carattere nazionale ed internazionale.

Adottata all'unanimità dalla General Assembly delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989, la Convenzione, a seguito delle ratifiche richieste, è entrata in vigore il 2 settembre 1990. Tale documento, a carattere internazionale, è stato sottoscritto, in tempi molto rapidi, dalla maggior parte degli Stati del mondo. La Convenzione sui diritti dei bambini è strutturata in un preambolo e cinquantatré articoli suddivisi in tre parti. Indirizzata agli stati, definendone responsabilità e doveri, essa ha come obiettivo principale il riconoscimento, il rispetto e la tutela dei diritti dei bambini e la protezione della famiglia intesa quale "ambiente ottimale" e organismo principale per la crescita e la formazione dell'individuo. La Convenzione sancisce che tutelare i diritti del bambino, in un clima di libertà, pace e giustizia, sia il primo passo da compiere per promuovere, garantendo standard di vita adeguati, il pieno sviluppo

spettivamente nel 1948 e nel 1989 dalla General Assembly delle Nazioni Unite, hanno costituito, per la rilevante importanza dei temi affrontati, uno dei presupposti teorici della maggior parte dei summit mondiali.

Tra i contenuti delle singole Conferenze esiste un legame che si esprime mediante le relazioni tra le tematiche affrontate ed attraverso l'esplicito riconoscimento dei documenti adottati da ognuna di esse (vedi Fig. 1); la matrice delle relazioni rappresenta un suggerimento per costruire possibili chiavi di lettura e per individuare collegamenti tra concetti e temi: "camminare" tra le Conferenze in un "andare e tornare" che suggerisce sempre nuovi spunti di riflessione.

Navigare tra i documenti prodotti all'interno dei summit mondiali, tra le linee di principio e le azioni ipotizzate, consente di ricostruire la strada che ha condotto ad *Habitat 2*. Comprendere gli obiettivi generali e quelli specifici sanciti dalle conferenze permette di delineare il quadro di riferimento teorico ad esse sotteso. Gli attori coinvolti, quelli da coinvolgere, ovvero da sensibilizzare e da mobilitare, sono gli interlocutori principali del processo; ognuno secondo le proprie competenze e specificità dovrà cooperare affinché gli assunti teorici divengano atti concreti. I ruoli sono chiari? La comunità scientifica, le autorità governative, le istituzioni locali, la collettività, l'individuo, ..., ognuno ha il proprio compito all'interno di tale processo; in particolare, sarà responsabilità d'ogni Stato ratificare i documenti ed elaborare piani d'azione, in conformità con quanto affermato dai documenti direttori adottati dalle conferenze. Se è fondamentale il ruolo attribuito al settore pubblico, appare molto rilevante quello riconosciuto all'uomo; egli, e la collettività in genere, deve dare il proprio contributo per promuovere e sviluppare il principio della "coscienza civile", principio che consente di rendere le popolazioni maggiormente sensibili, permeabili e parte attiva del processo.

La successiva lettura operata in modo trasversale attraverso le schede elaborate ha consentito di poter

delle potenzialità dell'uomo e pertanto il pieno sviluppo della società. "Il bambino, in funzione della propria immaturità fisica e psicologica, deve essere salvaguardato ed oggetto di particolari cure, incluse appropriate protezioni legali, prima e dopo la sua nascita" (dal Preambolo della Convenzione).

individuare i temi emergenti, i concetti ricorrenti ed i contesti territoriali per i quali le conferenze sollecitano azioni d'intervento prioritarie. Lo scenario concettuale emerso da tale lettura consente di delineare un quadro unitario, sintesi delle diverse acquisizioni teoriche peculiari delle singole conferenze. I modi d'approccio alle tematiche, i background culturali, le nuove acquisizioni teoriche verso cui tendere costituiscono il materiale di base sul quale fondare un possibile "new frame" di supporto teorico per la definizione delle azioni da intraprendere per la configurazione dello scenario del futuro.

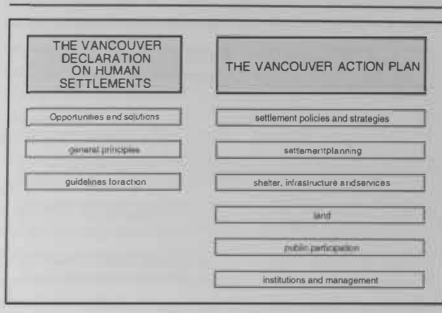
1.2. Un percorso tra le conferenze

Le conferenze riportate all'interno del Preambolo dell'*Habitat Agenda* rappresentano, come prima detto, i principi, le acquisizioni culturali, gli atteggiamenti scientifici ed operativi relativi alle diverse e specifiche aree tematiche affrontate e che il Summit mondiale riconosce e fa propri. In tale ottica appare significativo creare un percorso in grado di consentire un'agevole lettura dei principali contenuti d'ogni assise per individuare le relazioni esistenti, per seguire i percorsi evolutivi dei diversi concetti espressi e per costruire una possibile "griglia analitica" volta ad agevolare la fase interpretativa: da *Habitat a Habitat 2*. Ripercorrere trasversalmente i contenuti delle conferenze consente di evidenziare che, pur con i dovuti schematismi, le parole chiave del discorso si rincorrono e trovano diverse e più complesse ragioni d'essere. Gli scenari di riferimento, gli obiettivi generali e specifici e gli interlocutori coinvolti costituiscono le macrocategorie narrative d'ogni singolo Summit; al loro interno si ritrovano gli enunciati, le linee-guida, i principi, sui quali occorre fondare le azioni reali per la trasformazione della società del prossimo futuro.

1.2.1. *United Nations Conference on Human Settlements (Vancouver, 1976)* - Il documento approvato dalla Conferenza consta di due parti: la "Vancouver Declaration on Human Settlements"⁶ e il "Vancouver Action Plan" (Fig. 1.2). La "Vancouver Declaration on Human Settlements" è articolata in quattro paragrafi: la premessa, che introduce la tematica, le opportunità e le soluzioni per le problematiche individuate e i principi e le linee-guida da seguire per le azioni da intraprendere.

FIGURA 1.2

UNITED NATIONS CONFERENCE ON HUMAN SETTLEMENTS (VANCOUVER, 1976)



- La struttura dei documenti adottati dalla Conferenza.

The Vancouver Declaration on Human Settlements

Scenario di riferimento

Negli anni Settanta si assume la consapevolezza che il degrado sociale, economico ed ambientale è un fenomeno che interessa l'intero pianeta; le condizioni di vita in cui versa un elevato numero di persone, soprattutto nei PVS, sono estremamente disagiate. La disuguaglianza economica esistente tra le diverse realtà geografiche determina una diffusa condizione di povertà e, pertanto, non garantisce il soddisfacimento dei bisogni di base della popolazione, soprattutto nelle aree economicamente più vulnerabili. Nel 2000, si dichiara nel Preambolo del documento, si registrerà un raddoppio della popolazione, e tale incremento determinerà un'amplificazione delle principali problematiche che già attualmente interessano lo sce-

nario mondiale. La crescita urbana incontrollata, l'arretratezza delle condizioni di vita e d'insediamento nelle aree rurali, i flussi migratori determinati da motivazioni di tipo economico, politico e sociale impongono la messa a punto di una strategia di sviluppo globale. L'attenzione posta dalla Conferenza alla necessità di contenere la crescita della città attraverso la ridistribuzione della popolazione tra spazi urbani e spazi rurali, offrendo a quest'ultimo ambiente nuove e rinnovate potenzialità, non ha trovato adeguato riscontro nelle politiche e nelle strategie perseguite, dopo Vancouver, all'interno delle diverse realtà territoriali mondiali. Il XXI secolo è ormai una realtà attuale; i contenuti dell'incontro di Vancouver, le problematiche principali individuate, costituiscono ancora un terreno con il quale occorre confrontarsi: il fenomeno della crescita esplosiva delle città, le megalopoli, le monadi nel deserto dei PVS costituiscono la realtà attuale del fenomeno urbano.

Obiettivi generali

All'interno di tale scenario è stato individuato quale obiettivo prioritario il garantire il miglioramento della qualità della vita, attraverso azioni tese ad elevare la qualità degli insediamenti (urbani e soprattutto rurali) in funzione della forte relazione individuata tra qualità degli insediamenti, qualità della vita e sviluppo economico. Finalità principale dello sviluppo economico deve essere garantire non solo il soddisfacimento dei bisogni di base (alloggio, salute, cibo, lavoro, ecc.) ma, e soprattutto, la distribuzione dei benefici che da esso derivano.

Il binomio qualità/sviluppo costituisce un'importante acquisizione che assume, nel dibattito di Vancouver, una rilevante centralità in rapporto alle tematiche inerenti agli insediamenti umani. I programmi e le politiche per l'insediamento umano dovranno prevedere il soddisfacimento di "standard minimi" per assicurare un'accettabile qualità della vita; lo standard minimo dovrà tenere conto sia degli aspetti quantitativi sia di quelli qualitativi e dovrà essere definito in funzione delle specifiche condizioni socioeconomiche, presenti all'interno delle diverse realtà geografiche.

Tutte le popolazioni, come affermato a Vancouver (in particolare quelle dei PVS) e tutte le categorie sociali (ed in particolare donne e bambini) devono trovare un proprio "spazio" nel territorio e ad esse devono essere garantite pari opportunità. Le strategie e le politiche d'intervento devono essere fondate sui concetti di "specificità locale" e "urbanistica partecipata". Nella formula-

La Dichiarazione di Vancouver richiama la "Charter of the United Nations", la "Charter of Economic Rights and Duties", la "Declaration" e il "Programme of Action" adottati dalla sesta sessione speciale e la "Resolution 3128 (XXVIII)" della General Assembly delle Nazioni Unite, ed i documenti adottati dalle seguenti conferenze: "United Nations Conference on the Human Environment", "World Population Conference", "United Nations World Food Conference", "Second General Conference of the United Nations Industrial Development Organization", "World Conference of the International Women's Year".

zione e sperimentazione dei programmi per l'insediamento, sarà utile definire modalità d'approccio innovative che si avvalgano anche dell'uso degli "strumenti" forniti dal progresso scientifico e tecnologico.

Obiettivi specifici

La cooperazione internazionale, sia a scala nazionale sia globale, è individuata quale principale strumento interlocutorio attraverso cui poter effettuare un confronto continuo sulle principali problematiche che interessano le diverse realtà: salvaguardare e tutelare l'ambiente, favorire lo sviluppo economico-sociale (in particolare delle realtà appartenenti ai PVS) e ridurre la disuguaglianza esistente tra aree urbane e rurali.

Interlocutori principali

Dovranno essere coinvolti -per il perseguimento degli obiettivi individuati dalla Conferenza- i governi, le autorità ed organizzazioni nazionali ed internazionali e l'intera comunità scientifica, per promuovere azioni coordinate a scala internazionale, nazionale e locale; alla scala locale sarà, inoltre, necessario il coinvolgimento dell'intera collettività.

1.2.2. *Conférence Mondiale sur l'Éducation pour Tous* (Jomtien-Thailand, 1990) - La "Déclaration Mondiale sur l'Éducation pour Tous",⁷ strutturata in dieci articoli suddivisi in quattro paragrafi, e il "Cadre d'Action pour Répondre aux Besoins Éducatifs Fondamentaux" sono i documenti ufficiali della Conferenza (Fig. 1.3). Il Quadro d'azione è diviso in quattro parti all'interno delle quali sono definiti gli obiettivi e le finalità, i principi per le azioni da intraprendersi alle varie scale (nazionale, regionale e mondiale) e le diverse scadenze temporali delle azioni fondamentali da attuare entro il 2000.

Déclaration Mondiale sur l'Éducation pour Tous

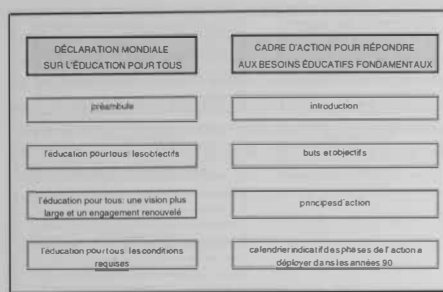
Scenario di riferimento

L'accesso all'istruzione deve essere un diritto per

⁷ La Dichiarazione di Jomtien-Thailand rimanda ai seguenti documenti: "Déclaration Universelle des Droits de l'Homme", "Convention sur l'Élimination de Toutes les Formes de Discrimination à l'Égard des Femmes", "Stratégies Prospectives d'Action pour la Promotion de la Femme", "Convention sur le Droits de l'Enfants".

FIGURA 1.3

CONFÉRENCE MONDIALE SUR L'ÉDUCATION POUR TOUS (Jomtien-Thailand, 1990)



- La struttura dei documenti adottati dalla Conferenza.

tutti! All'interno dello scenario internazionale esistono situazioni molto diverse contraddistinte da differenti gradi di complessità.

Garantire un'istruzione di base ai bambini, agli adolescenti, agli adulti significa intraprendere un percorso teso a prefigurare un territorio di conoscenza e di cultura in grado di far progredire l'intera comunità; i singoli paesi devono investire nella conoscenza, nell'istruzione e nella formazione, al fine di porre le basi per lo sviluppo ed il progresso reale della propria realtà territoriale. Ogni percorso volto alla crescita dell'individuo deve riconoscere e sancire il diritto al rispetto della cultura endogena: da essa deve derivare la propria specifica ragione d'essere. Tali importanti acquisizioni sono sancite dalla Conferenza con molta enfasi ed è, inoltre, sottolineata la natura processuale del percorso: l'apprendimento e l'istruzione sono fattori decisivi che entrano in gioco sin dalla nascita dell'individuo e sono necessari per l'intero ciclo dell'esistenza per una formazione permanente. Se particolare importanza è posta nel riconoscere la potenzialità delle risorse umane e la specificità culturale, si rende necessario individuare percorsi formativi differenziati per i vari soggetti coinvolti (bambini, adolescenti e adulti), da contestualizzare nelle diverse realtà geografiche.

Il percorso educativo non può essere "standardizzato": deve essere sicuramente garantito uno standard universale di base per l'educazione dei bambini ma, al-

l'interno delle singole culture, ogni percorso seguirà la specifica cultura autoctona.

Per gli adolescenti e gli adulti devono essere individuati programmi educativi differenziati, dedicati sia all'educazione sia alla formazione professionale in funzione degli specifici bisogni ed interessi. I programmi formativi devono garantire l'acquisizione degli strumenti d'apprendimento essenziali (lettura, scrittura, calcolo e via dicendo) e dei contenuti formativi tradizionali (conoscenza, valori, attitudini).

Garantire il soddisfacimento del bisogno d'istruzione per tutti significa avvalersi dei diversi elementi e dei differenti mezzi disponibili, tra loro complementari, le cui potenzialità si rinsaldano reciprocamente: una sorta di sistema integrato in grado di contribuire allo sviluppo dell'istruzione permanente. A tal fine tutti gli strumenti ed i canali disponibili d'informazione, di comunicazione e d'azione devono essere impiegati per favorire la trasmissione delle conoscenze di base; oltre agli strumenti tradizionalmente utilizzati possono essere sfruttate anche le potenzialità insite nei mezzi di comunicazione, (televisione, radio e così via).

Attualmente, la situazione che si registra all'interno dei diversi contesti territoriali è allarmante, in particolare, alle categorie sociali più vulnerabili (donne, ragazze, popolazione rurale, handicappati, e così via) è spesso negato l'accesso all'istruzione: 100 milioni di bambini, di cui 60 milioni sono di sesso femminile, non hanno accesso all'istruzione elementare, oltre 960 milioni d'adulti, i cui due terzi sono donne, sono analfabeti. In generale, sia nei Paesi industrializzati sia nei PVS, l'analfabetismo costituisce una condizione molto diffusa.

Nonostante siano passati quaranta anni dalla "Universal Declaration on Human Rights", all'interno della quale era sancito per ogni individuo il diritto all'istruzione, e benché numerosi traguardi siano stati raggiunti, il quadro che si registra è ancora estremamente problematico e rende necessario attivare politiche ed azioni tese a migliorare l'attuale condizione culturale dell'uomo.

Obiettivi generali

L'istruzione è un diritto fondamentale d'ogni individuo, d'ogni età, d'ogni genere e d'ogni etnia, essa inoltre può contribuire a migliorare la sicurezza, la salute, la prosperità e l'equilibrio ecologico del mondo e pertanto è individuata quale condizione necessaria allo sviluppo non solo dell'individuo ma, e soprattutto, della società. Oc-

corre all'interno d'ogni contesto territoriale individuare obiettivi specifici con elevato grado di realizzabilità e, parallelamente, definire indicatori in grado di monitorare l'efficacia delle strategie e delle azioni; la natura processuale di tali strategie consente di modificare -in funzione degli obiettivi intermedi stabiliti- il percorso, rivisitandolo ed adeguandolo ai rinnovati bisogni ed esigenze.

Particolare attenzione è posta al ruolo che può svolgere la cooperazione internazionale sia negli aspetti programmatici sia nella definizione di un concreto quadro finanziario, finalizzati all'individuazione e sperimentazione d'approcci innovativi all'insegnamento e all'applicazione di nuove metodologie. Garantire l'istruzione di base è di fondamentale importanza in quanto, favorire lo sviluppo dell'istruzione per tutti, significa porre le basi per contribuire alla riuscita ed al successo dell'attuazione di qualsiasi programma, che investa la sfera sociale, culturale ed economica, volto allo sviluppo dell'intera società. Strutturare un fertile territorio culturale è, infatti, un aspetto fondamentale per promuovere e assicurare una concreta e reale evoluzione della società.

Obiettivi specifici

La definizione di programmi differenziati per ogni categoria sociale (bambini, adolescenti, adulti) è individuata quale responsabilità individuale di tutti i paesi. Requisito fondamentale d'ogni singolo programma dovrà essere la reale e concreta perseguibilità degli specifici obiettivi individuati, quali ridurre l'analfabetismo, garantire un'educazione equa e via dicendo.

L'azione congiunta, attraverso il coinvolgimento della comunità internazionale, è individuata quale momento necessario all'interno di quelle realtà che presentano condizioni particolarmente complesse e che, pertanto, potrebbero inficiare il perseguimento degli obiettivi stabiliti; ad esempio, le peculiarità della situazione socioeconomica dei PVS richiedono l'impiego di risorse umane ed economiche più ampie al fine d'assicurare un equo e diffuso accesso all'istruzione. La cooperazione bilaterale o multilaterale, tra paesi che presentano problematiche comuni, è individuata quale ulteriore strumento per potenziare le singole risorse disponibili e per pervenire all'individuazione di azioni, con matrici comuni, da intraprendersi all'interno dei diversi contesti.

Delineare un quadro di riferimento a scala mondiale per garantire uno standard minimo d'istruzione -e, quindi, la definizione di principi guida a carattere più generale- consente di indirizzare scelte ed azioni all'in-

terno d'ogni singolo contesto territoriale: l'istruzione per tutti appare oggi un obiettivo perseguibile.

Interlocutori principali

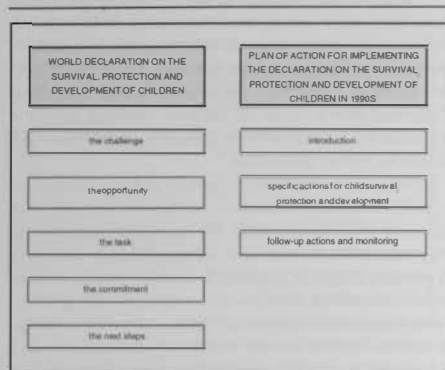
Le autorità locali hanno un ruolo fondamentale nel promuovere programmi dedicati al percorso educativo della popolazione e nell'individuare fondi utili allo scopo. Sarà responsabilità dello Stato avviare tale processo, anche se la cooperazione internazionale è individuata quale utile momento di confronto per la definizione di modi e strumenti tesi a riformare il sistema educativo. Se alle autorità nazionali, regionali e locali è demandato il compito della definizione di sistemi educativi di base, è indispensabile, per l'estrema complessità dell'obiettivo, individuare nuovi interlocutori per il reperimento delle risorse umane e finanziarie necessarie. Nuove forme di partenariato devono essere costituite a diversi livelli, coinvolgendo le figure istituzionali, le associazioni non governative, il settore privato, gruppi religiosi e via dicendo. Ruolo centrale è riconosciuto alle famiglie ed agli insegnanti, individuati quali attori fondamentali in quanto contribuiscono in modo determinante alla formazione ed alla crescita dell'individuo.

1.2.3. *World Summit for Children (New York, 1990)* - I documenti adottati dalla Conferenza sono la "World Declaration on the Survival, Protection and Development of Children"⁸ ed il "Plan of Action for Implementing the World Declaration on the Survival, Protection and Development of Children in the 1990s" (Fig. 1.4). La Dichiarazione si articola in cinque paragrafi all'interno dei quali sono riportati la descrizione della condizione attuale dei bambini, le opportunità disponibili per la risoluzione, le problematiche principali, i compiti e gli impegni da assumere e i principali passi da compiere; il Piano d'azione si struttura in tre parti di cui la prima è a carattere introduttivo, la seconda descrive le azioni specifiche da intraprendere e la conclusiva definisce il *follow-up* e i criteri per il monitoraggio delle azioni intraprese.

* La Dichiarazione di New York riconosce la "Convention on the Rights of the Child" e ne auspica una veloce ratificazione e implementazione.

FIGURA 1.4

WORLD SUMMIT FOR CHILDREN (NEW YORK, 1990)



- La struttura dei documenti adottati dalla Conferenza.

World Declaration on the Survival, Protection and Development of Children

Scenario di riferimento

La "Convention on the Rights of the Child" (1989), adottata dalla General Assembly delle Nazioni Unite, ha introdotto il concetto di "standard giuridico universale" per la protezione dei minori da fenomeni quali l'abbandono, gli abusi e lo sfruttamento e per la tutela dei loro diritti di base. Le norme internazionali e gli standard giuridici devono essere rispettati al fine di garantire la sopravvivenza, lo sviluppo e qualsiasi altra misura necessaria al benessere del bambino.

La Dichiarazione di New York riconosce l'importanza della Convenzione e rileva la necessità della sua reale e concreta applicazione; ogni singolo Stato, pertanto, è invitato ad effettuare la ratifica e l'implementazione di quanto in essa enunciato all'interno del proprio specifico contesto territoriale ed a monitorarne gli effetti.

I bambini del mondo sono innocenti, vulnerabili e dipendenti: ogni giorno quarantamila bambini muoiono a causa di malattie, malnutrizione, mancanza di servizi di base. Gli effetti della povertà e della crisi economica, gli effetti della guerra, della violenza, della discriminazione razziale, dell'apartheid si ripercuotono sui bambini, compromettono fortemente la loro crescita ed

il loro sviluppo e minano il loro futuro. Il tempo dei bambini è tempo di gioia, gioco, conoscenza e apprendimento, ma per molti bambini, soprattutto nei PVS, la realtà è differente: il tempo, ed in alcuni casi la vita stessa, non sono garantiti.

Ogni bambino deve avere la possibilità di affermare la propria identità e, a tal fine, la famiglia e l'intera società devono attivarsi per promuovere condizioni di benessere: assicurare il soddisfacimento dei bisogni di base del bambino (alloggio, cibo, assistenza, e via dicendo), costituisce l'azione prioritaria ed inderogabile da intraprendere. Nel contempo, vivere all'interno di una società libera, garantire l'istruzione, la formazione, l'accesso in genere alla cultura, sono condizioni necessarie per lo sviluppo del concetto di "vita responsabile" nel bambino d'oggi e quindi nell'individuo del domani. Attualmente, nel mondo, oltre 100 milioni di bambini non hanno un'istruzione di base e, di essi, circa i due terzi sono di sesso femminile.

Occorre dare priorità ai diritti dei bambini, garantire loro la sopravvivenza e la protezione e promuovere il loro pieno sviluppo, ponendo attenzione particolare alla crescita delle loro potenzialità, al fine di assicurare non solo il loro benessere ma quello dell'intera società.

Obiettivi generali

Promuovere lo sviluppo delle potenzialità del bambino, renderlo cosciente dei propri bisogni, diritti e opportunità rappresentano i principali obiettivi da perseguire. A tal fine la Dichiarazione deve essere intesa quale nuova opportunità per avviare un concreto processo volto alla promozione, all'interno delle diverse situazioni territoriali, del concetto di tutela e di rispetto dei diritti dei bambini e per affermare il concetto più ampio di "benessere universale".

Garantire il diritto alla salute ed alla nutrizione è condizione necessaria per tutelare la vita del bambino ma, parallelamente, appare rilevante provvedere alla sua crescita e formazione; condizioni entrambe necessarie per promuoverne e garantirne non solo la sopravvivenza e la protezione ma, e soprattutto, lo sviluppo. Alla famiglia, gruppo fondamentale ed "ambiente ottimale" per la crescita del bambino, deve essere garantita adeguata protezione e sicurezza e parallelamente deve essere dato libero accesso all'istruzione ed alla formazione intesi quali elementi fondamentali per lo sviluppo dell'individuo.

La povertà costituisce il deterrente principale allo sviluppo del bambino. È necessario, pertanto, fare un attacco globale alla diffusa condizione di povertà, che coinvol-

ga tutte le nazioni, per avere immediati benefici e migliorare repentinamente, soprattutto nei PVS, le condizioni di vita dei bambini. Inoltre, i bambini che vivono in situazioni difficili e precarie (guerra, occupazione straniera, e via dicendo), i bambini disabili, socialmente svantaggiati, i bambini-lavoratori, gli orfani e i bambini oggetti di violenza costituiscono i soggetti più vulnerabili; è necessario, pertanto, individuare misure di salvaguardia volte alla riduzione del loro grado di vulnerabilità.

Occorre intervenire con la massima urgenza, attraverso misure di protezione dell'ambiente estese a tutti i livelli, per dare ad ogni bambino un futuro migliore: per il bambino di questa generazione e per il bambino del domani.

Obiettivi specifici

Le problematiche dei bambini sono fortemente interrelate alle condizioni socioeconomiche dei singoli contesti geografici; ogni singolo Paese o comunità dovrà elaborare, in funzione delle proprie esigenze e capacità e dei propri mandati, specifici programmi operativi e specifiche strategie per garantire la sopravvivenza, la protezione e lo sviluppo dei bambini entro il 2000. Parallelamente dovranno essere intraprese azioni congiunte per effettuare un attacco globale alla povertà che coinvolgano quindi non solo le autorità dei singoli Stati, ma, attraverso l'azione di cooperazione, l'intera comunità internazionale. I benefici di tali azioni, da effettuare con la massima urgenza soprattutto nei PVS, saranno immediati in quanto ridurranno repentinamente il grado di vulnerabilità del bambino. Sarà necessario pertanto individuare non solo risorse addizionali, da trasferire in particolare nei PVS, ma anche effettuare modifiche strutturali a scala mondiale che promuovano un maggiore equilibrio nella crescita economica dei diversi contesti territoriali. Il tasso di mortalità infantile è inaccettabilmente troppo elevato: promuovere una maternità sicura, supportare la crescita e lo sviluppo del bambino sono obiettivi di rilevante importanza e i mezzi per perseguirli esistono e sono facilmente utilizzabili. Dalla nascita alla vita adulta il percorso evolutivo dell'individuo va promosso, tutelato e salvaguardato.

Interlocutori principali

Il sistema delle Nazioni Unite, le organizzazioni internazionali e regionali dovranno essere mobilitate per promuovere il benessere del bambino; inoltre, è necessario un più ampio coinvolgimento delle organizzazioni non governative affinché intervengano, sia a scala nazionale sia internazionale, attraverso contributi com-

plementari all'azione internazionale intrapresa. I bambini stessi dovranno partecipare ed avere un ruolo attivo in tale processo e, pertanto, dovranno essere costituite nuove forme di partenariato.

La cooperazione internazionale è lo strumento che consente di avviare azioni congiunte per promuovere la causa del bambino, nel frattempo, e solidalmente, sarà impegno d'ogni singolo Stato tutelare i diritti del bambino e migliorare la sua condizione di vita: garantire sopravvivenza, protezione e sviluppo costituisce il pre-requisito indispensabile per il futuro sviluppo dell'umanità.

1.2.4. *United Nations Conference on Environment and Development (Rio de Janeiro, 1992)* - La Conferenza ha prodotto complessivamente cinque documenti: due dichiarazioni di principi, la "Rio Declaration on Environment and Development"⁹ -strutturata in ventisette principi- e i "Forest Principles"; due accordi internazionali, la "Climate convention" e la "Convention on Biological Diversity" e l'*Agenda 21* (Programme of Action for Sustainable Development)¹⁰ (Fig. 1.5).

Rio Declaration on Environment and Development

Scenario di riferimento

Lo scenario mondiale è caratterizzato da seri fenomeni di degrado ambientale, risultato di modelli di crescita e di sviluppo che richiedono un'improrogabile inversione di tendenza, sia nelle realtà più sviluppate sia in quelle in via di sviluppo.

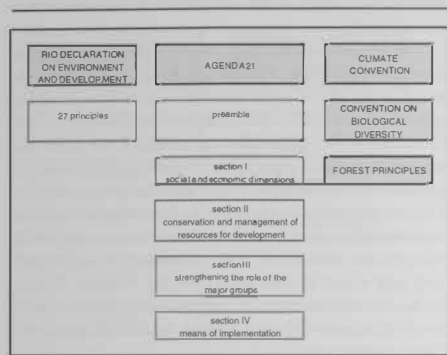
A differenza della Conferenza di Stoccolma del 1972 (che ha avuto un approccio alle tematiche ambientali di tipo settoriale e localistico, privilegiando le problematiche relative all'inquinamento determinato dalle attività industriali e, in particolare, all'inquinamento dell'aria), la Conferenza di Rio affronta le tematiche relative alla tutela ambientale in modo globale ed è tesa ad individuare politiche di sviluppo in grado di conciliare la tutela dell'ambiente naturale con il soddisfacimento delle necessità e delle esigenze determinate dallo sviluppo economico.

⁹ La Dichiarazione di Rio de Janeiro richiama la "Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment" (Stockholm, 1972) e la "Charter of the United Nations".

¹⁰ Vedi il cap. 5 "Il PGA dello sviluppo sostenibile: l'Agenda 21".

FIGURA 1.5

UNITED NATIONS CONFERENCE ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (RIO DE JANEIRO, 1992)



- La struttura dei documenti adottati dalla Conferenza.

Obiettivi generali

A scala mondiale si manifesta, in modo sempre più urgente, la necessità d'intervenire con azioni tese alla salvaguardia dell'ambiente ed in grado di ripristinare l'equilibrio e l'integrità dell'ecosistema terrestre. La definizione di normative e politiche ambientali si pone quale obiettivo fondamentale, al fine di tracciare modelli di sviluppo sostenibile da perseguire all'interno delle diverse realtà geografiche. Inoltre, dovranno essere garantiti, attraverso strumenti legislativi inerenti all'ambiente, standard ambientali per la cui definizione si dovrà tenere conto del grado di sviluppo dello specifico contesto.

Alle realtà ambientalmente vulnerabili dovrà essere garantita priorità d'azione. Inoltre, la condizione d'estrema povertà e d'elevato disagio sociale, in cui versano, in particolare modo, le popolazioni dei PVS, costituisce un'ulteriore seria minaccia per l'ambiente e, pertanto, in tali aree è imperativo intervenire. Il superamento del profondo divario esistente tra popolazioni ricche e popolazioni povere costituisce, quindi, un importante obiettivo da conseguire per individuare forme di sviluppo ambientalmente compatibili e sostenibili, azione possibile solo dopo aver garantito il benessere sociale a tutti i cittadini del mondo.

Obiettivi specifici

All'interno della Conferenza è sancito il principio della "buona fede" secondo il quale è responsabilità propria d'ogni singolo Stato informare tempestivamente le altre nazioni su eventuali danni ambientali provocati che potrebbero avere effetti esterni al proprio territorio. La difficoltà di prevedere e valutare in tempi brevi gli effetti possibili dei disastri ambientali richiede la necessità di divulgare le informazioni con la massima solerzia anche nel caso in cui non esista la certezza scientifica di quali effetti si possano manifestare. La rimozione degli effetti negativi determinati dai disastri ambientali rende necessaria la mobilitazione dell'intera comunità internazionale in quanto il tema ambientale (azioni di tutela, salvaguardia, protezione, riequilibrio ambientale e via dicendo) ha carattere globale.

La Conferenza, inoltre, individua la Valutazione d'Impatto Ambientale quale adeguato strumento per la localizzazione d'attività che potrebbero avere effetti negativi sul territorio, sottolineando in tal modo il principio di "responsabilità della società" nei confronti dell'ambiente.

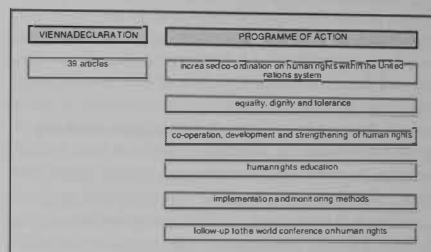
Interlocutori principali

L'impegno orientato a garantire l'integrità dell'ecosistema terrestre coinvolge tutti gli Stati e tutti i cittadini; anche questi ultimi, attraverso la partecipazione attiva ai processi decisionali, sono chiamati a contribuire alla definizione di politiche orientate allo sviluppo sostenibile. Alle categorie sociali più deboli -quali le donne ed i giovani- in genere esclusi dai dibattiti inerenti alle tematiche ambientali, è riconosciuto il diritto ad un ruolo attivo attraverso la partecipazione diretta alle scelte tese al conseguimento dello sviluppo sostenibile.

I governi dovranno farsi promotori di strategie, progetti e politiche ambientali avvalendosi anche della cooperazione tra le diverse nazioni in relazione al riconoscimento del carattere internazionale del problema relativo alle tematiche ed ai costi ambientali. È necessario inoltre il coinvolgimento di tutti gli stati per l'elaborazione di una normativa internazionale e per la risoluzione dei problemi causati da incidenti ambientali; tale normativa dovrà principalmente individuare le modalità per la definizione delle responsabilità e per il risarcimento dei danni determinati all'ambiente da parte delle singole nazioni. A tal proposito si introduce il concetto di "responsabilità" secondo il quale ogni stato deve rispondere dei danni ambientali, determinati sia all'interno del proprio territorio sia oltre i propri confini territoriali.

FIGURA 1.6

WORLD CONFERENCE ON HUMAN RIGHTS (Vienna, 1993)



- La struttura dei documenti adottati dalla Conferenza.

1.2.5. World Conference on Human Rights (Vienna, 1993)

- La Conferenza ha adottato la "Vienna Declaration"¹¹ ed il "Programme of Action" (Fig. 1.6); la Dichiarazione è costituita da trentanove articoli ed il Programma è strutturato in sei paragrafi, di cui i primi quattro definiscono le aree tematiche principali e gli ultimi due affrontano gli aspetti relativi all'attuazione ed al monitoraggio di quanto previsto dal documento.

Vienna Declaration

Scenario di riferimento

La Conferenza sui diritti umani si pone quale momento di verifica dei progressi ottenuti nel campo dei

¹¹ La Dichiarazione di Vienna riafferma i contenuti dei seguenti documenti: "Charter of United Nations" (1945), "Universal Declaration of Human Rights" (1948), "International Covenant on Civil and Political Rights" (1976), "International Covenant on Economic, Social, Cultural Rights" (1976), "Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation between States, Geneva Convention" (1949), "Declaration on the Right to Development", "Declaration on the Rights of Person Belonging to National, or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities", "Convention on the Rights of Child" (1989), "World Summit for Children" (1990), "Convention Relating to Status of Refugees" (1951).

diritti umani dal 1948, anno in cui fu adottata la "Universal Declaration of Human Rights".

L'individuazione d'azioni volte alla promozione e protezione dei diritti umani costituisce l'obiettivo prioritario per le Nazioni Unite e, più in generale, una problematica con la quale l'intera comunità internazionale deve confrontarsi. La democrazia, lo sviluppo ed il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali sono concetti interdipendenti che mutuamente si rafforzano; il diritto allo sviluppo è individuato come pre-requisito necessario al soddisfacimento di tutti i diritti umani e "la mancanza di sviluppo", in ogni modo, non deve essere individuata quale condizione in grado di giustificare la restrizione dei diritti umani internazionali. Tutti i diritti umani sono universali, indivisibili, interdipendenti ed interrelati, rivestono eguale importanza e devono essere garantiti ad ogni categoria sociale, senza distinzione di sesso, razza, lingua e religione, in conformità peraltro con quanto già affermato dalla "Universal Declaration of Human Rights".

Obiettivi generali

L'abolizione delle condizioni e delle particolari situazioni che si pongono come ostacoli al progresso nel campo dei diritti umani, nelle diverse realtà territoriali e per le diverse categorie sociali, si pone come obiettivo prioritario.

All'interno dello scenario attuale, sono molteplici le cause che determinano una limitazione del pieno godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali da parte della popolazione; infatti, la povertà, ampiamente e differentemente diffusa all'interno dei diversi ambienti geografici, costituisce un fenomeno che inibisce l'effettivo godimento dei diritti umani: la sua immediata riduzione e l'eventuale abolizione si pongono quali principali obiettivi da perseguire. I fenomeni che attualmente si registrano all'interno dello scenario mondiale, quali il razzismo, il terrorismo, la discriminazione sessuale e via dicendo, rappresentano ulteriori ostacoli rispetto ai quali occorre coinvolgere l'intera comunità internazionale.

Tutte le categorie sociali devono avere il riconoscimento dei propri diritti e libertà fondamentali, in particolare donne e bambini, disabili ed in genere le categorie più deboli e, pertanto, maggiormente vulnerabili, i cui diritti non sono stati e non sono ancora adeguatamente e dovutamente riconosciuti.

Per la promozione e la tutela dei diritti umani - anche in quelle realtà oggetto di dominazioni straniere,

guerre, conflitti interni e così via - deve essere riconosciuto indiscutibilmente carattere d'universalità al rispetto e all'osservanza del concetto di standard minimo per la salvaguardia dei diritti umani. Tale concetto, benché contenuto negli strumenti internazionali sui diritti umani e nella legislazione internazionale umanitaria, è ampiamente e diffusamente disatteso. Diffondere il concetto di standard minimo per la salvaguardia dei diritti umani, costituisce un passo fondamentale nell'evoluzione del concetto di tutela dei diritti umani; obiettivo per il cui perseguimento è necessario razionalizzare ed incrementare le attività delle Nazioni Unite.

Obiettivi specifici

Il conseguimento del rispetto dei diritti umani richiede l'attuazione di un processo dinamico, ed in continua evoluzione; la Conferenza chiede che sia eseguita una ratifica a livello universale dei trattati sui diritti umani.

Ogni stato deve impegnarsi in tale processo attraverso il rispetto delle leggi e normative internazionali esistenti e, nel frattempo, alla scala nazionale promuovere un rafforzamento legislativo e giudiziario in conformità con gli standard previsti dagli strumenti internazionali relativamente ai diritti umani. Gli Stati sono, inoltre, formalmente vincolati ad assicurare che in tale processo sia riconosciuta quale fase importante la formazione; l'inserimento, all'interno dei programmi di formazione e d'istruzione, delle discipline inerenti i diritti umani è condizione indispensabile per garantire lo sviluppo di una coscienza del diritto umano e delle libertà fondamentali.

Incrementare le risorse umane, finanziarie e d'altra natura, mobilitare l'intera comunità internazionale, attraverso una reale cooperazione, sensibilizzare le istituzioni e gli organi dei diversi stati, sono azioni indispensabili per avviare tale processo in modo efficiente, efficace e tempestivo.

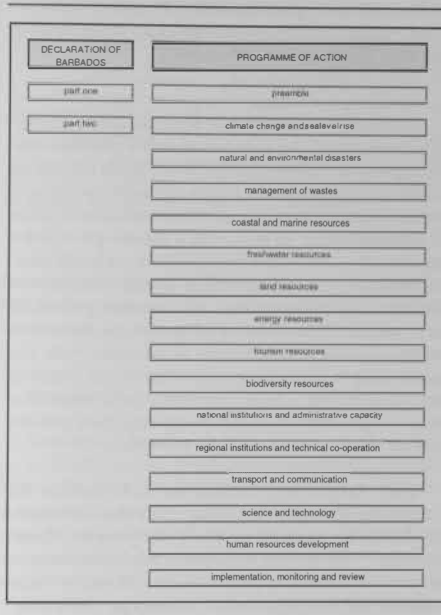
Interlocutori principali

Gli Stati hanno la piena responsabilità dello sviluppo del concetto di rispetto dei diritti umani e della libertà per tutti, senza distinzione di sesso, razza, lingua e religione, in conformità peraltro con quanto affermato dalla "Charter of United Nations".

La comunità internazionale, anche promuovendo una reale e concreta cooperazione per perseguire gli intenti espressi dalle Nazioni Unite, rappresenta l'interlocutore privilegiato per ricercare modalità e stru-

FIGURA 1.7

GLOBAL CONFERENCE ON THE SUSTAINABLE
DEVELOPMENT OF SMALL ISLAND DEVELOPING STATES
(Bridgetown-Barbados, 1994)



- La struttura dei documenti adottati dalla Conferenza.

menti volti all'eliminazione degli elementi che ostacolano il pieno godimento dei diritti umani.

1.2.6. *Global Conference on the Sustainable Development of Small Island Developing States (Bridgetown-Barbados, 1994)* - La Conferenza ha adottato due documenti: la "Declaration of Barbados";¹² organizzata in due parti rispettivamente articolate in sette e tre paragrafi, ed il

"Programme of Action for the Sustainable Development of Small Island Developing States" (Fig. 1.7). Al Preambolo di tale programma seguono quindici paragrafi che contengono le azioni da intraprendere, relativamente a quattordici aree definite d'intervento prioritario, ed una parte conclusiva, relativa all'attuazione ed al monitoraggio delle azioni.

Declaration of Barbados

Scenario di riferimento

Le piccole isole dei PVS sono contraddistinte da caratteristiche geografiche ed economiche particolari che le differenziano dal resto del mondo. Proprio in funzione delle loro particolari peculiarità, quali la piccola dimensione, la dispersione geografica, le limitate risorse, l'esclusione dai mercati internazionali tali contesti erano già stati riconosciuti, all'interno dell'*Agenda 21* (Rio de Janeiro 1992), quali ambiti contraddistinti da un'elevata vulnerabilità e fragilità ambientale. Successivamente all'incontro di Rio de Janeiro, la risoluzione adottata il 22 dicembre 1992 dalla General Assembly sanciva l'importanza di svolgere una conferenza mondiale per lo sviluppo sostenibile degli Stati delle piccole isole in via di sviluppo.

Tali contesti territoriali presentano condizioni speciali che necessitano d'interventi prioritari; ad esempio disastri naturali ed ambientali, quali il cambiamento climatico e l'innalzamento del livello del mare, richiedono tempi di ripristino dell'originario equilibrio molto più lunghi e complessi, proprio per la limitata capacità di tali contesti -in termini di risorse in genere- di rispondere e ristabilirsi da tali fenomeni.

La Conferenza di Bridgetown-Barbados si pone pertanto come documento che trasforma i contenuti dell'*Agenda 21* in politiche, azioni e misure specifiche da intraprendere, a livello nazionale, regionale, internazionale per garantire agli Stati delle piccole isole in via di sviluppo il raggiungimento dello sviluppo sostenibile.

Obiettivi generali

Conservare, proteggere e ripristinare gli ecosistemi di tali realtà rappresenta un obiettivo di fondamentale e prioritaria importanza; infatti, i fenomeni di cui sono oggetto, quali, inquinamento, limitata disponibilità di risorse idriche, difficoltà nella gestione dei rifiuti, ecc., presentano una maggiore complessità e richiedono

¹² La Dichiarazione di Barbados riconosce i documenti adottati dalla "United Nations Conference on Environment and Development" (1992).

sinerгия d'interventi e il coinvolgimento sia degli organi di stato e di governo sia della comunità internazionale. Le piccole isole sono prevalentemente entità costiere e presentano, in funzione delle loro piccole dimensioni, dell'isolamento geografico, della fragilità degli ecosistemi, della diversità biologica, una vulnerabilità maggiore; inoltre, le limitate disponibilità di risorse locali richiedono azioni tese alla gestione integrata delle stesse.

L'economia molto debole, a causa sia delle limitate risorse di base sia della dipendenza economica dal commercio internazionale, richiede la promozione d'accordi commerciali equi e non discriminatori e lo sviluppo di un sistema economico internazionale in grado di favorire l'ingresso di tali Stati nel mondo economico. In tale situazione, la formazione ed il potenziamento delle capacità umane endogene assumono un ruolo significativo e dovranno tendere alla valorizzazione delle potenzialità proprie della collettività. Garantire una maggiore qualità della vita, quindi garantire sicurezza e benessere alla collettività indigena, rappresenta la finalità del programma per lo sviluppo sostenibile teso a ridurre l'elevato grado di vulnerabilità che caratterizza gli Stati delle piccole isole in via di sviluppo.

La collettività deve essere posta al centro delle iniziative da intraprendere. Rafforzare le capacità nazionali e promuovere programmi di sviluppo delle risorse umane (educazione, formazione, ecc.) costituiscono le principali azioni da effettuare al fine di incrementare la fiducia della popolazione nelle proprie possibilità e potenzialità. Azioni indispensabili per favorire il concreto e reale sviluppo dell'uomo e, quindi, della sua realtà geografica d'appartenenza.

Particolare attenzione deve essere rivolta all'individuazione d'azioni volte alla tutela delle categorie più deboli, quali donne, giovani e bambini ed al rispetto dei loro specifici bisogni; inoltre, la promozione dell'uguaglianza tra uomini e donne costituisce un tema di rilevante importanza, in quanto è significativo il ruolo che esse possono svolgere nel processo volto a favorire lo sviluppo di tali contesti territoriali.

Obiettivi specifici

Lo sviluppo sostenibile è un processo e non un fenomeno; perseguire lo sviluppo sostenibile richiede azioni e politiche - nel rispetto di quanto sancito dalla Conferenza - che definiscano obiettivi particolari per il cui perseguimento sarà necessario elaborare programmi specifici con scadenze temporali differenziate a breve,

medio e lungo termine. A tal fine sono individuate quattordici aree tematiche per le quali si stabilisce la priorità d'intervento e si definiscono politiche ed azioni da intraprendere; le aree coinvolte investono sia aspetti e problematiche di tipo ambientale (salvaguardia delle risorse costiere, marine, e via dicendo) sia aspetti inerenti alla sfera organizzativo-istituzionale.

Interlocutori principali

La comunità internazionale dovrebbe essere coinvolta nell'attuazione dei programmi tesi a garantire uno sviluppo sostenibile negli Stati delle piccole isole in via di sviluppo provvedendo, inoltre, all'individuazione di risorse finanziarie adeguate ed alla promozione di accordi commerciali tra gli stati volti a ridurre gli squilibri attualmente esistenti. Tra le azioni della comunità internazionale dovrebbe essere inclusa l'istituzionalizzazione dell'attività di cooperazione i cui contenuti prevedano sia lo scambio d'informazioni e di tecnologie innovative, ambientalmente sostenibili, che le iniziative volte alla costituzione di partnership, coinvolgendo gli organi di stato delle piccole isole in via di sviluppo, le organizzazioni non governative ed altri gruppi maggiori, per tendere all'obiettivo dello sviluppo sostenibile.

1.2.7. *Conférence Mondiale sur la Prévention des Catastrophes Naturelles (Yokohama, 1994)* - La Conferenza ha adottato la "Stratégie de Yokohama pour un Monde plus Sur"¹³ (contenente le direttive per la prevenzione dei disastri naturali, la preparazione ai disastri e l'attuazione dei loro effetti) ed il "Message de Yokohama" (Fig. 1.8).

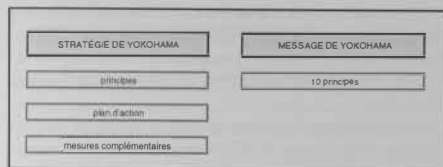
La Strategia è strutturata in tre parti, nella prima sono contenuti tre paragrafi che riportano rispettivamente i principi fondamentali (sette principi), una ricognizione dei risultati perseguiti in materia di prevenzione dei disastri (a metà del primo quinquennio del "Decennio internazionale della prevenzione dei disastri naturali") e la strategia per e dopo il 2000.

Il Piano d'Azione costituisce la seconda parte della Strategia ed individua le attività da intraprendere alle

¹³ La Strategia di Yokohama riconferma i contenuti dei seguenti documenti: "Déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement" (1992), "Résolution 44/236" (22 dicembre 1989), "Résolution 46/182" (19 dicembre 1991) e la "Résolution 48/188" (23 dicembre 1993) della General Assembly delle Nazioni Unite.

FIGURA 1.8

CONFÉRENCE MONDIALE SUR LA PRÉVENTION DES
CATASTROPHES NATURELLES (Yokohama, 1994)



- La struttura dei documenti adottati dalla Conferenza.

diverse scale territoriali. Il Messaggio finale di Yokohama, articolato in dieci principi, costituisce l'ultima parte del documento.

Stratégie de Yokohama

Scenario di riferimento

La Conferenza di Yokohama si pone come momento intermedio di verifica del processo teso alla messa a punto di modalità tecnico-operative finalizzate alla prevenzione dei disastri naturali ed alla riduzione dei loro effetti, a conclusione del primo quinquennio del "Decennio internazionale della prevenzione dei disastri naturali".

Il mondo è diventato molto vulnerabile rispetto alle catastrofi naturali che rendono "insicuro" l'ambiente dell'uomo. I disastri naturali non solo arrecano notevoli danni al territorio, ma incidono notevolmente sull'economia e determinano condizioni che minano lo sviluppo dei singoli contesti geografici.

La tutela dell'ambiente è fortemente interconnessa con il concetto di "sviluppo duraturo"; infatti, promuovere azioni volte a tutelare l'ambiente significa attuare una seria politica di prevenzione dei disastri naturali e di conseguenza d'attenuazione dei loro effetti: condizioni indispensabili per lo sviluppo duraturo.

Le realtà geografiche più vulnerabili (i PVS, le aree interne, le piccole isole dei PVS, le metropoli ed i grossi agglomerati urbani, ecc.) necessitano d'interventi prioritari in grado di rendere più sicuro il loro ambiente; parallelamente, azioni di tutela dovranno essere previste per le categorie sociali più vulnerabili in quanto gli

effetti delle catastrofi si ripercuotono principalmente proprio sulle classi sociali più disagiate.

Occorre sviluppare una "cultura della prevenzione mondiale" che coinvolga tutti gli attori possibili, dalle autorità all'individuo, ai vari livelli e con le diverse specificità e responsabilità; infatti, il percorso intrapreso nel primo quinquennio non ha registrato risultati particolarmente soddisfacenti, visto il coinvolgimento, principalmente, del settore tecnico specializzato.

La consolidata tendenza ad intervenire solo nel momento in cui il disastro si è manifestato costituisce la modalità d'approccio più diffusa; la logica del "soccorso" deve essere sovvertita. Risorse umane, mezzi e fondi dovranno essere impiegati per individuare le diverse "tipologie di disastro" e per valutarne i possibili effetti al fine di definire, attraverso azioni congiunte, le necessarie misure preventive. Occorre inoltre, come rilevato dalla Conferenza, ampliare e rivedere il concetto di "disastro", includendo sia quelli ecologici sia quelli tecnologici.

Emerge con chiarezza la necessità di pervenire ad un approccio integrato per la gestione dei disastri naturali, con l'obiettivo di configurare un mondo più sicuro entro la fine del secolo e, nel contempo, è sottolineata la natura processuale del percorso.

Gli stati devono manifestare la loro volontà politica avviando tale processo e, quindi, inserendo -all'interno delle politiche di sviluppo, degli strumenti di pianificazione del territorio e delle normative e leggi- tutti gli aspetti e le azioni previste nella Strategia di Yokohama e volte alla configurazione di un mondo più sicuro.

L'uomo non può essere ritenuto responsabile degli eventi naturali che sono alla base dei disastri, ma la vulnerabilità dei luoghi deriva sicuramente dalle attività dell'uomo sul territorio.

Obiettivi generali

Tutelare l'individuo, proteggere i beni dai disastri naturali e favorire il progresso e la stabilità sono responsabilità d'ogni singolo Stato; pur riconoscendo e sostenendo che la condizione d'interdipendenza dei fenomeni a scala mondiale rende necessario il coinvolgimento dell'intera comunità scientifica attraverso la cooperazione internazionale.

La prevenzione dei disastri naturali e la riduzione dei loro effetti costituiscono gli obiettivi fondamentali, individuati all'interno della Strategia, la cui finalità principale coincide con la volontà di costruire un ambiente

sicuro che non comprometta la vita dell'individuo. Sviluppare una "cultura della prevenzione" è un obiettivo importante, in quanto solo attraverso una diffusa conoscenza del tema è possibile avviare un processo che conduca ad una strategia globale della prevenzione e che coinvolga tutte le componenti della società.

Individuare diverse "tipologie di disastro", in modo da poterne fare uno studio sistematico e fattibile nel prossimo quinquennio, costituisce un'importante acquisizione; infatti, mobilitare la comunità scientifica, compiere studi e ricerche a carattere teorico-applicativo nell'ambito di tale tematica rappresenta un traguardo significativo per la conoscenza delle dinamiche e, quindi, per l'individuazione di percorsi possibili volti alla prevenzione e riduzione degli effetti dei disastri naturali.

Le nuove acquisizioni in materia dovranno comunque recuperare le conoscenze, la prassi ed i valori tradizionali delle comunità locali, le conoscenze teoriche e pratiche esistenti per definire azioni e modelli che siano la sintesi del know-how tradizionale e innovativo.

Obiettivi specifici

La cooperazione costituisce un mezzo fondamentale per perseguire gli obiettivi individuati dalla Strategia di Yokohama; essa è intesa come importante modalità per definire gli aspetti tecnici (cooperazione tecnica) e gli aspetti operativi (la cooperazione ai vari livelli: internazionale, sub-regionale e regionale). Inoltre, la cooperazione tra gli stati garantisce il confronto sulle tematiche e si pone quale momento di supporto per il raggiungimento degli obiettivi definiti all'interno delle realtà più vulnerabili attraverso l'individuazione anche d'adeguate risorse finanziarie (cooperazione internazionale).

Problematiche comuni ad ambiti territoriali omogenei necessitano inderogabilmente dell'istituzionalizzazione di modalità di cooperazione sub-regionali e regionali. Inoltre, ogni singolo Stato dovrà elaborare programmi di sviluppo che includano i principi e le azioni contenuti nella Strategia.

Le università, gli enti di ricerca, i centri di studio specializzati dovranno essere coinvolti, in funzione delle loro competenze tecnico-scientifiche, attraverso un lavoro interdisciplinare a scala internazionale al fine di definire possibili ed adeguate misure preventive.

I paesi maggiormente vulnerabili avranno la priorità in questa seconda fase del "Decennio internazionale per la prevenzione dei disastri naturali" e le azioni della comunità scientifica internazionale dovranno essere volte

alla riduzione del loro grado di vulnerabilità per delineare un mondo più sicuro.

Interlocutori principali

Oltre alle autorità e le istituzioni ai diversi livelli, alla comunità scientifica, agli organi di ricerca, alle organizzazioni non governative ed al settore privato, appare rilevante coinvolgere nell'azione di prevenzione l'intera collettività.

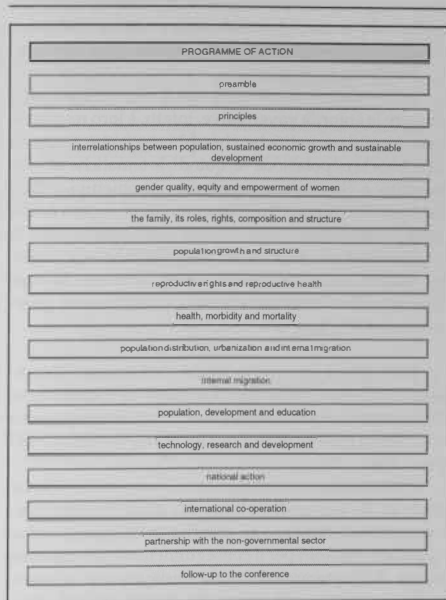
Sensibilizzare l'opinione pubblica, anche attraverso l'utilizzo delle nuove modalità di comunicazione (i media, la radiodiffusione e via dicendo), rappresenta un passo fondamentale per la riuscita dei programmi di prevenzione dei disastri. Le Nazioni Unite e la comunità mondiale rivestono un ruolo fondamentale in tale processo; è necessario attivare una sinergia che coinvolga tutte le risorse disponibili -nell'accezione più ampia del termine- per cambiare realmente il corso degli eventi: agire è imperativo!

1.2.8. *International Conference on Population and Development* (Il Cairo, 1994) - La Conferenza ha adottato il "Programme of Action of the International Conference on Population and Development"³⁴ (Fig. 1.9) che si articola in sedici capitoli, una premessa, i principi guida a cui dovranno ispirarsi gli attori coinvolti e quattordici capitoli, le cui aree di approfondimento sono: interrelazioni tra popolazione, crescita economica sostenuta e sviluppo sostenibile; eguaglianza tra i generi; ruolo della famiglia; medicina di base; popolazione e sviluppo; ruolo della tecnologia e della ricerca nello sviluppo. L'ultima parte è dedicata all'individuazione delle modalità da perseguire e degli interlocutori principali, da coinvolgere per l'implementazione, ed alla definizione del follow-up della Conferenza.

³⁴ Il Programma d'Azione del Cairo richiama i documenti adottati dalle seguenti conferenze: "World Population Conference" (Bucarest, 1974), "International Conference on Population" (Mexico City, 1984), "World Conference to Review and Appraise the Achievements of the United Nations decade for Women: Equality Development and Peace" (Nairobi, 1985), "World Summit for Children" (New York, 1990), "United Nations Conference on Environment and Development" (Rio de Janeiro, 1992), "International Conference on Nutrition" (Roma, 1992), "World Conference on Human Rights" (Vienna, 1993), "Global Conference on the Sustainable Development of Small Island Developing States" (Barbados, 1994).

FIGURA 1.9

INTERNATIONAL CONFERENCE ON POPULATION AND
DEVELOPMENT (II. Cairo, 1994)



- La struttura dei documenti adottati dalla Conferenza.

Programme of Action of the International Conference on Population and Development

Scenario di riferimento

Il mondo, negli ultimi due decenni, ha subito profonde trasformazioni: economiche, politiche, sociali ed ambientali. Se all'interno delle realtà economicamente sviluppate è possibile registrare progressi volti a garantire migliori condizioni di benessere per le popolazioni (accesso all'assistenza sanitaria, innalzamento del livello d'istruzione, riduzione della percentuale delle nascite ed altro), appare ancora fortemente critica la condizione all'interno dei PVS. Infatti, in tali territori si possono re-

gistrare innumerevoli problematiche che investono principalmente la sfera sociale ed economica.

L'invariante che accomuna i diversi ambiti geografici è l'adozione di modelli di crescita e di sviluppo che hanno fortemente compromesso l'ambiente -attraverso uno sfruttamento intensivo delle risorse di base esistenti- e generato un diffuso degrado ambientale. Fenomeni quali la diffusa condizione di povertà, l'elevato incremento demografico, la disuguaglianza sociale ed economica e via dicendo rendono, in particolare nei PVS, estremamente fragile il territorio dell'uomo compromettendo la qualità della vita, non solo delle generazioni presenti quanto quella delle generazioni future. La popolazione mondiale è attualmente pari a 5,6 miliardi d'abitanti, la percentuale di crescita demografica è in declino ma l'incremento assoluto supera gli 86 milioni di persone l'anno; incremento che rimarrà, secondo le previsioni, invariato sino all'anno 2015.

Le nazioni pertanto hanno un compito preciso per il prossimo futuro, ovvero individuare azioni in grado di definire alternative possibili ai modelli di sviluppo e di crescita fino ad oggi perseguiti. Nei prossimi decenni, infatti, si prevede che la popolazione urbana tenderà ad aumentare per effetto sia di fenomeni di migrazione interna, dalle aree rurali verso quelle urbane, sia per la crescente migrazione tra le nazioni, che impone nuove sfide al territorio urbano. Nel 2015 la popolazione urbana sarà pari al 56% della popolazione mondiale e circa il 50% di essa sarà concentrato nelle aree urbane appartenenti ai PVS. In tali realtà, pertanto, sarà elevato non solo il tasso di crescita demografica quanto quello d'urbanizzazione; tale processo è caratterizzato, inoltre, dalla contrazione dei tempi d'attuazione che ne complessificano la gestione. L'ambiente urbano non è in grado di sostenere tale pressione; i tempi di "adeguamento", in termini di dotazione d'infrastrutture e servizi, non possono seguire lo stesso trend del processo d'urbanizzazione. In tale scenario, coniugare la crescita economica sostenuta con lo sviluppo sostenibile aumenterà la capacità delle singole nazioni di far fronte alla crescita demografica prevista e consentirà di raggiungere condizioni di maggiore equilibrio e integrazione tra politiche demografiche e politiche inerenti allo sviluppo.

Obiettivi generali

L'obiettivo principale della Conferenza è garantire una più elevata qualità della vita a tutte le popolazioni del mondo; lo sviluppo sostenibile è individuato quale

condizione e modalità in grado di favorire il conseguimento di tale obiettivo attraverso azioni e programmi volti a rendere più "ospitale" l'ambiente dell'uomo. All'interno dello scenario mondiale la priorità deve essere riservata alle azioni volte al soddisfacimento dei bisogni dei PVS, in particolar modo di quelli meno sviluppati. Il superamento delle condizioni di disparità socioeconomica costituisce un pre-requisito indispensabile per lo sviluppo sostenibile; l'eliminazione della diffusa condizione di povertà, la piena integrazione economica di tutti i paesi devono coniugarsi con la promozione del rispetto dei diritti umani (libertà, eguaglianza, educazione, salute, e così via) sanciti ed universalmente riconosciuti. Il diritto all'educazione deve essere garantito a tutti, soprattutto a donne e bambini, in modo tale da consentire lo sviluppo delle potenzialità e risorse dell'uomo; a tal fine ruolo centrale nell'educazione dei figli è riconosciuto alla famiglia nelle sue differenti forme. La Conferenza, evidenziando la connessione che lega tematiche sociali, economiche ed ambientali, in particolare affronta il tema della crescita della popolazione urbana; proprio le aree urbane, oggetto di un'elevata crescita demografica non sostenibile, necessitano d'azioni tese a limitare tale fenomeno. In relazione agli intensi flussi di migrazione di cui saranno oggetto le diverse realtà urbane, in particolare quelle più vulnerabili, la Conferenza sottolinea l'importanza di garantire anche agli immigrati, attraverso l'erogazione dei servizi necessari, adeguate condizioni di vita. Il contenimento, pertanto, nei prossimi decenni, della crescita demografica al di sotto dei valori previsti dalle stime elaborate dalle Nazioni Unite è individuato quale requisito indispensabile per favorire il reale e concreto conseguimento degli obiettivi individuati dalla Conferenza: garantire una maggiore qualità della vita per tutte le popolazioni.

Obiettivi specifici

Un approccio multisettoriale diventa fondamentale in quanto temi quali diffusa povertà, errati modelli di produzione e consumo, consistente crescita demografica e diffuso disagio ambientale sono fortemente interrelati e non possono essere considerati separatamente. A tal fine la mobilitazione di risorse a tutti i livelli sarà indispensabile; sarà sufficiente, in alcuni casi, intervenire, impiegando risorse contenute o addirittura nulle, sulla trasformazione degli stili di vita, dei comportamenti sociali e delle politiche governative attraverso l'azione non solo delle istituzioni ma anche dei singoli cittadini. Pro-

muovere la qualità della vita necessita d'azioni che tengano conto della complementarità tra obiettivi qualitativi e quantitativi; solo in tal modo è possibile operare per elevare il grado di benessere delle diverse popolazioni e configurare un ambiente realmente a misura d'uomo.

Interlocutori principali

In tale scenario è fondamentale il ruolo che possono svolgere le autorità governative, infatti, è loro responsabilità formulare politiche che abbiano come soggetto principale la popolazione -e, quindi, le tematiche ad essa collegate- e che siano coerenti con gli obiettivi individuati per lo sviluppo. Tutti i membri della società e tutti i gruppi hanno comunque il diritto e la responsabilità di svolgere un ruolo attivo nel conseguimento degli obiettivi definiti dalla Conferenza, anche attraverso la creazione di nuove forme di partenariato tra governo, gruppi comunitari e gruppi economici.

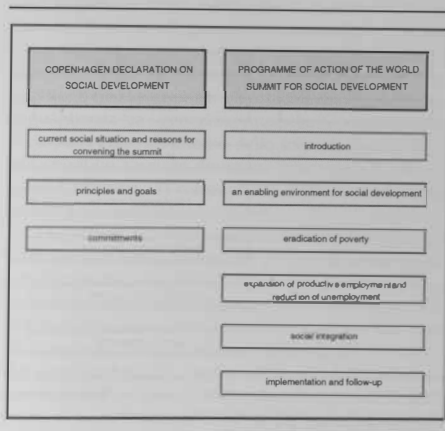
1.2.9. *World Summit for Social Development (Copenhagen, 1995)* - La Conferenza ha adottato la "Copenhagen Declaration on Social Development"¹⁵ ed il "Programme of Action of the World Summit for Social Development" (Fig. 1.10).

La Dichiarazione include ventinove articoli ed è strutturata in tre paragrafi l'ultimo dei quali prevede dieci impegni che definiscono gli obiettivi, le scale d'intervento e gli attori coinvolti per il conseguimento dello sviluppo sociale. Il Programma d'azione è articolato in sei paragrafi, una parte introduttiva nella quale è individuata la finalità principale, quattro sezioni intermedie che definiscono le azioni da intraprendere per il conseguimento degli obiettivi principali sanciti dalla Conferenza ed una parte conclusiva dedicata alla messa a punto delle modalità per l'applicazione delle azioni individuate ed al follow-up della Conferenza.

¹⁵ La Dichiarazione di Copenhagen riafferma i contenuti della "Charter of the United Nations" (1945) e dei documenti adottati dalle seguenti conferenze: "World Summit for Children" (New York, 1990), "United Nations Conference on Environment and Development" (Rio de Janeiro, 1992), "World Conference on Human Rights" (Vienna, 1993), "Global Conference on the Sustainable Development of Small Island Developing States" (Bridgetown-Barbados, 1994), "International Conference on Population and Development" (Il Cairo, 1994).

FIGURA 1.10

WORLD SUMMIT FOR SOCIAL DEVELOPMENT
(Copenhagen, 1995)



- La struttura dei documenti adottati dalla Conferenza.

Copenhagen Declaration on Social Development

Scenario di riferimento

Lo sviluppo sociale e la giustizia sociale non possono essere raggiunti in assenza di pace e sicurezza o in assenza del rispetto per tutti i diritti umani e le libertà fondamentali; tali condizioni sono fortemente interrelate ed interdipendenti, come già riconosciuto, nel 1945, dalla "Charter of United Nations".

Le principali problematiche che rendono la nostra società un ambiente inospitale, caratteristica che connota le diverse realtà geografiche, impongono, da un lato, il riconoscimento dell'importanza dei concetti di sviluppo e di benessere sociale e, dall'altro, l'individuazione di strategie in grado di configurare un ambiente vivibile per l'uomo. L'adozione di modelli di crescita e sviluppo non sostenibili, in particolare modo perseguiti dai Paesi industrializzati, ha fortemente compromesso il patrimonio ambientale e ha amplificato il divario esistente tra realtà sviluppate e in via di sviluppo. Pur con diverse caratteristiche (fortemente interrelate al quadro economico e politico d'ogni specifico contesto), quello che ac-

comuna le differenti realtà è "l'insicurezza" nei confronti del futuro, ma anche dell'immediato presente. Più di un miliardo di persone vive in condizioni di disagio sociale e d'estrema povertà, 120 milioni sono ufficialmente disoccupati e le condizioni di vita dei paesi con economia in transizione (dei PVS ed in particolare del continente africano) sono particolarmente critiche. La maggiore vulnerabilità d'alcune categorie sociali quali donne, bambini, anziani e disabili (il 10% della popolazione mondiale è disabile) costituisce una realtà che favorisce fenomeni di emarginazione sociale.

Le condizioni che emergono dal panorama internazionale, con riferimento allo stato dello sviluppo sociale, tracciano uno scenario particolarmente articolato e complesso. Le azioni da intraprendere, per favorire lo sviluppo sociale all'interno dei diversi contesti territoriali, sono molteplici e differenziate. Occorre individuare strategie d'intervento tese a sradicare il fenomeno della povertà, garantire ambienti favorevoli e rispettosi della dignità umana e dare centralità all'uomo, ponendo i diritti e le aspirazioni delle popolazioni al centro dello sviluppo e, pertanto, delle decisioni e delle azioni da intraprendere.

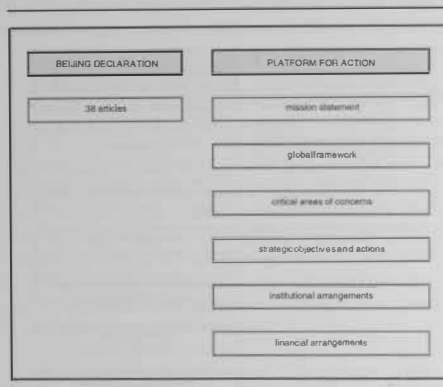
Obiettivi generali

Tra gli obiettivi principali è individuata la necessità di creare un ambiente politico, economico, sociale, culturale e legislativo in grado di consentire e favorire il conseguimento dello sviluppo sociale. L'abolizione della povertà, condizione largamente diffusa in tutte le realtà geografiche, e soprattutto nei PVS e in quelli meno sviluppati, s'impone per garantire alle popolazioni il soddisfacimento dei bisogni di base. In modo particolare sono da intraprendere con maggiore urgenza le azioni volte alla tutela delle categorie sociali più deboli; infatti, è proprio su di esse che ricadono maggiormente gli effetti della povertà.

È necessario inoltre favorire l'integrazione sociale nel rispetto della dignità umana e delle diversità; creare una società al cui interno non si verifichino fenomeni d'intolleranza ed in grado di facilitare la partecipazione di tutti, in modo particolare delle donne, ai vari aspetti della vita politica, economica e culturale.

Il rispetto della dignità umana richiede il riconoscimento del diritto ad una vita qualitativamente sostenibile attraverso azioni tese a soddisfare non solo i bisogni ma, e soprattutto, le aspirazioni dell'individuo e della collettività.

FOURTH WORLD CONFERENCE ON WOMEN
(Beijing, 1995)



- La struttura dei documenti adottati dalla Conferenza.

Obiettivi specifici

Gli organi istituzionali degli stati si dovranno impegnare per definire un quadro legislativo e avviare politiche d'intervento volte al perseguimento dello sviluppo sociale. L'intera comunità internazionale dovrà fondare una nuova cultura della cooperazione, aspetto essenziale per la piena attuazione dei programmi e delle azioni tese al conseguimento dell'obiettivo individuato; nello stesso tempo, in particolare nei PVS, dovrà definire modalità (tecniche ed economiche), nel rispetto delle specificità locali e dei diritti di sovranità, per contribuire al raggiungimento del benessere sociale. Inoltre, scadenze temporali dovranno essere stabilite per perseguire l'obiettivo principale, ovvero il debellamento della povertà, fenomeno che inibisce qualsiasi forma di sviluppo. Sebbene individuare condizioni finalizzate al conseguimento dello sviluppo sociale costituisca una responsabilità nazionale esso non potrà essere conseguito senza l'impegno dell'intera collettività.

Coinvolgere tutti gli attori della società civile, attraverso concrete azioni in funzione delle specifiche competenze e l'assunzione di chiare responsabilità, costituisce un elemento fondamentale e inderogabile.

Interlocutori principali

Gli organi istituzionali, la comunità scientifica internazionale e la collettività devono operare sinergicamente per promuovere il concetto di sviluppo sociale ed individuare strategie ed azioni tese alla configurazione di un ambiente per l'uomo.

Agli organi istituzionali è demandata la responsabilità di individuare un percorso da attuare alle diverse scale d'intervento, mentre progetti e strategie comuni richiedono il coinvolgimento dell'intera comunità internazionale.

La collettività ha un ruolo fondamentale in tale processo in quanto soggetto attivo, ma soprattutto oggetto principale cui è rivolto lo sforzo per raggiungere lo sviluppo sociale.

1.2.10. *Fourth World Conference on Women (Beijing, 1995)* - La "Beijing Declaration",¹⁶ che si compone di

¹⁶ La Dichiarazione di Beijing riafferma i contenuti della "Charter of the United Nations" (1945) e della "Universal Declaration of Human Rights" (1948), della "Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women" (1979), della "Convention on the Rights of the

trentotto articoli, e la "Platform for Actions" sono i documenti prodotti dalla Conferenza (Fig. 1.11). La "Platform for Actions" è articolata in sei sezioni, nelle prime quattro sono definiti la cornice di riferimento, gli ambiti tematici critici, gli obiettivi strategici e le azioni per il potenziamento del ruolo delle donne all'interno della società; nelle restanti sezioni sono definiti gli aspetti istituzionali e finanziari alle diverse scale territoriali.

Child" (1989), della "Declaration on the Elimination of Violence against Women" e della "Declaration on the Rights to Development". La Dichiarazione inoltre rimanda ai documenti adottati dalle seguenti conferenze: "World Conference to Review and Appraise the Achievements of the United Nations Decade for Women: Equality Development and Peace" (Nairobi, 1985), "World Summit for Children" (New York, 1990), "United Nations Conference on Environment and Development" (Rio de Janeiro, 1992), "World Conference on Human Rights" (Vienna, 1993), "International Conference on Population and Development" (Il Cairo, 1994), "World Summit for Social Development" (Copenhagen, 1995).

Beijing Declaration

Scenario di riferimento

Il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali è un diritto dell'uomo - d'ogni genere, nazionalità e cultura - e deve essere garantito anche alle donne; eliminare tutte le forme di discriminazione e di violenza, di cui esse sono oggetto, e rimuovere tutti gli ostacoli che impediscono l'uguaglianza tra i generi rappresentano ancora obiettivi da perseguire all'interno dello scenario mondiale. A tale obiettivo comune dovranno concorrere donne ed uomini attraverso la condivisione d'interessi ed intenti ed il lavoro congiunto.

La Conferenza si pone quale ulteriore fase del processo iniziato formalmente nel 1975, proclamato Anno internazionale della donna, in cui si è svolta la prima conferenza sulle donne a Mexico City. Il decennio 1975-85 è stato di fondamentale importanza in quanto è stata effettuata una ricognizione, all'interno delle diverse realtà geografiche, sulla condizione femminile. Nonostante, in alcuni Paesi, siano stati compiuti significativi progressi verso la conquista dell'uguaglianza tra donne e uomini, sono ancora numerosi i traguardi da raggiungere. L'equo accesso delle donne alle risorse resta un fenomeno ancora limitato; ad esempio la possibilità di accedere all'educazione ed alla formazione e la presenza in settori quali, la politica, il governo e gli affari continuano ad essere condizioni poco diffuse tra le donne, in quanto ostacolate da numerose barriere. La gravità di tale situazione è testimoniata dal fatto che più di un milione di donne risulta analfabeta e versa in uno stato d'assoluta povertà. Aspetti quali l'elevata percentuale di donne che vivono in condizioni d'indigenza, la disoccupazione femminile e la violenza che investe donne e bambine sottolineano il bisogno di accelerare i tempi d'attuazione del processo teso a garantire pace, sviluppo e sicurezza per le donne.

Obiettivi generali

La rimozione degli ostacoli e delle barriere che impediscono il pieno godimento, da parte delle donne, dei diritti e delle libertà fondamentali costituisce la premessa fondamentale perché possa essere ottenuto il pieno inserimento della donna nella società e, quindi, la sua partecipazione attiva all'interno di tutte le sfere della vita sociale, pubblica e privata. È necessario garantire alle donne pari opportunità d'accesso alle risorse, intendendo per tali quelle che favoriscono la realizzazione delle

proprie potenzialità e che assicurano il rispetto delle proprie aspirazioni, ovvero l'educazione, la formazione professionale, l'accesso al suolo, alla sfera economico-politica e via dicendo.

Il conseguimento d'obiettivi, quali l'uguaglianza di diritti e di condizione, deve essere fondato sulla valorizzazione della differenza esistente tra il genere maschile e quello femminile al fine di riconoscere i valori, la cultura e l'esperienza di cui la donna e l'uomo sono portatori. Riconoscere tali potenzialità e capacità consentirà di apportare un concreto contributo al processo di sviluppo; il ruolo peculiare e specifico delle donne dovrà, pertanto, essere affermato non solo all'interno della famiglia, dove è in ogni caso necessaria la condivisione con l'uomo delle responsabilità, ma anche nei luoghi di lavoro e più in generale all'interno della comunità internazionale. Lo sviluppo delle potenzialità e delle capacità delle donne favorirà il rafforzamento del ruolo da loro svolto, all'interno del processo teso alla costruzione di un mondo migliore.

Obiettivi specifici

La necessità di elaborare, definire ed attuare politiche e programmi attenti alle esigenze dei generi, si pone con particolare urgenza all'interno dei diversi contesti territoriali. Gli Stati ed i rappresentanti governativi sottoscrittori della dichiarazione concordano nell'attribuire priorità alle azioni volte all'attuazione del progresso della condizione femminile.

L'intraprendere azioni, tese all'eliminazione delle situazioni che impediscono il pieno godimento, da parte delle donne, dei diritti e delle libertà fondamentali ed il rimuovere tutte le forme di discriminazione costituiscono le azioni fondamentali da effettuare alle varie scale. In relazione alla particolare criticità della condizione delle donne all'interno di molte realtà il Programma d'azione conferma la scadenza temporale per il conseguimento degli obiettivi prefissati, già individuata dalla Conferenza sulle donne del 1985, e coincidente con la fine del millennio.

La cooperazione internazionale e lo stanziamento di tutti i fondi disponibili sono individuati quali strumenti per il perseguimento degli obiettivi, volti a garantire il pieno godimento dei diritti e delle libertà fondamentali. Se gli ultimi venti anni sono stati caratterizzati dall'esplosione del settore della comunicazione, è giusto che ai media sia riconosciuto il ruolo fondamentale che essi rivestono, ma è anche necessario un giusto utilizzo delle

potenzialità insite in tali mezzi e strumenti in modo tale da contribuire alla promozione del progresso delle donne e dell'uguaglianza tra i generi, nel rispetto della dignità umana.

Interlocutori principali

I documenti adottati impegnano gli stati, i governi, le forze sociali, economiche, politiche e culturali. Sono, infatti, chiamate a dare il proprio contributo al perseguimento degli obiettivi volti a garantire il pieno godimento dei diritti e delle libertà fondamentali, tutte le componenti della società civile, le istituzioni e le organizzazioni non governative ai differenti livelli. In particolare, gli stati sono chiamati ad elaborare programmi, strategie e piani nel rispetto delle peculiarità e dei valori etici, religiosi, culturali per favorire e contribuire al pieno godimento, da parte delle donne, dei diritti e delle libertà fondamentali: per realizzare uguaglianza, sviluppo e pace.

1.3. I temi per il XXI secolo

I temi individuati all'interno delle diverse Conferenze delle Nazioni Unite, cui rimanda il Preambolo dell'*Habitat Agenda*, mostrano il percorso da intraprendere nel prossimo futuro e le problematiche principali con le quali occorre confrontarsi per individuare e configurare nuovi scenari per l'uomo e la società del XXI secolo.

Al di là di quelli che possono essere gli obiettivi individuati all'interno d'ogni specifica conferenza esiste un territorio di riferimento comune.

Quali sono i temi della società del XXI secolo, le problematiche principali, le priorità, i legami tra gli obiettivi, le relazioni causa-effetto?

La povertà in primo luogo. Essa rappresenta un'enorme deterrente allo sviluppo, nell'accezione più ampia del termine: sociale, economico e culturale.

La presenza di una condizione diffusa di povertà favorisce fenomeni che compromettono l'ambiente; essa, infatti, determina un uso improprio, intensivo ed irrazionale delle risorse naturali e conduce irrimediabilmente al degrado dei sistemi ecologici. Tale degrado, a sua volta, riduce la disponibilità delle risorse creando infine nuova povertà; questa stretta relazione ed interrelazione, "questo reciproco potenziamento fra povertà

e degrado dell'ambiente è uno dei caratteri emergenti del problema dello sviluppo".¹⁷

I PVS, come noto, sono le realtà territoriali maggiormente vulnerabili; i fenomeni di cui essi sono oggetto, che presentano un carattere di maggiore complessità e problematicità, costituiscono una seria minaccia per l'ambiente (Rio de Janeiro, 1992).

La riduzione della povertà è un presupposto necessario per conseguire lo sviluppo sostenibile; occorre abilitare i poveri ad utilizzare le risorse ambientali in modo razionale: necessario fondamento per procedere nello sviluppo sostenibile (Beijing, 1995).

"I poveri sono vittime ed artefici del degrado ambientale".¹⁸

Le dinamiche macro-economiche (che privilegiano ambiti territoriali già economicamente consolidati) il degrado ambientale e l'elevato incremento demografico (che caratterizza principalmente le realtà in via di sviluppo ma che produce effetti registrabili all'interno dell'intero pianeta) costituiscono le principali cause che rendono molto fragile il territorio dell'uomo (Il Cairo, 1994). L'eliminazione della povertà, pertanto, costituisce il requisito indispensabile per lo sviluppo sostenibile, per ridurre le disparità esistenti tra gli standard di vita e migliorare il livello di soddisfacimento dei bisogni per l'intera popolazione mondiale; in quest'ottica la speciale condizione e i particolari bisogni dei PVS, soprattutto quelli meno sviluppati, devono avere la priorità (Rio de Janeiro, 1992; Il Cairo, 1994). Avviare tale processo e debellare tale fenomeno costituiscono gli obiettivi principali da conseguire per porre le basi per avviare un reale, duraturo e sostenibile processo di sviluppo all'interno dei diversi contesti territoriali.

La povertà compromette e riduce fortemente la qualità della vita delle popolazioni.

Ridurre "l'incertezza" dell'uomo nei confronti dell'ambiente, derivante da dinamiche naturali (disastri, catastrofi naturali, ecc.) o da problematiche sociali (emar-

¹⁷ Cfr. (1993) "Le comunità nello sviluppo ecosostenibile", in *Cooperazione*, Mensile a cura del Ministero degli Affari Esteri, Anno XVIII, gennaio, n. 121, p. 54.

¹⁸ Cfr. MAURIZIO, R. (1992) "Banca mondiale sviluppo e ambiente", in *Cooperazione*, Mensile a cura del Ministero degli Affari Esteri, Anno XVII, luglio, n. 116, p. 65.

ginazione, violenza, disoccupazione, ecc.) costituisce un percorso necessario per rendere "sicuro" il territorio dell'uomo; attualmente il livello di insicurezza che contraddistingue lo "spazio" dell'uomo del nostro secolo, sia esso fisico, sociale o economico è eccessivamente elevato.

Il tema della vulnerabilità, non a caso, è fortemente presente all'interno dei diversi documenti. Cos'è la vulnerabilità? Essa interessa l'uomo ed il suo ambiente, la sua condizione politico-economica, la sua condizione sociale; riconoscere la vulnerabilità (sociale, etnica, geografica, ecc.), agire per ridurla, attraverso il coinvolgimento dell'intera comunità, costituisce un obiettivo prioritario da conseguire (Yokohama, 1994; Copenhagen, 1995).

La disuguaglianza economica esistente tra paesi sviluppati ed in via di sviluppo, fenomeno che genera diffuse condizioni di indigenza, in particolare in questi ultimi ambiti territoriali, rende estremamente complesso garantire il soddisfacimento dei bisogni di base della popolazione (Vancouver, 1976; Copenhagen, 1995). Soddisfare tali bisogni (impiego, alloggio, salute, educazione, ricreazione e via dicendo) è condizione necessaria per raggiungere forme di benessere minimo per la collettività senza nessuna forma di discriminazione di sesso, razza, religione, e via dicendo.

La vulnerabilità inibisce il godimento dei diritti di base dell'individuo.

I diritti e le libertà fondamentali dell'uomo devono essere adeguatamente riconosciuti, promossi e tutelati (Beijing 1995; Copenhagen, 1995) e, in particolare, il diritto allo sviluppo, elemento necessario per soddisfare tutti i diritti dell'individuo (Vienna, 1993). Lo sviluppo sociale, l'uguaglianza tra i generi, la protezione dei minori e così via costituiscono i requisiti di base affinché sia possibile agevolare lo sviluppo delle potenzialità dell'uomo e della collettività; quest'ultime non possono essere espresse se la società offende la dignità dell'individuo, di ogni età, sesso, razza e cultura. La dignità deve essere, accanto all'esercizio della libera scelta, considerata quale diritto di base che deve essere garantito ed assicurato in ogni società (Vancouver, 1976). La violenza sulle donne, sui bambini, sulle classi sociali meno protette, sugli uomini portatori di diverse culture, la mancanza di "spazio" per i disabili e le diverse forme di discriminazione sono elementi che non solo generano condizioni di insicurezza, ma, e soprattutto, offendono profondamente la dignità della collettività. L'eliminazione di qualsiasi forma di offesa all'individuo, ai suoi diritti e alle sue libertà fonda-

mentali, costituiscono azioni urgenti e di rilevante importanza per contribuire concretamente a garantire la sicurezza dell'ambiente, una maggiore qualità della vita e pertanto il benessere della collettività.

Il rispetto della dignità dell'uomo ed il diritto ad una vita qualitativamente sostenibile, costituiscono obiettivi necessari per soddisfare non solo i bisogni ma, e soprattutto, le aspirazioni dell'individuo e della collettività (Copenhagen, 1995) per il benessere dell'uomo e per il progresso dell'intera società.

1.3.1. *Contesti e priorità d'intervento* - Finalità principali dei documenti adottati dalle singole conferenze è la ratifica della dichiarazione e l'elaborazione di specifici piani e programmi da attuare all'interno dei singoli contesti territoriali; dovere di ogni stato deve essere, infatti, quello di rispettare e di uniformarsi agli enunciati espressi dai singoli documenti che costituiscono il materiale di base, dal punto di vista teorico e programmatico, sul quale fondare le specifiche azioni.

All'interno delle specifiche tematiche affrontate dai documenti emerge con chiarezza che esistono contesti territoriali dove lo specifico tema si manifesta con un elevato grado di problematicità: le aree a priorità d'intervento.

Definire una casistica di tali aree è estremamente complesso; infatti, le tematiche affrontate dalle singole conferenze sono differenti e pertanto implicano azioni che coinvolgono settori ed ambiti di intervento diversi; in alcuni casi presentano un carattere prevalentemente settoriale (le donne, i bambini, l'educazione, i diritti umani, le catastrofi naturali) in altri casi affrontano gli aspetti inerenti allo sviluppo nelle sue diverse accezioni (sociale e ambientale).

Ripercorrendo le conferenze è possibile rintracciare gli ambiti territoriali all'interno dei quali la singola tematica assume carattere di maggiore complessità e problematicità: ma quali sono i criteri di scelta desumibili? E quali le realtà sulle quali è necessario e prioritario intervenire?

L'elevata fragilità dell'ambiente costituisce uno dei criteri principali per effettuare la scelta delle aree a priorità d'intervento.

Le aree contraddistinte da un'elevata vulnerabilità dal punto di vista ambientale devono avere la priorità (Rio de Janeiro, 1992). Le aree urbane sono i contesti che nell'attua-

le scenario mondiale presentano condizioni di elevato degrado: le forti concentrazioni urbane, le metropoli, richiedono interventi prioritari (Yokohama, 1994; Il Cairo, 1994). L'attenzione, inoltre, deve essere volta alle realtà territoriali caratterizzate da particolari condizioni di vulnerabilità quali gli Stati delle piccole isole dei PVS (Bridgetown-Barbados, 1994; Yokohama, 1994) oppure gli Stati interni che non hanno sbocco sul mare (Yokohama, 1994).

L'elevata fragilità economico-sociale costituisce un ulteriore possibile criterio di scelta.

La problematicità delle condizioni socioeconomiche che contraddistingue i PVS richiede la priorità di intervento (Vancouver, 1976; Rio de Janeiro, 1992). Le aree all'interno delle quali urge attivarsi, soprattutto appartenenti ai paesi meno sviluppati, sono quelle caratterizzate da un elevato grado di vulnerabilità sociale (Il Cairo, 1994; Copenhagen, 1995). In particolare occorre intervenire in quelle aree all'interno delle quali non è garantito il soddisfacimento dei bisogni di base della collettività (New York, 1990; Rio de Janeiro, 1992).

1.4. Un percorso tra i concetti emergenti

Ripercorrere la "strada di Istanbul" ha comportato la lettura dei documenti adottati dai Summit che hanno preceduto *Habitat 2* e che ad esso sono strettamente correlate: le dieci Conferenze mondiali da Vancouver (1976) ad Istanbul (1996). I principi teorici e le linee-guida di riferimento per le azioni, da un lato, le acquisizioni e gli orientamenti culturali della comunità, rispetto ad ogni specifica tematica, dall'altro, costituiscono i principali contenuti di ogni documento adottato. Un percorso tra i concetti emergenti attraverso il quale far emergere gli atteggiamenti culturali predominanti si pone quale fondamentale momento volto a delineare il possibile quadro teorico di riferimento per configurare lo scenario del XXI secolo.

I documenti che *Habitat 2* (Istanbul, 1996) richiama nel suo Preambolo affrontano differenti tematiche. Denominatore comune è il tema dello sviluppo. Cosa s'intende per sviluppo e quali sono gli aspetti ad esso interrelati? L'economia, l'ambiente, la cultura, l'uomo sono gli elementi fondamentali del complesso e dinamico processo volto allo sviluppo, sia in termini sociali che economici, della società.

Scenario comune è l'ambiente inteso quale ricettore principale delle dinamiche mondiali.

Lo sviluppo deve essere l'elemento propulsore del nuovo volto della società mondiale. Una società equa all'interno della quale si stabiliscano nuove forme di equilibrio al fine di ridurre la vulnerabilità economica (gli Stati deboli ed in particolare quelli appartenenti ai PVS), sociale (le donne, i bambini, gli anziani, le categorie oppresse, e via dicendo) ed ambientale (fragilità dell'ambiente, uso errato delle risorse, e così via).

Cosa s'intende per sviluppo? Attraverso la lettura dei contenuti dei singoli incontri è possibile ricostruire un percorso che evidenzia alcuni degli aspetti ad esso collegati.

La democrazia, la pace ed il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali rappresentano i requisiti di base per avviare qualsiasi forma di sviluppo, come già enunciato dalla "Universal Declaration of Human Rights" nel 1948, tali concetti infatti rappresentano il territorio sul quale poter costruire nuovi scenari per la società del futuro.

Promuovere la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali rappresenta il percorso principale per assicurare il reale sviluppo della società; in parallelo si parla di sviluppo in relazione alla crescita economica (sostenibile secondo i concetti emersi dall'incontro di Rio de Janeiro), di sviluppo che promuova aspetti qualitativi legati alla vita dell'uomo e garantisca la sicurezza dell'ambiente, di sviluppo che favorisca la crescita culturale dell'individuo, delle sue potenzialità e delle sue aspirazioni che tragga forza dalla cultura endogena.

Acquisizione comune è il considerare l'uomo quale oggetto e soggetto principale al quale rivolgere le azioni. Le tematiche affrontate dalle singole conferenze e le acquisizioni teoriche di riferimento, enunciate dai principi formulati all'interno delle dichiarazioni adottate, costituiscono il materiale di base attraverso il quale cercare di evidenziare il percorso concettuale che emerge dai singoli incontri e dal dibattito ad essi correlato.

Dove e come si muove la società del futuro, quali sono gli obiettivi del XXI secolo?

1.4.1. *L'idea dello sviluppo* - Il quadro di riferimento che emerge dalle conferenze è quello mondiale. I fenomeni di cui sono oggetto le diverse realtà geografiche richiedono l'individuazione di una strategia globale in grado di affrontare le principali problematiche: degrado sociale, economico ed ambientale.

Gli effetti delle dinamiche interne ad ogni specifico contesto territoriale convergono in un cielo comune: l'ambiente, esso è unico e di tutti. L'ambiente, inoltre, è l'eredità comune dell'umanità e la sua protezione è responsabilità di tutta la comunità internazionale (Vancouver, 1976).

Tali concetti costituiscono un'acquisizione fondamentale che richiede di delineare uno scenario concettuale di riferimento che tenga conto delle relazioni ed interrelazioni esistenti tra sviluppo, ambiente e contesto geografico.

Il modello di crescita e sviluppo, perseguito all'interno di diversi contesti territoriali, ha prodotto effetti negativi la cui influenza oltrepassa gli specifici confini geografici e investe, in molti casi, l'intero ecosistema mondiale (Rio de Janeiro, 1992). Tale modello, perseguito in particolare in quest'ultimo secolo - con una forte accelerazione intorno agli anni Cinquanta, nei paesi industrializzati, ed intorno a quest'ultimo ventennio, per i PVS - ha fortemente compromesso l'ambiente.

In generale la vulnerabilità attuale dell'ambiente è il risultato degli effetti dell'attività umana (Yokohama, 1994).

L'attività dell'uomo non è in antitesi con lo sviluppo, ma in ogni campo dell'attività umana è possibile individuare e, quindi, perseguire modalità sostenibili. Come sottolinea il "World Development Report" del 1992 "lo sviluppo economico e una corretta gestione dell'ambiente sono due aspetti complementari di uno stesso problema: senza un'adeguata protezione ambientale, lo sviluppo è destinato ad indebolirsi, senza sviluppo, non potrà esservi un'adeguata protezione ambientale".¹⁹ Essa deve costituire parte integrante del processo di sviluppo affinché possa essere conseguito lo sviluppo sostenibile (Rio de Janeiro, 1992).

È necessario pertanto pervenire ad una revisione delle modalità di formulazione degli obiettivi da perseguire per procedere nel complesso e fondamentale processo di sviluppo dell'uomo e del suo territorio.

Centrale è la tematica ambientale. Appare evidente che occorre individuare nuove regole per garantire forme di sviluppo in armonia con l'ambiente. Gli uomini modificano la loro sfera socio-culturale e pertanto modificano il loro territorio; è un percorso inderogabile. Uomo ed ambiente devono trovare una nuova osmosi.

L'economia è sicuramente alla base dello sviluppo ma appare necessario definire un nuovo ordine econo-

mico equo e giusto, attraverso la promozione di un'equilibrata struttura di relazioni economiche per porre le basi per avviare il processo di sviluppo sostenibile (Vancouver, 1976; Bridgetown-Barbados, 1994).

Il concetto di sviluppo elaborato e condivisibile oggi è strettamente legato alla crescita economica. Oggi il territorio culturale di riferimento è più variegato e complesso.

Ma quali sono i principi e le acquisizioni teoriche che dovranno guidare tale processo? Quali sono gli elementi che caratterizzano attualmente il concetto di sviluppo?

Esiste una forte interdipendenza tra sviluppo, ambiente e popolazione; ovvero tra crescita economica sostenuta, sviluppo sostenibile, risorse esistenti e popolazione (Il Cairo, 1994). Lo sviluppo economico, sociale e la protezione ambientale sono elementi complementari (Yokohama, 1994); essi sono strettamente interrelati, mutuamente si rafforzano e sono parte integrante dello sviluppo sostenibile (Copenhagen, 1995; Beijing, 1995).

Occorre, come emerge in modo evidente dalle diverse conferenze, modificare i modelli di crescita fino ad oggi perseguiti non rispettosi delle esigenze umane ed ambientali (Rio de Janeiro, 1992) e promuovere adeguate politiche volte a conseguire lo sviluppo sostenibile ed una più elevata qualità della vita per tutti al fine di soddisfare i bisogni delle generazioni attuali e future (Il Cairo, 1994). Il "nuovo modello" non potrà essere universale e presenterà differenti caratteristiche fortemente interrelate ai singoli contesti, non solo in chiave socioeconomica, ma anche culturale ed ambientale. Il pieno rispetto delle condizioni peculiari e specifiche, di ogni ambito geografico, dei suoi valori etici, religiosi, culturali e così via, dovranno essere garantiti (Il Cairo, 1994).

Il mondo è attualmente estremamente vulnerabile. Lo sviluppo sostenibile è duraturo. Il trinomio concettuale di uno sviluppo socialmente equo, economicamente sostenibile ed ambientalmente sicuro sembra essere centrale: il quadro concettuale di riferimento si sta delineando.

1.4.2. *L'uomo e lo sviluppo* - La dimensione sociale dello sviluppo deve essere enfatizzata (Il Cairo, 1994; Beijing, 1995). L'uomo deve essere considerato mezzo e fine del processo di sviluppo.

All'interno del dibattito degli anni Novanta il tema dello sviluppo umano assume un'elevata centralità; i fattori ad esso correlati investono l'intero spazio della

¹⁹ Ivi, p. 59.

società, dall'economia, alla cultura, al sociale. Appare chiaro che esiste uno stretto legame tra crescita economica e sviluppo umano. L'accelerata crescita economica (diffusa come si afferma nella Conferenza di Copenhagen, 1995), benché condizione necessaria per lo sviluppo sociale, non è condizione sufficiente per elevare la qualità della vita delle popolazioni (Beijing, 1995); in altri termini se la crescita economica è necessaria per conseguire lo sviluppo dell'uomo, essa non determina automaticamente maggiori livelli di sviluppo umano²⁰ al contrario, spesso può determinare fenomeni di disuguaglianza sociale e marginalizzazione.

Lo sviluppo dell'uomo genera lo sviluppo del territorio. L'uomo costituisce la risorsa più importante e di maggior valore in possesso di ogni nazione, pertanto deve essere assicurata a tutti gli individui l'opportunità di esprimere al meglio le proprie potenzialità (Il Cairo, 1994).

Investire sulle popolazioni, sfruttare al massimo le loro capacità e potenzialità, è una politica estremamente produttiva, sia in termini economici sia sociali (Rio de Janeiro, 1992; Vienna, 1993; Il Cairo, 1994; Copenhagen, 1995). Il sapere tradizionale ed il patrimonio culturale autoctono rappresentano importanti valori che possono contribuire in modo incisivo sia alla definizione che alla promozione dello sviluppo (Jomtien-Thailand, 1990).

L'uomo, pertanto, è un bene da tutelare e proteggere, sul quale occorre investire per promuovere il benessere della società; ridurre la sua vulnerabilità legata alla fragilità ambientale o derivante da particolari fenomeni sociali (quali innanzitutto povertà, razzismo, intolleranza e via dicendo) è un tema comune delle conferenze.

Il percorso verso lo sviluppo deve coinvolgere il potenziale offerto dall'uomo di qualsiasi genere, sia esso adulto o bambino. In particolare le donne ed i bambini costituiscono un patrimonio significativo, in termini di risorse umane, sul quale occorre investire attraverso azioni volte a restituire dignità e spazio all'interno della società ad attori che costituiscono un'importante risorsa per il progresso della società (New York, 1990; Beijing, 1995).

Incrementare la fiducia della popolazione nelle proprie possibilità e potenzialità è una pre-condizione fon-

damentale per favorire il concreto e reale sviluppo del territorio dell'uomo; individuare programmi in grado di potenziare le risorse endogene, significa porre le basi per coinvolgere il soggetto principale, l'uomo e, pertanto, la collettività, all'interno del processo di sviluppo e garantirne il successo (Rio de Janeiro, 1992; Bridgetown-Barbados, 1994; Il Cairo, 1994; Copenhagen, 1995).

L'uomo, di ogni sesso, razza, cultura e religione, ha il diritto di svolgere la propria vita, di esprimersi, di crescere e formarsi, di trovare un proprio spazio sul territorio; il rispetto dell'uomo e dei suoi diritti deve essere riconosciuto e garantito per promuovere lo sviluppo umano e, quindi, l'evoluzione della società.

Rispetto agli schemi tradizionali, in questi ultimi trent'anni, la "teoria del capitale umano", la relazione fra istruzione e variabili demografiche²¹ e la "teoria della crescita endogena" hanno dimostrato come l'educazione produca effetti positivi e si ponga quale elemento propulsivo dello sviluppo economico, quale fattore che riduce il divario di reddito tra le classi sociali e che contribuisce al miglioramento della qualità della vita.²²

La formazione e l'educazione rappresentano mezzi fondamentali per ridurre la vulnerabilità ambientale (Yokohama, 1994) e la vulnerabilità sociale (New York, 1990; Il Cairo, 1994; Beijing, 1995) e, in genere, per rendere duraturo lo sviluppo (Jomtien-Thailand, 1990).

La cultura è individuata quale elemento centrale dello sviluppo, deve svolgere un ruolo fondamentale all'interno della società. Occorre pertanto investire nella cultura per creare delle basi più solide al processo volto allo sviluppo: occorre investire sull'uomo (Copenhagen, 1995).

²¹ Gli investimenti effettuati, ad esempio, nel campo dell'istruzione femminile hanno registrato effetti molto importanti e positivi in termini di sviluppo. Da uno studio svolto su un campione di PVS sul rapporto istruzione/crescita demografica, è emerso che lì dove la donna non frequenta la scuola secondaria superiore essa ha in media sette figli; nei Paesi in cui invece il tasso di scolarizzazione è più elevato, circa il 40% delle donne accede all'istruzione secondaria superiore, la media scende a tre figli. Cfr. BANCA MONDIALE SVILUPPO E AMBIENTE (1992) "Documenti", in *Cooperazione*, Mensile a cura del Ministero degli Affari Esteri, Anno XVII, luglio, n. 116, p. 64.

²² Vedi CORNIA, G. A. (1993) "Aggiustamento, la lezione degli anni '80", in *Cooperazione*, Mensile a cura del Ministero degli Affari Esteri, Anno XVIII, ottobre, n. 129, p. 20-27.

²⁰ Vedi HA●, M. (1991) "Dalle idee alle azioni concrete", in *Cooperazione*, Mensile a cura del Ministero degli Affari Esteri, Anno XVI, settembre/ottobre, n. 107, p. 32-35.

Ad ogni individuo deve essere garantita una formazione in grado di rispondere ai bisogni di istruzione fondamentali per sopravvivere, per sviluppare le proprie facoltà, per vivere e lavorare con dignità, per partecipare attivamente allo sviluppo, ovvero per migliorare la qualità della propria vita (Jomtien-Thailand, 1990; Il Cairo, 1994).

Promuovere la "crescita sociale" è importante non solo in termini di sviluppo del territorio culturale della popolazione, ma tale crescita dovrà coinvolgere e la coinvolge anche la sfera economica del singolo contesto territoriale per ottenere effetti registrabili all'interno dell'intera società. Acquisizioni importanti che rendono centrale il trinomio cultura-sviluppo-economia.

La relazione tra qualità e sviluppo è un concetto ricorrente; raggiungere un livello elevato di qualità della vita è l'obiettivo principale di alcuni dei summit mondiali. Lo sviluppo dell'individuo (la formazione, l'istruzione, ecc.) da un lato, la qualità dell'ambiente (l'ecosistema, la città, l'insediamento, ecc.) dall'altro, sono elementi fortemente interrelati.

All'interno di alcune conferenze è introdotto il concetto di "standard minimo", in relazione alle specifiche tematiche affrontate: per la qualità degli insediamenti (Vancouver, 1976), per la protezione dei minori²³ (New York, 1990), per l'istruzione (Jomtien-Thailand, 1990), per l'ambiente (Rio de Janeiro, 1992), per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali (Vienna, 1993).

Lo standard per sua natura definisce i requisiti di base, in rapporto ad una specifica tematica, che devono essere rispettati ed inseriti all'interno di strategie e programmi operativi. Esso deve essere rapportato al singolo contesto geografico all'interno del quale deve essere applicato; sarà definito in funzione, pertanto, di fattori culturali, sociali ed economici, peculiari dello specifico territorio (Rio de Janeiro, 1992). Inoltre esso dovrà anche variare in funzione del tempo e delle possibilità esistenti (Vancouver, 1976).

Dipendendo dalla specifiche condizioni socio-culturali appare chiaro che nelle realtà all'interno delle quali non sono "riconosciuti" alcuni valori, per radicate tradizioni o per particolari aspetti culturali, i parametri di riferimento saranno profondamente differenti.

Lo standard dovrà inoltre contenere al suo interno elementi volti a garantire sia aspetti quantitativi che qualitativi (Vancouver, 1976). Tale affermazione sembra essere di rilevante importanza in quanto è possibile affermare che il processo storico ha evidenziato, come ben noto, che disgiungere aspetti qualitativi da quelli quantitativi sia un percorso errato. Qualità e quantità sono entrambi obiettivi di fondamentale importanza in quanto soltanto dalla loro interrelazione ed interazione è possibile raggiungere standard adeguati ai bisogni della società.

Appare sempre più chiaro che l'obiettivo principale dello sviluppo consiste nel migliorare il livello di qualità della vita dell'uomo. Economia e sviluppo sono elementi fortemente interrelati; l'economia produce benessere se utilizzata per migliorare tutti gli aspetti legati all'esistenza dell'uomo. La qualità della vita umana non si può misurare attraverso il reddito pro-capite: salute, educazione, ambiente fisico e libertà sono tra gli elementi che possono essere assunti quali fattori indispensabili per promuovere maggiori livelli di sviluppo umano.²⁴ La qualità della vita nel mondo deve essere promossa, ogni individuo ne ha diritto (Il Cairo, 1994); la società deve pertanto garantire standard di vita più elevati, sancire il diritto dell'uomo allo sviluppo e porlo alla base delle strategie e modelli di crescita e sviluppo: questa costituisce la principale sfida.

2. L'HABITAT 2 CONFERENCE

2.1. Perché la Conferenza?

Dopo due settimane d'intenso lavoro, con la firma dell'*Agenda* e della *Dichiarazione di Istanbul*, il 14 giugno '96 si è concluso, ad Istanbul, il *City Summit Habitat 2*: la seconda Conferenza mondiale sugli insediamenti umani, organizzata dalle Nazioni Unite venti anni dopo quella di Vancouver.²⁵ Per due settimane, i rappresentanti di governi, di associazioni e di organismi interessati ai pro-

²³ La "Convention on the Rights of the Child" del 1989 introduce il concetto di standard giuridico universale, ripreso dalla Conferenza di New York del 1990.

²⁴ Vedi HAQ, M. (1991) *op. cit.*

²⁵ La prima Conferenza mondiale organizzata dall'ONU sui problemi urbani si svolse a Vancouver, dal 31 maggio all'11 giugno 1976 (vedi Cap.1 "Da Vancouver ad Istanbul").

blemi dello sviluppo urbano hanno avuto l'occasione di confrontarsi sulle proprie specifiche esperienze territoriali, sui problemi del degrado delle città, del futuro urbano e del dramma quotidiano causato dall'inadeguatezza quantitativa e qualitativa degli alloggi, che ancora coinvolge una preoccupante percentuale della popolazione mondiale.

La prima domanda che viene naturale porsi è: "che senso ha un'assise mondiale sui grandi temi dell'habitat?" e, soprattutto: "c'è da aspettarsi risultati concreti e impatti positivi circa il futuro della vita urbana, e non, sul nostro pianeta?".

A queste domande non è facile rispondere anche se, rifacendosi alle precedenti conferenze dell'ONU sui grandi temi dell'umanità, si può affermare con una certa dose di sicurezza che, con tempi più o meno lunghi, i principi che esse sanciscono si diffondono e entrano a fare parte della coscienza collettiva, prima, e dei comportamenti individuali, poi.²⁶ In questo senso, la conferenza di Istanbul ha riaffermato una serie di obiettivi e di strategie che la comunità internazionale ha da tempo sottoscritto, nel corso delle diverse conferenze di settore che hanno preceduto *Habitat 2*, e che hanno condotto a individuare i punti nodali del prossimo futuro per la soluzione del problema casa (e servizi connessi alla residenza) e nei processi di sostenibilità dello sviluppo urbano.²⁷

²⁶ Un altro degli indicatori che spinge ad un atteggiamento pessimista è la scarsa risonanza che l'evento di Istanbul ha avuto sui media di tutto il mondo, sicuramente inferiore a quello di altre conferenze (come ad esempio quella sulla condizione femminile di Pechino, o quella sulla crescita demografica de Il Cairo) i cui argomenti, evidentemente, attirano maggiormente la curiosità di giornalisti televisivi e della stampa.

²⁷ Uno degli elementi che sottolineano l'avanzamento culturale di *Habitat II* rispetto ad *Habitat I* è riscontrabile nel fatto che a Vancouver si afferma la concezione di insediamenti urbani indipendenti dall'ambiente naturale, mentre da Istanbul scaturisce la consapevolezza della relazione biunivoca che rende inscindibili, l'uomo, il proprio habitat e l'ecosistema. Gli elementi che invece sanciscono la continuità tra i due eventi consistono nella conferma di quegli obiettivi che non sono stati raggiunti nei tempi previsti da *Habitat I*; tra questi rientra, ad esempio, la fornitura di acqua potabile a tutti i cittadini del mondo entro il 1990, mentre nel 1996 oltre cinquecento milioni di abitanti del pianeta sono ancora sprovvisti di questo servizio di base.

Più delicata è, invece, una risposta certa sul risultato pragmatico²⁸, in quanto esso dipende dalla volontà politica e dalle azioni degli stati²⁹, chiamati a rendere operativi (attraverso i piani nazionali) gli orientamenti e gli atti che le conferenze mondiali delle Nazioni Unite producono e che i singoli Governi sottoscrivono. Com'è noto, infatti, durante tali eventi vengono redatti una serie di documenti (agende, dichiarazioni, risoluzioni, mozioni, ...), dal rispetto dei quali dipendono, in buona misura, i rapporti che si determinano tra l'Organizzazione delle Nazioni Unite e i singoli Stati; bisogna però aggiungere che tali strumenti di pressione diventano sempre più labili, e lo diventeranno sempre più, in virtù della situazione di crisi economica e politica in cui versa l'ONU e, in particolare, alcune sue agenzie, tra cui l'UNCHS (United Nations Center for Human Settlements), cui sono demandate le problematiche relative agli insediamenti umani.

Uno dei modi con cui le Nazioni Unite cercano di uscire dalla crisi – che è anche crisi di credibilità – è quello di allargare il consenso, aprendo le porte a quei soggetti "non governativi" che però svolgono un ruolo significativo nella dinamica dei processi sociali. Pur essendo dei precedenti eloquenti, per la prima volta a Istanbul si è avuta una reale (anche se ancora limitata nelle funzioni) e massiccia partecipazione di attori non governativi che, pur se con un campo di azione ridotto, hanno potuto partecipare a tutte le fasi della "Seconda conferenza mondiale sugli insediamenti umani".

Un ulteriore elemento che sottolinea le difficoltà in cui versa l'ONU, è dato dalla scarsissima presenza ad *Habitat 2* dei capi di stato o di governo,³⁰ soprattutto di

²⁸ La presa d'atto, per altro condivisibile, dell'impossibilità di delineare politiche urbane generalizzabili a scala planetaria ha, di fatto, costituito un alibi per non assumere responsabilità concrete anche su taluni aspetti della questione urbana che invece hanno carattere d'universalità. Quest'atteggiamento politico-culturale indebolisce notevolmente l'efficacia e la chiarezza del messaggio complessivo di *Habitat 2*.

²⁹ A tale proposito, si veda il Cap. 8 "Il contributo dell'Italia ad *Habitat 2*".

³⁰ Anche per l'Italia non erano presenti né il Capo di Stato né il Primo Ministro; il Governo era rappresentato dal Ministro dei LL.PP. e dal Sottosegretario all'Ambiente, cui si affiancavano i funzionari dei rispettivi Ministeri (vedi Cap. 8 "Il contributo dell'Italia ad *Habitat 2*").

quei paesi del "nord del mondo" che, di fatto, hanno le maggiori responsabilità sulle politiche che, in questi ultimi decenni, hanno condotto il nostro pianeta nelle condizioni di scarsa vivibilità in cui versa attualmente.³¹

Oltre che sul ruolo delle Nazioni Unite, l'assenza delle massime autorità nazionali induce anche alla riflessione sulla scarsa sensibilità e, quindi, sulla scarsa preoccupazione verso le tematiche dell'habitat. Evidentemente, in molti di coloro cui è stato delegato il compito di governarci e di garantire il futuro nostro e dei nostri figli non desta timori considerevoli lo scenario che si va prefigurando: un mondo sempre più affollato in cui la maggiore parte della popolazione vuole (o è costretta?) abitare in città, in cui una quota rilevante degli abitanti non possiede un "tetto", in cui ci sono metropoli ingovernabili di oltre dieci milioni di abitanti, in cui la qualità della vita e della vita urbana è sempre più bassa, in cui il degrado delle risorse primarie è giunto al limite delle soglie accettabili, ...

Ciò nonostante, al *City Summit* di Istanbul erano presenti delegazioni ufficiali dei 171 Paesi afferenti alle UN e di quelli invitati che, dal 3 al 14 giugno del 1996, hanno dato vita ad un intenso dibattito al quale, in varie forme, hanno partecipato anche i diversi partners accreditati alla "Seconda conferenza mondiale sugli insediamenti umani".

2.2. La struttura della Conferenza

Per rendere maggiormente comprensibile la cronaca e le "emozioni" della partecipazione alla conferenza delle UN è necessario conoscere la struttura organizzativa di *Habitat II* e il rigido protocollo che ha regolato la presenza dei diversi partners, governativi e non.³² Come è stato descritto

nel capitolo precedente, ad *Habitat II* si è giunti attraverso un articolato percorso iniziato a Vancouver nel 1976³³ e proseguito attraverso una serie di conferenze di settore, con le quali sono state affrontate le grandi tematiche inerenti alla convivenza e alla sopravvivenza umana e del pianeta. I risultati degli incontri che hanno preceduto quello di Istanbul sono stati fatti propri e sviluppati nell'articolazione del documento finale prodotto dalla "conferenza sugli insediamenti umani"; inoltre, attraverso tre sessioni preparatorie³⁴ si è proceduto a stendere, in progress, la bozza dell'*Habitat Agenda* ed a definire il protocollo per lo svolgimento del summit mondiale.³⁵ La *Habitat II Conference* era finalizzata, oltre che al confronto di posizioni e allo scambio di esperienze, all'approvazione di due documenti ufficiali: la *Habitat Agenda* e la *Istanbul Declaration*³⁶.

La parte "ufficiale" della Conferenza, i cui obiettivi principali erano stati individuati in "alloggio adeguato per tutti" e "sviluppo sostenibile degli insediamenti umani", si è svolta dal 3 al 14 giugno mentre i *fora dei*

renza; ciò nonostante, il numero d'eventi che si svolgeva in contemporanea ha costretto a scelte di campo, impedendo alla singola persona di assistere a gran parte degli incontri in programrra.

³³ Lo scenario in cui avveniva la prima conferenza sull'habitat era molto differente da quello odierno. A metà anni settanta la gerarchia delle competenze governi centrali-governi locali non era messa in discussione, l'urbanesimo internazionale e l'interetnia urbana non avevano ancora assunto l'attuale dimensione globale e l'attenzione che si poneva alle grandi metropoli e alle aree metropolitane aveva una valenza di segno opposto a quell'attuale, anche se L. Mumford aveva già lanciato l'allarme sul pericolo delle grandi città di degenerare in necropoli. Tra i più evidenti fallimenti di *Habitat I*, di cui vent'anni dopo non si può non prendere atto, vi è l'interpretazione distorta che si è verificata per quello che era uno dei suoi capisaldi: portare sviluppo, economia e lavoro là dove c'è la popolazione e non viceversa.

³⁴ Il *Preparatory Committee One* si è svolto a Ginevra nell'aprile '94, il *PrepCom Two* ha avuto luogo a Nairobi nell'aprile-maggio '95 e l'ultimo degli incontri preparatori si è svolto a New York nel febbraio '96.

³⁵ Durante i lavori dell'*Habitat 2 Conference* era possibile apportare cambiamenti solo a parti della "Bozza dell'Agenda": il 45% del testo era, infatti, da considerarsi chiuso, sul 40% era possibile intervenire con integrazioni e modifiche e solo il 15% rimaneva aperto alla discussione in sala.

³⁶ Per i contenuti della *Dichiarazione* e dell'*Agenda* si rimanda al Cap.4 "L'Istanbul Declaration e l'Habitat Agenda".

³¹ La latitanza dei Paesi ricchi si registrerà anche qualche mese dopo, quando nel novembre dello stesso anno, a Roma, si svolgerà il summit delle UN, sul problema dell'alimentazione mondiale, promosso dalla FAO.

³² Alla Conferenza è stata riservata un'area nel quartiere di *Taksim*, (denominata per l'occasione "Conference Valley"), nella quale erano ubicate le sei sedi riservate ai lavori della conferenza ufficiale, cui potevano accedere solo i delegati accreditati. Altre otto sedi, esterne all'area, hanno ospitato i *fora dei partner* e le diverse "attività parallele". Una così complessa articolazione spaziale e concettuale ha impegnato tutti i partecipanti in faticose maratone - fisiche e mentali - per seguire le varie manifestazioni e, quindi, riuscire a comprendere il percorso strutturale della Confe-

partners accreditati sono iniziati il 29 maggio e si sono conclusi il 2 giugno; unica eccezione, il forum delle NGO (organizzazioni non governative) e dei CBO (comitati di base) che ha proseguito i propri lavori durante l'intera durata della conferenza istituzionale con un numero elevatissimo di seminari, workshop, mostre, ecc.

Le otto categorie di partners³⁷ non governativi ammesse alla Conferenza comprendevano (oltre alle NGO vere e proprie) le principali componenti della "società civile"; era infatti rappresentato il mondo professionale e quello dell'accademia e della ricerca, il settore privato imprenditoriale e le rappresentanze dei lavoratori, gli amministratori urbani e i rappresentanti politici. A conclusione di ogni forum sono stati redatti degli appositi documenti e sono state individuate specifiche richieste di integrazioni o modifiche all'*Habitat Agenda*, da sottoporre al vaglio di una commissione (Committee Two) appositamente costituita per raccogliere le istanze delle partnership.

Oltre ai *fora* dei Partners era prevista anche una serie di altre attività, ognuna finalizzata a fornire un particolare contributo; tra queste rientrano i "Dialoghi per il XXI secolo", alcune esposizioni (tra cui quella dedicata alle "Best Practices") e gli "eventi paralleli"³⁸ che comprendevano incontri su temi specifici; questi ultimi erano organizzati principalmente da centri universitari, da istituti di ricerca pubblici e privati, da organismi delle Nazioni Unite e anche dal Consiglio d'Europa.

Il complesso sistema (Fig. 2.1) che ha dato vita all'*Habitat Agenda* si è attenuto ad una procedura il cui percorso avveniva all'interno del protocollo organizzativo che prevedeva, quali organi ufficiali, la "Assemblea plenaria", il "Comitato Uno" e il "Comitato Due" cui si affiancavano le attività delle partnership; ai lavori ufficiali hanno partecipato, con il voto, le rappresentanze governative, mentre tutte le altre attività sono state di

diretta pertinenza degli altri soggetti che, comunque dovevano avere ricevuto uno specifico accredito.³⁹

Alla base della Conferenza, e quindi di ogni attività e discussione, è posta la bozza dell'*Agenda* che è stata licenziata dalla terza sessione del Preparatory Committee⁴⁰; all'Assemblea Plenaria, cui è delegato il compito di votare l'approvazione finale dell'*Habitat Agenda* e dell'*Istanbul Declaration*, possono prendere la parola solo i rappresentanti ufficiali dei Governi⁴¹ e possono assistervi i delegati dei partners forum. Il "Committee One" ha il compito di discutere le parti dell'*Agenda* emendabili e di apportare eventuali integrazioni e modifiche;⁴² al "Committee Two" è riservato il ruolo di procedere alle audizioni dei delegati degli otto partner's forum, delle ventisette agenzie delle Nazioni Unite, dei dieci "Dialogues for 21 cent." e di trasmetterne i risultati alla "Plenary Assembly".

Nonostante un'organizzazione di questo tipo caratterizzi tutti gli incontri mondiali di tale vastità numerica e tematica, rende di fatto molto virtuale e poco sostanziale l'apporto dei soggetti non governativi che, di delega in delega e non avendo diritto al voto, difficilmente riescono ad incidere nel processo decisionale e ad essere realmente visibili nei documenti conclusivi.⁴³ Con riferimento alla "rivoluzionaria" apertura che l'UNCHS ha fatto ai soggetti non governativi, il sentimento espresso da più di uno dei presenti è che la "montagna avesse partorito un topolino"; ciò nonostante, *Habitat 2* va inte-

³⁷ Gli ottopartner's forum della *Habitat 2 Conference* sono stati: Wacfa Cities Assembly and Local Authorities, NGOs e CBOs, Academies of Science and Engineering, World Business Forum, Professionals and Researchers, Foundations, Parliamentarians, Labour and Trade Unions. Mentre la partecipazione delle NGO la si può considerare quale prassi oramai consolidata nelle attività delle Nazioni Unite, la "novità" di *Habitat 2* è consistita nell'apertura agli altri partners (comunque non governativi) che per la prima volta sono stati accreditati a partecipare ad una conferenza ONU.

³⁸ Gli eventi paralleli programmati sono stati oltre cento!

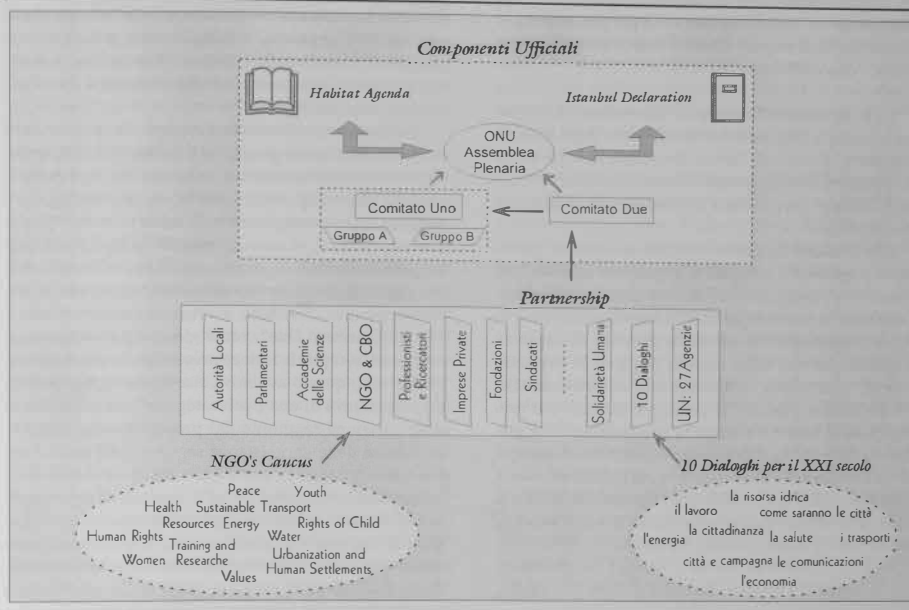
³⁹ Ognuno dei tre organi si è dotato di una presidenza e di un coordinamento dei lavori in sala e dei gruppi operativi, non risulta che rappresentanti dell'Italia abbiano ricevuto incarichi in tal senso.

⁴⁰ Come già ricordato, l'ultimo dei comitati preparatori, che si è svolto a New York dal 5 al 16 febbraio 1996, è stato organizzato dall'UNCHS-Habitat.

⁴¹ Le relazioni sono state, per lo più, svolte da Capi di Stato, Primi Ministri, Ministri e da alcuni rappresentanti d'organismi internazionali; gli altri componenti delle delegazioni governative potevano prendere la parola solamente durante le discussioni operative. Per l'Italia, in rappresentanza anche della Comunità Europea, la relazione ufficiale è stata svolta dal Ministro dei LL.PP.

⁴² I lavori del *Committee One* si sono svolti in parte pubblicamente e in parte in sedute riservate.

⁴³ Il sistema di partecipazione messo a punto avrebbe, teoricamente, potuto permettere all'istanza prodotta anche da un singolo partecipante di giungere, ed essere presente, all'interno dei documenti finali.



- Le istanze della base, cioè dei soggetti non governativi, dovevano attraversare diversi filtri per giungere al documento finale della conferenza.

so come l'ulteriore avanzamento di un cammino ancora molto lungo da compiere per giungere a forme concrete di partecipazione che consentano alla società civile di svolgere un ruolo effettivo e, quindi, fornire un reale e sostanziale contributo (così come è per altro affermato dalla intera *Agenda Habitat*)⁴⁴.

2.3. La partecipazione ad Habitat 2

L'adesione ad Istanbul (degli attori governativi e non) è stata notevole, anche se alquanto sbilanciata in favore

dei rappresentanti dei PVS⁴⁵, la cui maggiore presenza, per numero⁴⁶ e per intensità di partecipazione, testimoniava la grande preoccupazione circa il futuro urbano della parte più povera del mondo, insieme alla volontà di attivare una reale e innovativa cooperazione in grado di innescare processi autopropulsivi tesi a migliorare le condizioni abitative del sud del pianeta.

⁴⁵ Anche Fidel Castro, nel suo intervento, ha lamentato l'esigua presenza di Capi di Stato e di Governo, soprattutto di quei Paesi che più degli altri hanno guidato il modello di sviluppo del nostro Pianeta.

⁴⁶ Come è noto i PVS rappresentano la maggior parte dei Paesi aderenti al sistema delle UN.

⁴⁴ Vedi Cap. 4 "L'Istanbul Declaration e l'Habitat Agenda".

In dipendenza della natura degli argomenti trattati, delle funzioni che ognuno dei soggetti riveste nella propria routine lavorativa e, soprattutto, degli obiettivi che ogni "categoria" pone alla base delle proprie attività, le atmosfere che si respiravano nei vari *fora* erano molto diverse l'una dall'altra.

2.3.1. *La Plenary Assembly e i Committees* - Estremamente rigido e "diplomatico" era il clima degli incontri della parte ufficiale di *Habitat* che, come si è già detto, comprendeva le attività della "assemblea plenaria" e dei "due comitati" preposti alla revisione finale della bozza della *Agenda*.

Alla "Assemblea plenaria"⁴⁷ (cui, tra l'altro, il primo giorno è spettato il compito di approvare le procedure di lavoro e di eleggere i responsabili delle varie sezioni) le massime autorità degli Stati presenti svolgevano le proprie relazioni, sulle tematiche previste da *Habitat* e su specifici articoli della *Agenda*. Durante le due settimane di lavoro, oltre centocinquanta rappresentanti di Governi hanno espresso la posizione ufficiale del proprio Paese e hanno ascoltato⁴⁸ circa cinquanta rappresentanti delle più importanti associazioni internazionali cui è stato concesso di prendere la parola durante la sessione plenaria.⁴⁹ L'Assemblea dei Governi ha chiuso la Conferenza *Habitat 2* con l'approvazione della "Istanbul Declaration" e della "Habitat Agenda".

⁴⁷ Alla sede della "Plenary Assembly", che si svolgeva presso il "Lutfi Kirdar", i soggetti non governativi potevano assistere in numero limitato e (in caso di eventi particolari, quali la seduta inaugurale o gli High-Level Segment) solo se dotati di particolari pass che erano distribuiti al mattino.

⁴⁸ A tale proposito va precisato che, generalmente, ai rappresentanti non governativi erano riservate le ultime ore della giornata e, inoltre, Capi di Stato, Ministri, ecc. (evidentemente chiamati ad altri impegni) difficilmente rimanevano in sala oltre il tempo del proprio intervento (mediamente di 15'), per cui, anche se le sessioni erano intitolate ottimisticamente "scambi di punti di vista" difficilmente questo poteva accadere.

⁴⁹ Le associazioni, cui è stato concesso di parlare nella sede tradizionalmente riservata alle istituzioni governative, sono state, fondamentalmente, quelle che operano da tempo in una dimensione planetaria (come ad esempio la Croce Rossa, il Rotary, ...) che raccolgono le istanze di numerose organizzazioni (i *caucus* di settore, le associazioni di città, ...) e le lobby di maggiore peso (organizzazioni per la tutela dei bambini, per i diritti delle donne, ...).

Maggiormente orientato alla operatività (in termini di stesura dei documenti) era invece il lavoro delle delegazioni governative impegnate nei due "Committees", anche se la discussione (comunque regolata da rigidi protocolli) si protrasse, a volte per ore, al fine di raggiungere l'accordo sulle questioni di principio, ma anche sull'esatta terminologia e aggettivazione da utilizzare nel testo dell'*Agenda*.⁵⁰

Pur nella consapevolezza che il processo di scrittura di un documento, la cui gestazione è durata oltre due anni e che vuole essere democratico (nel senso che deve essere il prodotto di tutti i partecipanti e da essi approvato), deve per forza di cose essere complesso, è pur vero che il procedimento con cui si sono apportate le modifiche e le integrazioni durante la conferenza di Istanbul ha elaborato una *Agenda* sovradimensionata, contorta e a volte inutilmente ripetitiva, che rischia di dimostrarsi poco efficace.⁵¹

Al "Comitato Due", come già spiegato, spettava il compito di recepire le istanze presentate dai partners non governativi, questo avveniva ricevendo ogni giorno la rappresentanza di una o più categorie⁵² che relazionava sulle posizioni raggiunte dal proprio forum; alla presentazione delle varie istanze seguiva il dibattito a cui potevano prendere la parola solamente i membri delle delegazioni governative⁵³ e gli "osservatori" ammessi al tavolo. Il comitato ha concluso i propri lavori il 13 giugno con l'approvazione del relativo documento che ha sottoposto alla "Assemblea Plenaria", con la raccomandazione di allegare al report finale della conferenza i contributi dei vari partners.

Il "Comitato Uno" era invece organizzato in due "gruppi di lavoro" che procedevano, in parallelo, al negoziato di

⁵⁰ Ad esempio, è stato lungamente dibattuto se l'alloggio adeguato per tutti, dovesse essere riconosciuto quale reale "diritto" dei cittadini o se ci si dovesse limitare ad affermarlo quale "questione di principio", in quanto, da un lato (soprattutto la delegazione Usa), si paventava il "pericolo" istituzionale del tipo di impegno che gli Stati andavano in questo modo ad assumere e, dall'altro (soprattutto da parte dei Paesi poveri), si dichiarava l'impossibilità economica di mantenerne fede.

⁵¹ Vedi Cap. 4 "L'Istanbul Declaration e l'Habitat Agenda".

⁵² La prima audizione è stata riservata alla "Assemblea mondiale delle città e delle Autorità locali" e l'ultima ai "Dialoghi per il XXI secolo".

⁵³ Le delegazioni presenti ai "Comitati uno e due" erano composte da funzionari ed esperti di settore dei relativi Stati, ma non da membri effettivi dei governi.

quelle parti della *Agenda* ancora emendabili;⁵⁴ i gruppi di lavoro operavano spesso in sedute chiuse, quando invece i lavori si svolgevano con la presenza del pubblico, i delegati ufficiali dei Governi erano continuamente pressati dalla azione dei rappresentanti delle diverse NGO che cercavano di far sì che essi si facessero portavoce delle istanze della "base". Il comitato concludeva i propri lavori in ritardo rispetto al programma previsto e in modo molto movimentato, a causa delle resistenze di alcuni Paesi su specifici passaggi della *Agenda*;⁵⁵ il ritardo è stato tale che, non essendoci più tempo per produrre un documento formale in tutte le lingue ufficiali, si decideva di presentare alla "Assemblea Plenaria" la bozza di lavoro contenente i paragrafi negoziati e le correzioni apposte.

Come già accennato, di una siffatta organizzazione ne ha risentito il documento finale dal quale traspaiono gli effetti di tutte le questioni in cui la mediazione è stata particolarmente difficoltosa e ha condotto ad una *Agenda* poco organica, spesso inutilmente ripetitiva, contorta, ridondante per alcuni concetti e carente per altri, che risultano solo abbozzati e non sviluppati.

2.3.2. *Le partnership* - Sicuramente più vivaci e stimolanti, rispetto a quelli ufficiali, sono stati gli incontri di tutti le componenti "non governative". Alle affollate assemblee delle "autorità locali" e dei "parlamentari",⁵⁶ molti interventi pragmatici, che si alternavano a discorsi permeati di teoria politica e amministrativa, hanno condotto all'assunzione di precisi impegni ed alla rivendicazione di ruoli più significativi, soprattutto, nell'accesso e nella gestione delle risorse economico-urbanistiche.

Sia i sindaci sia i parlamentari dei vari Paesi hanno concluso i propri lavori con la sottoscrizione di altrettante "dichiarazioni"⁵⁷ portate all'attenzione del "Comi-

tato Due" ma, soprattutto, hanno intessuto una rete di relazioni che, in tempi non lunghissimi, dovrebbe condurli a divenire interlocutori diretti delle Nazioni Unite; in particolare, il percorso che si sta costruendo dovrebbe condurre gli amministratori locali ad un'autonomia maggiore per ciò che concerne il processo decisionale e gestionale degli insediamenti umani (il richiamo al decentramento amministrativo gestionale è tra le "azioni" più ricorrenti della *Agenda Habitat*).

Un carattere prevalentemente scientifico ha invece contrassegnato sia gli incontri delle "Accademie" che le conferenze dei "Dieci dialoghi per il XXI secolo";⁵⁸ in queste occasioni si è avuta l'opportunità di sentire alcune relazioni dai contenuti innovativi, ma, in qualche caso, si è anche avuta la sensazione che i conferenzieri si sentissero imbrigliati all'interno di tempi ristretti (decine di relazioni in un'unica giornata), soprattutto per ciò che concerneva la possibilità di una proficua discussione aperta. In effetti, l'impressione che ne ha ricavato chi ha partecipato a questi incontri è che una conferenza mondiale delle Nazioni Unite non è proprio il territorio ideale per il confronto scientifico che, se finalizzato a produrre risultati applicabili, richiede tempi e modalità di lavoro abbastanza diverse da quelle possibili a Istanbul; in ogni caso, la presenza ad *Habitat 2* di esperti e studiosi è servita a riaffermare ed a chiarire il ruolo che la ricerca scientifica deve svolgere a supporto di insediamenti umani più vivibili, più sicuri e meno dannosi.

da parte riserva dieci punti agli sforzi che gli amministratori (dal piccolo villaggio alla regione metropolitana) si impegnano a supportare. La "Declaration of principles and commitments of the global forum of Parliamentarians on Habitat" ricalca l'organizzazione dell'*Habitat Agenda*, essendo organizzata in preambolo (14 punti), principi (1 punto), impegni (3 punti e un'articolazione di attività alla scala nazionale e a quella internazionale) e meccanismi di follow-up (2 punti).

⁵⁸ Il forum delle "National Academies of Sciences and Engineering" si è svolto in due giornate, presso la Bosphorus University. I "Dialogues for the 21st cent." si sono svolti in dieci giornate (una per tematica) presso il Marmara Hotel; gli argomenti affrontati sono stati: "Quale estetica per la città futura", "Finanziamento e città", "Acqua per città assetate", "Il futuro dell'occupazione urbana", "Trasporti nella città di domani", "Relazioni del territorio urbano e rurale", "Energia", "Cittadinanza e democrazia", "Città, comunicazioni e media nella società della informazione", "Città salubri nel 21° sec".

⁵⁴ Al *Committee One* è spettato anche il compito di stendere la bozza della "Istanbul Declaration".

⁵⁵ Le consultazioni (che si sarebbero dovute concludere nel pomeriggio) si sono protratte per l'intera notte con continui colpi di scena; finalmente, a mezzogiorno del 14 giugno l'*Agenda* veniva formalmente approvata dal *Comitato Uno*.

⁵⁶ Il forum delle "WAC e Local Authorities" si è svolto il 30 e 31 maggio, presso l'Harbiye Cultural Center, e quello dei "Parliamentarians" il 31 maggio e l'1 giugno, presso il Muhsin Ertugrul Theatre.

⁵⁷ La "Final Declaration Local Authorities" è organizzata in due parti, la prima comprende sette punti dedicati alla descrizione dell'attuale scenario urbano, mentre la secon-

Oltre al forum delle accademie e allo scambio dei dialoghi, i ricercatori del settore hanno avuto una ulteriore occasione di confronto in alcuni dei cosiddetti "eventi paralleli" che, non avendo il carattere dell'istituzionalità ed essendo meno affollati (in termini di relatori e di partecipanti), consentivano un dibattito più vivace, durante il quale i singoli atteggiamenti scientifici venivano presentati con maggiore sincerità e avevano il tempo per essere meglio approfonditi.

Il "Forum sulla solidarietà umana"⁵⁹ era compreso tra i sei "eventi speciali" previsti dal programma di *Habitat 2*. Gli otto giorni di incontri preannunciati si invece sono risolti in un'unica giornata, deludendo le aspettative di coloro che speravano di assistere ad un confronto approfondito e "spontaneo" tra i leader mondiali del pensiero; la scarsità di tempo ha infatti limitato l'evento ad una serie di comunicazioni molto "ufficiali", curate da responsabili di organismi delle UN, da docenti universitari, da rappresentanti di municipalità o altro.

Acclarato che l'attuale tendenza (affermata anche dalla *Agenda Habitat*) è quella di incentivare la collaborazione pubblico-privato su settori di intervento sempre più ampi, i meeting delle categorie imprenditoriali e sindacali (aziende, imprese, professionisti, ecc.) hanno avuto quale principale scopo quello di comprendere come il settore privato potrà contribuire al miglioramento della qualità edilizia e urbana⁶⁰. In rapporto alle politiche pubbliche del prossimo ventennio, nelle sedi dei vari *fora*, si è anche molto discusso circa la necessità e le modalità con cui creare una rete di cooperazione tra i diversi attori che agiscono nel campo degli insediamenti umani e, in particolare, dell'edilizia e delle grandi infrastrutture.

Gli interventi dei partecipanti erano molto eterogenei, spaziando tra gli interessi di chi cercava un reale confronto per capire i nuovi indirizzi politici e di intervento e di chi, invece, cercava di interessare relazioni con il solo fine di ampliare il proprio mercato e il relativo profitto. In ogni caso, anche questi incontri hanno fornito un contributo di conoscenze e di esperienze nel campo della sostenibilità degli interventi edilizi e della pia-

nificazione urbanistica e nel rapporto pubblico-privato, in merito ai nuovi scenari di politica gestionale che si vanno configurando.

Il forum delle NGO e dei CBO⁶¹, l'unico che si è trattato per l'intera durata della conferenza⁶² è stato sicuramente il più affollato e quello in cui la partecipazione è apparsa più viva e sincera.

Al contrario che in altri consessi, agli incontri delle NGO si percepiva il prevalere dello "esserci" e del "fare" sullo "apparire"; in essi ha dominato il senso di luogo nel quale scambiare, confrontare e diffondere le diverse esperienze (particolarmente di tipo tecnico e metodologico), ma anche di luogo in cui maturare convergenze e strategie comuni da trasferire nella assise ufficiale e, quindi, incidere in essa con il peso della pratica maturata.

Il rafforzamento del ruolo "politico" delle NGO per orientare il "fare" è risultato un altro degli aspetti per cui si è lavorato nelle giornate di Istanbul; altrettanto finalizzate alla pratica e all'applicazione sono apparse quelle NGO maggiormente specializzate in attività di ricerca.

Ciò nonostante bisogna riconoscere i limiti che tale adunanza ha mostrato.

Primo tra tutti, la molteplicità e, a volte, la particolarità delle tematiche presentate⁶³ che, spesso, non erano del tutto pertinenti ai temi indicati dalla conferenza; se è vero che per ogni argomento è possibile riconoscere la relazione che esso ha con gli insediamenti umani è altrettanto vero che un approccio di questo tipo conduce fatalmente alla discussione sui

⁵⁹ La sede del forum era il Ciragan Palace Kempinski Hotel.

⁶⁰ I *fora* a cui ci si riferisce sono: "World Business" (ITU Gümüşsuyu Campus), "Professionals and Researchers" (Yildiz University), "Trade Unions" (Hilton) e "Foundations" (Sabanci Center Golden Horn).

⁶¹ L'attività del forum delle NGO e CBO occupava un intero edificio dell'ITU Taskisla Campus, nelle cui aule si svolgevano conferenze, seminari, workshop, ecc. mentre androni, corridoi e spazi aperti erano destinati a stand espositivi di vario tipo. Nel capitolo successivo, il forum delle NGO è "raccontato" da K. Keane, che ha partecipato alla Conferenza in qualità di delegata dell'IGCM (International Group Charter of Megaride").

⁶² La durata maggiore del forum delle NGO è stata determinata, oltre che dal ruolo che le UN riconoscono a questi soggetti, soprattutto dalla varietà delle tematiche sviluppate e dal numero dei partecipanti: oltre 1.000 le NGO e i CBO accreditati.

⁶³ Durante le due settimane di lavori erano programmati circa 1.500 tra seminari, conferenze e workshop, ma almeno un trenta per cento degli incontri inizialmente previsti non si è svolto.

massimi sistemi⁶⁴. L'impressione è che l'organizzazione che ha preordinato il forum e la partecipazione delle NGO abbia peccato di una sorta di "democrazia demagogica", in quanto non sono stati impostati dei punti nodali su cui chiedere il contributo dei vari soggetti o, se questo è stato fatto, non è stata predisposta una verifica in tal senso né tantomeno un coordinamento efficace.⁶⁵

Al fine di fornire una panoramica completa di quanto si è svolto a Istanbul durante la *Habitat 2 Conference*, rimangono da commentare le "Best Practices", cioè quelli che sono stati considerati i migliori esempi del mondo, relativamente a realizzazioni corrispondenti ai principi di *Habitat 2* e, in particolare, finalizzati al superamento del degrado, della insufficienza e inadeguatezza degli alloggi e della qualità ambientale degli insediamenti;⁶⁶ le migliori realizzazioni erano presenti con una mostra che occupava due piani del Centro Espositivo del "Sali Pazari Docks"⁶⁷. I responsabili di ogni best practice avevano organizzato uno stand nel quale era allestita l'esposizione di vari elaborati (planimetrie, plastici, fotografie, video, ecc.) che illustravano l'opera compiuta e che spesso erano accompagnati da ulteriori elementi finalizzati ad ambientare l'intervento effettuato nello specifico contesto socio-culturale;⁶⁸ per onore di cronaca va sottolineato che la mostra presentava esperienze significative, sia in ter-

mini di interventi edilizi che di interventi nel sociale, ma anche esempi riproponenti tipologie di intervento che gran parte della cultura urbanistica considera superati, quando non addirittura deleteri.

Le realizzazioni selezionate sono state classificate in quattro categorie; il maggior numero di esempi è stato raccolto sotto la voce "Alloggio, Infrastrutture e Rigenerazione del Vicinato"⁶⁹.

L'India, con sette best practices, fa la parte del leone nel gruppo che raccoglie le esperienze dei paesi dell'Asia e del Pacifico; case a basso costo, costituzione di cooperative per la casa, approccio di genere e autolavoro femminile sono le politiche di intervento maggiormente messe in atto, così come molta attenzione è riversata nel "riconoscimento" degli insediamenti abusivi (per la dotazione di infrastrutture e servizi).

Un interessante esempio di partenariato, presentato da Aqaba-Giordania, illustra i risultati di una collaborazione tra pubblica amministrazione e comunità locale per la gestione degli spazi aperti, in cui è stata anche sperimentata una pianificazione attenta ai bisogni differenziati dei sessi.

I tredici esempi del continente africano riguardano, per la maggior parte, interventi tesi a migliorare le condizioni della vita negli insediamenti informali (sia quartieri periurbani di poche centinaia di abitanti, sia township come Soweto di oltre un milione di abitanti) che sono spesso privi anche delle opere di urbanizzazione primaria; la formazione di risorse umane locali, ma anche l'autocostruzione vera e propria sono stati i metodi applicati sia per i miglioramenti infrastrutturali e residenziali che per i programmi sociali di miglioramento delle condizioni di vita di donne e bambini.

Gli interventi europei selezionati in questa prima sezione sono quelli proposti da Grecia, Turchia e da due Paesi dell'Europa dell'Est, i quali sperimentano politiche urbanistiche e edilizie che prevedono la partecipa-

⁶⁴ Gli argomenti trattati spaziavano dai diritti delle donne, all'organizzazione urbana, dalla meditazione trascendentale ai sistemi di trasporto, dai consumi energetici all'energia corporea, alla salute degli animali e altro ancora. Anche alcuni stand allestiti apparivano, a volte, fuori tema e contribuivano a creare un'atmosfera, si piacevole ma forse più adatta ad un festival giovanile; del resto, molti partecipanti al forum si ponevano in modo esplicito quale contraltare della conferenza ufficiale.

⁶⁵ I risultati del forum erano coordinati dai vari *Caucus* (tematici e geografici), i cui rappresentanti hanno relazioneato al *Committee Two* durante l'audizione a loro riservata.

⁶⁶ Tra 600 realizzazioni presentate da "Comitati nazionali per Habitat II" di 95 Paesi e organizzazioni nazionali e internazionali, il "Technical Advisory Committee" (riunitosi a Rotterdam nel marzo 1996) ha selezionato le 105 Best Practices.

⁶⁷ Nello stesso edificio vi era anche una sala conferenze nella quale si svolgevano alcuni degli eventi paralleli, per lo più organizzati dall'UNCHS, ma anche dalla Commissione Europea, da istituti nazionali e da organizzazioni private.

⁶⁸ L'Italia, che non è nell'elenco dei 105 "migliori" (cfr. A/

CONF.165/CRP.3), presentava un esempio di pianificazione di un'area a sviluppo industriale diffuso (Modena), un esempio di governo di un territorio con vaste emergenze ambientali (provincia di Trento) e l'intervento sui "sassi" di Matera, quale esempio di rivitalizzazione di un insediamento abbandonato.

⁶⁹ Le 49 pratiche di questo primo gruppo erano così suddivise: 14 Asia e regione del Pacifico, 13 Africa, 6 Nord America, 6 America latina, 6 Europa, 4 Stati Arabi.

zione delle comunità locali, al fine di rivitalizzare e ripopolare alcuni quartieri che tendono ad essere abbandonati.

Tra i sei interventi selezionati nei Paesi latino-americani vi è quello di Belo Horizonte, finalizzato al riconoscimento legale della omonima "favela" e, quindi, al riconoscimento del diritto ai servizi di base di un insediamento "informale"; in questa esperienza va segnalata la particolare attenzione data alla questione femminile, in generale, e al ruolo delle donne quale forza coesiva della comunità sociale.⁷⁰

L'Europa del nord è invece la regione più rappresentata nella categoria denominata "Sviluppo sostenibile degli insediamenti umani"⁷¹. I dieci interventi selezionati rappresentano altrettante ipotesi di soluzione a problemi tipici dei paesi industrializzati, come ad esempio: la riconversione delle aree dismesse, la decontaminazione di suoli compromessi, sistemi di riscaldamento residenziale a basso consumo energetico, progetti di recupero di centri storici, sistemi di trasporto urbano, impianti di energia eolica. Uno degli esempi dalla metodologia più innovativa è quello presentato dalla Svezia, dove per la regione di Gothenburg è stato messo a punto un approccio multidimensionale finalizzato a modelli alternativi di consumo e di produzione, in cui la co-partecipazione attiva di tutti gli attori sociali ed economici è considerata una *conditio sine qua non*.

In questa seconda categoria gli USA sono presenti con un solo ma valido esempio (il recupero ambientale di Chattanooga che nel 1969 era stata valutata la città più inquinata degli Stati Uniti), mentre il Canada, oltre a due realizzazioni locali (interventi per la convivenza etnica e la partecipazione), è presente anche quale cooperante di un progetto realizzato in Uganda e fondato su quattro punti chiave: partnership, eguaglianza dei sessi, formazione di capacità locali e sostenibilità. Questi concetti, (integrati dal problema dell'accessibilità alla titolarità dei suoli edificabili e da programmi educativi per la gestione efficiente e l'utilizzo sostenibile delle risorse primarie) sono alla base di quasi tutti gli interventi

africani ma anche di quelli latino-americani (dove si rileva un programma per migliorare la vita dei bambini a Santos) e asiatici; tra questi ultimi va segnalata la realizzazione di una città nuova in Cina (Weihai) che, "ufficialmente", è stata organizzata e costruita secondo il dettato della *Agenda 21*.

Nella categoria "Interventi Sperimentali e Innovativi"⁷² primeggiano, per numero, sia i paesi latino-americani sia quelli nord-europei. La natura degli interventi interessa vari campi di applicazione: programmi per incrementare lo scambio di informazioni, per migliorare la trasparenza delle pubbliche amministrazioni e per facilitare l'accesso al credito alle fasce meno abbienti e garantite della popolazione; operazioni sperimentali nel settore ambientale (eco-partecipazione, riciclo dei rifiuti, piantumazione di essenze in grado di catalizzare la diossina, produzione di energia solare ad ampia scala) e in quello sociale (partecipazione dei bambini alla realizzazione e manutenzione del verde urbano, integrazione dei portatori di handicap e dei senzatetto).

L'ultima categoria raccoglie le migliori realizzazioni nel campo della "Gestione dei disastri e Investimenti a scopo umanitario"⁷³; dei sei esempi riportati, la metà circa è rappresentata da progetti che vogliono fornire una risposta alle distruzioni e agli sradicamenti di popolazione causati da guerre, l'altra metà riguarda invece interventi resisi necessari per i danni provocati da eventi naturali.

2.4. Qualche considerazione finale

I lunghi giorni trascorsi a Istanbul hanno costituito una interessante esperienza per chi si occupa di urbanistica, da qualsiasi punto di vista, e per chi non è avvezzo a frequentare le attività delle Nazioni Unite e dei loro organismi, ciò nonostante rimangono inalterate le bonarie critiche e le perplessità espresse nelle pagine precedenti.

I risultati che la Conferenza sull'habitat sarà in grado di produrre nel prossimo futuro costituiscono un com-

⁷⁰ Quest'intervento è stato realizzato dall'ASVI, NGO italiana, con fondi del Ministero degli Affari Esteri italiano.

⁷¹ In questa categoria sono raccolti 33 interventi così suddivisi: 10 in Europa, 7 in Asia e Pacifico, 6 in Africa, 5 in America Latina, 3 in nord America, 2 in Stati Arabi.

⁷² Le Best Practices segnalate in questa categoria sono 17, di cui: 5 in Europa, 5 in America Latina, 4 in nord America, 2 in Africa, 1 negli Stati Arabi.

⁷³ Le realizzazioni comprese in questa categoria sono solamente 6, così ripartite: 3 in Stati Arabi (Palestina, Ira e Libano), 2 in Cina e 1 in Egitto.

plesso punto interrogativo la cui risposta dipende da numerose e differenziate componenti; una prima indicazione sulle ipotesi di incidenza nel futuro potrà scaturire dall'incontro previsto a Nairobi, presso la sede dell'UNCHS, nel prossimo maggio. In Kenya, infatti, si svolgerà la XVI sessione della "Commission on Human Settlements" che dovrà operare un primo stato dell'arte su quanto si è fatto durante questo primo anno⁷⁴.

È sperabile che nelle prossime occasioni si definisca, meglio di quanto è stato fatto finora, il modo con cui il contributo della "componente civile" entri a far realmente parte del processo con cui le Nazioni Unite assumono le decisioni e i programmi di intervento. Non va dimenticato che nonostante la grande apertura fatta ai soggetti non governativi, le proposte da questi avanzate sono spesso rimaste nel novero delle buone intenzioni, anche perché alcune audizioni del "Comitato 2" si sono svolte quando la *Habitat Agenda* era pressoché conclusa.

Pur nella consapevolezza che il coordinamento di migliaia di NGO (tra loro diverse per dimensione, finalità, ecc.) e di altrettante autorità locali, di parlamentari, di responsabili di aziende, ecc. non è per niente una impresa facile, è necessario uno sforzo che conduca all'ottimizzazione delle risorse umane, culturali, economiche, ... senza la quale risulta sempre più difficile credere a una inversione di tendenza del modello di sviluppo urbano e territoriale del nostro pianeta.

Se l'*Agenda Habitat* è costellata di riferimenti allo snellimento degli apparati burocratici, alla diffusione di principi di democrazia, al decentramento delle funzioni, alla equità delle opportunità, appare affatto contraddittorio che le Nazioni Unite non siano le prime a realizzare gli obiettivi da esse indicati.

La "diversità" è storicamente l'elemento che produce il progresso e lo sviluppo, ma questo accade quando l'organizzazione dell'incontro consente uno scambio di esperienze nel quale nessuno possa prevaricare nessun altro e quando garantisce che dallo scambio si determini un risultato concreto e visibile.

⁷⁴ Tra i vari punti all'ordine del giorno rientrano: la discussione sul contributo che i soggetti non governativi e il settore privato dovranno fornire (in particolare modo nella ricerca di soluzioni al problema della carenza d'alloggi) e il coordinamento della cooperazione tra il sistema delle Nazioni Unite e le NGO.

3. UN PUNTO DI VISTA ... DIVERSO⁷⁵

3.1. Background

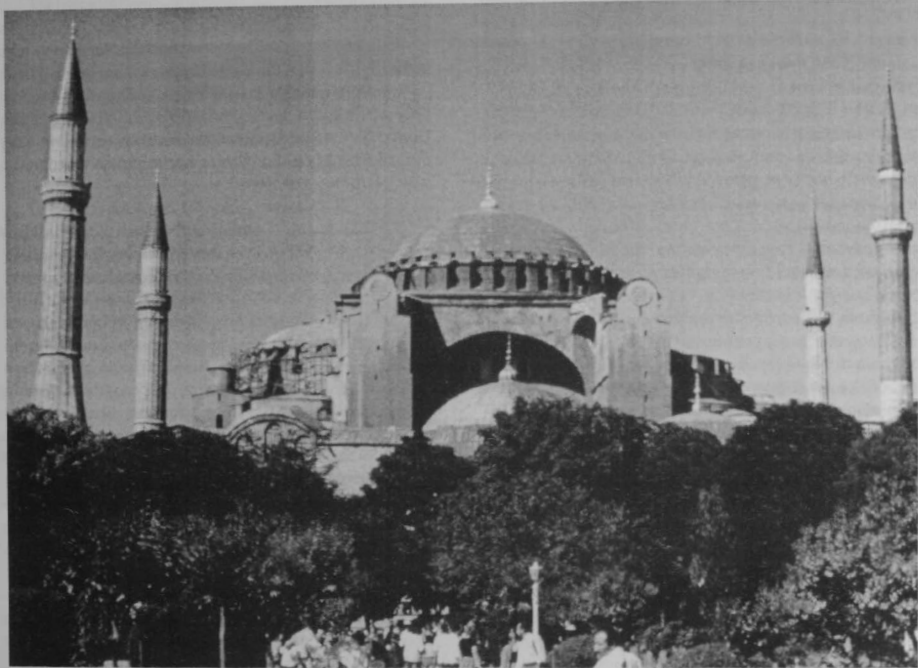
In June 1996, I traveled from a small University town in the Northwest of the United States to Istanbul to spend six very intense days at the United Nations Conference. This was my first experience of the functioning of the United Nations apparatus and arriving ignorant, inexperienced, and not knowing what to expect I received a vast learning experience.

The old city of Constantinople which in the past has held a critical position in history was a very fitting setting for the conference. Istanbul, the crossroads of Europe and Asia, guardian of the gate for shipping between the Black Sea and the Mediterranean, represents the confluence of North and South, East and West. As people arrived from all over the world, people of different origin, culture and background all with a common purpose, there was an instant camaraderie between strangers. Some came to draw attention to their specific problems and to search for solidarity. Others came to launch new ideas, meet like-minded people from around the globe and gain new knowledge and inspiration.

Because of the vastness of the conference and the avalanche of information present, on meeting someone an immediate sharing of information took place as people wished others to share in their beneficial experiences. Istanbul was a stage upon which to meet and interact both casually and in the more structured format of the presentations. Many of my contacts were made on the special conference busses provided to transport participants around the venues. Arriving in Istanbul airport at 1:00 am I took the official bus into the city to my hotel. This bus was full of people from all over the world however there I found a couple from Ghana who knew and had worked in Africa with my best friend from

⁷⁵ Questo capitolo è pubblicato in inglese, non avendo voluto rischiare, con una traduzione, di perdere sfumature e sottigliezze linguistiche, proprie dello stile dell'autrice: K. Keane, di origine britannica, è Professore di Urbanistica alla School of Architecture, della Washington State University, USA, nonché membro dell'IGCM.

THE CHURCH OF HAGIA SOPHIA



- Hagia Sophia (Ayasofya) built as a church in 537 AD transformed into a mosque in 1453.

college. The world has a deceptive way of expanding and contracting. Eventually the bus stopped and it was my turn to alight.

At 2:00 am after twenty-four hours in transit it is sometimes difficult to comprehend what one is faced with. The bus had stopped in what appeared to be a back alley. Beside me all around were very high walls enclosing some form of edifice. As the driver was explaining to me that he could not take the bus any further because of pedestrian restrictions and that I would have to walk my eyes began

to make sense of my surroundings. At the same time loud exclamations arose from other travelers who had alighted from the bus to see what was going on.

The bus had stopped between the back wall of Hagia Sophia and the wall of Topkapi Palace. We were in Sultanamet. Hagia Sophia called Ayasofya by the locals, the immense church built in 537 AD and transformed into a mosque with the conquest of the Turkish Sultans in 1453 is almost as large as St. Peter's in Rome and one thousand years older.

The two walls I was looking at created a pedestrian enclave, which contained my hotel, a series of small restored structures built against the wall of the palace. The forms emerged in the night and everyone gasped as the moon withdrew from the cover of a cloud and hovered over a minaret inside the walls of Hagia Sophia. The impact of Istanbul had taken hold of me. I was dazed from travel and the impact of my surroundings.

A few hours later lying in bed and watching the same moon make its nighttime passage over the outline of Hagia Sophia I was hypnotized by the monotonous rhythms of early morning "Ezan" reverberating on the air. I was transposed.

Next morning the immensity of the conference unfolded before me. After registering I began to attack the avalanche of available information of schedule, programs, and flyers.

3.2. Main Components of Habitat 2

The core of the gathering in Istanbul was the official negotiating sessions attended by delegates from 171 nations. Accredited non-governmental organizations (NGOs) were also permitted to attend. The outcome was an Istanbul Declaration listing principles and goals of urban development, as well as a Habitat Agenda, or Global Plan of Action. These documents affirm many principles of sustainable urban development, and emphasize women's rights and grass-roots empowerment, and adequate housing as a basic human right. The big issue in the conference was whether or not the United States would agree with practically every other nation in the world that housing was a human right. The US said it was concerned that if housing was considered a right, then government would have to provide it or face legal suits based on the fact that the governments of the world had committed to this concept in a United Nations sponsored agreement. The US decided to support it in this wording: "Everyone has the right to an adequate standard of living for themselves and their families, including adequate food, clothing, housing, water and sanitation, and to the continuous improvement of living conditions".

The second element of *Habitat 2* was the NGO Forum, held at an Istanbul Technical University building a short distance from the official meetings. Approximately 3,000 NGOs attended from all over the world, including many

FIGURA 3.2

THE NGOS FORUM



- The location of the NGOs Forum was the Technical University of Istanbul

from the host country Turkey. Hundreds of groups presented material. The forum also featured hundreds of seminars on topics ranging from gender in development to use of Geographic Information Systems (GIS) computer mapping.

The third focus of activity was the Best Practices Exhibition held about a mile away at renovated warehouse buildings on the Istanbul waterfront. The Exhibition featured displays of some 600 projects from 90 nations. Some "best practices" such as monolithic new towns in China were highly questionable examples of

"ECOPOLISES - SETTLEMENTS FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT" FORUM



- Mimar Sinan University was the site of "Ecopolises - Settlements for Sustainable Development", a forum organized by the International Academy of Architecture

sustainable urban development, and other exhibits seemed driven by a desire to booster national or corporate identities. Still, the exhibition featured impressive displays from countries such as Germany, Austria, Sweden, the Netherlands and Indonesia. Numerous presentations and parallel events showcased "sustainable city programs" in many municipalities worldwide.

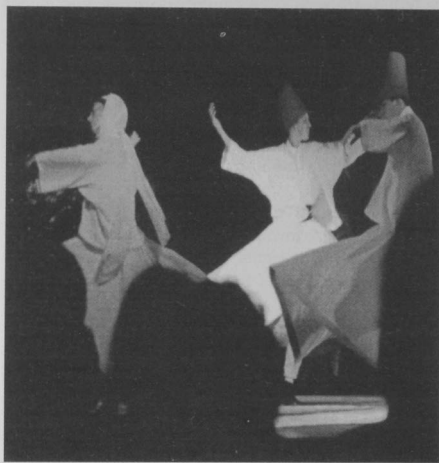
A fourth series of events consisted of one-day forums on development topics held at the Marmara Hotel, which is a short bus ride or walk from the main hub of activities. Most forums acknowledged that dramatically different approaches to urban development are needed.

The Transportation Forum highlighted the need to

move away from automobiles, improve public transit, coordinate land use with transit, and redo transportation pricing structures. Even Mercedes Benz Vice President, representing the event's financial sponsor, called for de-emphasizing the role of the automobile in transportation.

A fifth event organized by the International Academy of Architecture took place in Mimar Sinan University on the waterfront about thirty minutes away from the Conference center. Ecopolises - Settlements for Sustainable Development, was a seminar and forum in which participants from around the world made presentations and discussed ideas. An impressive display of work from many nations competed for awards for sustainable development.

THE SWIRLING DERVISHES



- A protest against plans for massive oil tanker shipping through the Bosphoro channel

Many social, cultural and recreational events were organized. Tours of local and adjacent Istanbul included focus on environment and housing issues as well as other relevant issues. In the Bosphorous flotilla/protest/celebration twenty large ferries steamed up the beautiful Bosphorous full of NGO representatives in a meshing of culture/nature/technology. It was billed as a protest against plans for massive oil tanker shipping through the channel, from Russia to the countries around the Mediterranean Sea. Large banners reading "The Bosphorous is not a Pipeline" and "Peace with Nature" were draped across the sides of the ferries. People on docks, at water-side cafes cheered on the protesters.

Among other events the Whirling Dervishes made a lasting impact on many visitors along with haunting rhythms of the poetry of Rumi.

3.3. The Relationship between the Forum and the United Nations Governmental Conference

The International Facilitating Group (IFG) of the NGO Forum was formed with the aim of creating a mechanism to help NGOs keep abreast of what was happening at the governmental Conference or play a part in its decisions. It catered not only to accredited groups which because of accreditation had access to the Conference sessions but also to non-accredited groups to assure that their views were brought to the attention of the Conference. (All accredited NGO's had to make an official application to the UN prior to the conference for status. Organizations were judged for their relevance to the goals and focus of the Conference before being accredited.)

The IFG initiated three working groups and held daily sessions. The objective of the structure of the three Working Groups and the daily Briefing/Strategy sessions was to give every NGO and caucus an opportunity to participate in the formulation of the NGO input to the governmental Conference. There were three main ways in which the NGO Forum attempted to help NGOs become involved in the *Habitat 2* conference, each related to a particular part of the Conference.

- Working Group-Committee 1

Committee 1 of the governmental Conference dealt with the *Habitat Agenda* and the "Istanbul Declaration". Approximately two thirds of the agenda document had previously been decided by *PrepCom3-Committee 1*, the remaining one third was set for discussion. NGOs were able to participate in the discussions of *Committee 1* and the *PrepCom*. as they had been able to input to the previous *PrepCom*. meetings on the *Habitat Agenda*, in the months prior to the Conference.

In order to facilitate the organization of the many suggestions from NGOs for amendments to the "Habitat Agenda" the International Facilitating Group initiated Working Group A to draft the composite documents. These composite documents contained NGO recommendations for amendments to the *Agenda* and were circulated to government delegates by the Conference Secretariat. "Working Group A" was also responsible for discussing the strategies to be used including the lobbying of governmental delegates, to promote NGO philosophies.

A second element in *Committee 1* was the appointment of "floor managers", NGO representatives who followed the discussions in *Committee 1* and coordinated the interventions of NGOs who wished to introduce their contributions orally before *Committee 1*.

Only NGOs who were officially accredited could participate in the *Committee 1* sessions and the meetings of Working Group A. Daily sessions were held in the NGO Forum reporting on the governmental meetings and the discussions taking place. It was through these sessions that non-accredited NGOs and individuals could follow the proceedings of the Conference and have an influence on its debates.

- Working Group B-Committee 2

Committee 2 also called the Partnership Committee was responsible for a series of meetings between government representatives and representatives of the various partner organizations: parliamentarians, local authorities, the private sector, trade unions, academies of science, foundations and non-governmental organizations.

The NGO meeting with *Committee 2* took place on Monday, 10 June. *Committee 2* reported on these dialogues to the Plenary Session of the Conference on 12 June. A point of note here is that it was *Committee 1* not *Committee 2* that was responsible for drafting the Habitat Agenda and that task was almost finished when the NGOs met with *Committee 2*. It might be presumed that only a discussion on some specific themes of long- and medium-term interest to both the UN and the NGOs could be meaningful in this situation.

The International Facilitating Group created Working Group B to prepare NGO input in *Committee 2*. NGOs and caucuses could each delegate representative to this group.

In its endeavor to make the best use of the opportunity offered by *Committee 2* the IFG proposed that the discussions be focused on a limited number of future-orientated subjects. Although it was not expected that the sessions of *Committee 2* would lead to instant decisions, it was hoped that they might result in interesting suggestions for follow-up action to be undertaken by the UN and partners.

The following themes were proposed by the IFG for the dialogue with government delegates:

- The role of the NGOs in the implementation of the

Habitat Agenda. NGOs are mentioned in several parts of the *Agenda* and partnership is one of the principles upon which the *Agenda* is based.

- What can the NGO community do to help implement the *Habitat Agenda*?
- Can the NGO Community pledge to continue to take an active part in the formulation, execution, and monitoring of national plans of action and local plans of action?
- Can the NGO Community promise to act as a watchdog for the implementation of the "Habitat Agenda"?
- The unfinished *Agenda* of the United Nations.
- The next steps towards a UN Declaration or Convention on housing rights.
- The future tasks of the UN in relation to human-settlement related world problems.

- Working Group C - Plenary Sessions

The third point of interaction between the NGOs and the governmental conference was through the delivery of NGO statements in the Plenary Sessions of the Conference. The IFG set up Working Group C to complete the task of preparing the statements and designating the speakers. Each NGO and caucus, which desired so could delegate one or two representatives to be part of this group. The total number of NGO interventions into the plenary sessions and the time allocated for each was tightly controlled; thus this input must not be overestimated.

- NGO Forum Themes

The many presentations, workshops and seminars in the NGO Forum were categorized into main themes with many NGOs participating in each section as follows: Aging Older Persons, Alternative Funding, Charity, Child, Consumers, Disabled, Environment, Health, Housing, Human Rights, Partnership, Peace, Science and Technology, Social Development Study, Sports, Sustainable Development, Training and Research, Urbanization, Values, Women, Youth.

- Organizations

A sampling of some of the organizations present and active at the NGO Forum includes Ecocity Builders; Friends of the Earth; Global Compliance Research Project; Green Belt Movement, Nairobi, Kenya who displayed their booklet called "Bottle-Necks of Development in

Africa"; The Global Eco Village Network; The International Ecological Rebuilding Program; Urban Ecology Australia presenting the Halifax project of sustainable ecocity planning; Urban Strategies Council presenting Geographic Information Systems. By far the most impressive display in the forum was that of the Global Eco Village Network. This organization in two days erected a straw bale wall upon which they displayed information on their member villages worldwide. In 1994 organizers of a number of small, highly progressive ecological communities such as Findhorn in Scotland, The Farm in Tennessee, Lebensgarten in Germany, and Gaia Villages in Denmark established a Global Eco-Village Network. The new network shares information, training and education efforts concerning these centers which integrate ecology, spirituality, community and small business development.

3.4. NGO Issues

In this immense apparatus called the NGO Forum many ideas were shared and put forward both in presentations and in caucus sessions. Many relevant points never made it into the NGO presentation to Committee 2 and are not mentioned in the final documents of the United Nations. In presentations, workshops, the Urbanization caucus, in press conferences, groups like Urban Ecology Australia and Ecocity Builders stressed the point that without major changes in the way we build our communities, there is no way we can maintain today's average standard of consumption, much less expect "continuous improvement of living conditions." We need a profound restructuring of the human habitat.

We need to get rid of the city of cars, sprawl development, freeways, and gasoline and build the city of pedestrians, compact and diverse development, rails and walking streets and renewable energy technologies. One of the most visionary projects displayed in the Best Practices Exhibition was that of Urban Ecology Australia. The group displayed its proposed Halifax Ecocity Project in downtown Adelaide, a project which is now moving forward. The Halifax Ecocity Project takes a 2.4 hectare (6 acre) site in the heart of the city, contaminated by past industrial uses, and transforms it into a solar-powered, mixed-use community with all sewage recycled on-site, rainwater captured for use, graywater filtered through reedbeds for reuse, stabilized rammed-

earth walls, local building materials, affordable housing units, and cohousing. Cars are kept at the edges of the project. The site will be collectively owned as a private cooperative.

The United Nations did adopt points championed by ecocity pioneers. In the document called "The Habitat Agenda: Goals and Principles, Commitments and Global Plan of Action" a sizable section is dedicated to land uses. There is a call for "innovative methods of urban planning and design of urban development, revitalization and management." One wonders at the definition of the word innovative. The same document states, "it is necessary to promote land-use patterns that minimize transport demands, save energy and protect open and green spaces. Appropriate urban density and mixed land-use guidelines are of prime importance for urban development".

The *Agenda* did call for developing "integrated land information and mapping systems," which provide a clearer way of looking at what exists now. But is it adequate for deciding what we want in the future if we are to reshape cities on ecocity principles? On the issue of villages and rural development the *Agenda* called for "planning and management of human settlements that place an emphasis on rural-urban linkages and treat villages and cities as two ends of a human settlements continuum". The *Agenda* continues, "In many countries rural populations, including indigenous people, play an important role in ensuring food security and in sustaining the social and ecological balance over large tracts of land and thus contribute significantly to the task of protecting biodiversity and fragile ecosystems and to the sustainable use of biological resources".

3.5. Habitat 1 to Habitat 2

It is questionable whether much progress has been made on urban issues since the *Habitat 1* conference was held in Vancouver 20 years ago. At that optimistic event 132 nations agreed to an ambitious set of 64 goals, including steps toward insuring equity and preventing land speculation in urban areas. Few if any *Habitat 1* goals were met.

Habitat 1 called for all the world's urban residents to have access to safe drinking water by 1990. But by 1994, 600 million urban dwellers still lacked this basic

necessity. *Habitat 1* called for the phasing out of fossil fuels and nuclear energy. Most of the best policies before the recent United Nations conferences were already codified in past treaties, accords, protocols, conventions and other agreements. In regards to energy, delegates at *Habitat 2* dared not approach even the past level of commitment. We need an agreement affirming that we will honor agreements.

The atmosphere around *Habitat 2* was rather cautious. Few people spoke of setting ambitious targets. Yet it was clear that progress has been made at least on some fronts. There is much broader global understanding of the need for development, which meets long-term environmental and social goals, as well as economic ones. Multilateral and bilateral aid agencies are committing themselves to sustainable development, while sustainable city programs and networks are being established worldwide.

Gender issues are finally getting the attention they deserve. Most nations now recognize the need to ensure women's equality and opportunity, and the important role of women in sustainable development.

Whereas *Habitat 1* emphasized top-down government planning, there is now a realization that change must involve all sectors of society. In particular the institutions of "civil society" are taking a much more active role as a growing variety of grassroots groups pursue small-scale, participatory development projects using appropriate technology. A number of methodologies are emerging to help governments plan for sustainability. These include Green Plans, Agenda 21 Plans, Sustainable City Plans, indicators of sustainable development, and forums for sharing Best Practices internationally. Much progress has been made in specific areas such as making buildings more energy efficient, reducing air pollution, pedestrianizing urban downtowns, and developing procedures for restoring wetlands and contaminated urban land.

One obvious problem at *Habitat 2* was the unwillingness of the developed nations, particularly the United States, to address the deficiencies of the suburban model of development and the more general issue of First World overconsumption. This is a particular problem since many Third World nations are copying American-style suburbs and lifestyles. Until the rich nations are willing to address issues of consumption and equity, there is likely to be little overall global progress towards sustain-

ability. Many participants at the conference expressed the desire to rework economics so that polluting companies and automobile users pay their full cost to society. The issue is how the emerging global economy can redo its internal accounting to put broader social and environmental goods ahead of private gain. Speakers at the Transportation Dialogue highlighted the growing understanding that the aim of transportation planning should be to reduce the need for mobility through better land use planning, rather than to provide more mobility.

3.6. *Habitat 2 Outcome*

In "The Habitat Agenda: Goals and Principles, commitments and Global Plan of Action" a sizable section is dedicated to land uses. There we see a call for "innovative methods of urban planning and design of urban development, revitalization and management", however no definition of what is intended by the word "innovative". The same document states, "it is necessary to promote land-use patterns that minimize transport demands, save energy and protect open and green spaces. Appropriate urban density and mixed land-use guidelines are of prime importance for urban development." The *Agenda* did call for developing "integrated land information and mapping systems," which provides a clearer way of looking at what exists now, but is it adequate for deciding what we want in the future if we are to reshape cities on holistically sustainable principles? On the issue of villages and rural development the *Agenda* called for "planning and management of human settlements that place an emphasis on rural-urban linkages and treat villages and cities as two ends of a human settlements continuum." The *Agenda* continues, "In many countries rural populations, including indigenous people, play an important role in ensuring food security and in sustaining the social and ecological balance over large tracts of land and thus contribute significantly to the task of protecting biodiversity and fragile ecosystems and to the sustainable use of biological resources."

"We, the heads of State, Government and official delegations of countries assembled at the Second United Nations Conference on Human Settlements (*Habitat 2*) held in Istanbul, Turkey, from 3 to 14 June, 1996, take this opportunity to endorse the universal goals of ensuring adequate shelter for all and making human settle-

ments safer, healthier, more livable, equitable, sustainable and more productive. Our deliberations on the two major themes of the Conference, adequate shelter for all and sustainable human settlements development in an urbanizing world, have been inspired by the Charter of the United Nations and are aimed at reaffirming existing and forging new partnerships for action at the international, national and local levels to improve our living environment".

These were the opening words of the "Chairman's Draft of the Istanbul Declaration on Human Settlements", June 13, 1996. Many will hope that the partnerships mentioned do not emphasize "Partnerships" defined as unions between business and government which might indicate the line of authority passing into the hands of business which is motivated by a desire for profit. The United Nations did not stride boldly into new territory. Some good ideas are included, but perhaps only enough to dismiss the need for a much more profound and thorough confrontation with our future. For others the lack of strength behind the Chairman's words may be counteracted by a general civil consensus that stronger action is required to combat our deteriorating environments and planet, a feeling which was apparent to those participating in the NGO Forum.

Postscript

I would like to thank all those NGOs, Non-NGOs, and individuals, whose flyers and information I diligently collected at *Habitat 2* and whose sharing of information made this collection of ideas possible. They remain too numerous and generous to mention.

4. L'ISTANBUL DECLARATION E L'HABITAT AGENDA

È prassi che le conferenze mondiali delle Nazioni Unite si chiudano con una "Dichiarazione" sintetica, che prende il nome dal luogo in cui si svolge l'evento, e con una "Agenda" articolata, che costituisce un documento di carattere programmatico e operativo (spesso in parte, o tutto, già negoziato durante i *PrepCom* - comitati preparatori): entrambi i documenti sono approvati e sottoscritti dai rappresentanti dei Governi che hanno partecipato alla discussione condividendone le conclusioni.

Anche il *City Summit* d'Istanbul ha prodotto due documenti ufficiali: l'*Habitat Agenda* e l'*Istanbul Declaration*⁷⁶.

4.1. L'Istanbul Declaration

La *Dichiarazione di Istanbul* è un breve documento redatto in soli quindici rapidi capoversi che, in estrema sintesi, ripropongono le problematiche sviluppate in modo ben più articolato nell'*Agenda*.

I Governi partecipanti confermano l'impegno a perseguire i due obiettivi centrali della Conferenza, relativi all'alloggio adeguato per tutti e ad una migliore qualità degli insediamenti umani, fornendo per questo il necessario supporto. Riaffermando il ruolo di generatori che le città svolgono e le opportunità che esse offrono, viene rilevata l'importanza del preservare le diversità - quale ricchezza dell'intera umanità - e, nel contempo, di abbattere il degrado che attanaglia i luoghi urbani di molti paesi e in particolare di quelli in via di sviluppo; in tal senso vengono elencati i principali elementi su cui intervenire con urgenza per garantire un modello di sviluppo sostenibile.

Le potenzialità ma anche i rischi e le incertezze determinate dal processo di globalizzazione dell'economia vengono messi in evidenza in forza del legame che sussiste tra economia e sviluppo urbano che, a sua volta, è in diretta relazione con lo sviluppo delle aree rurali per le quali, tra l'altro, è indispensabile innescare meccanismi di rivitalizzazione finalizzati a riequilibrare il crescente urbanesimo.

A donne, bambini, giovani e portatori di handicap vengono riconosciuti bisogni particolari e la necessità di accrescere il ruolo che essi esercitano nella società al fine di stabilire condizioni di parità in tutti i campi in cui ancora sussistono condizioni di privilegio per i soggetti sociali più forti. Per riuscire a rendere accessibile a tutti una casa adeguata c'è bisogno di mercati efficienti, dal punto di vista economico, ma anche responsabili dal punto di vista sociale e ambientale e c'è bisogno di un approccio precauzionale e di sinergia tra i vari paesi del

⁷⁶ In appendice (all.1) si riporta il testo dell'*Istanbul Declaration*; mentre per il testo dell'*Habitat Agenda* si può fare riferimento alle pubblicazioni ufficiali reperibili presso le rappresentanze delle UN e al relativo Websu Internet (<http://www.undp.org/un/habitat/>).

mondo (ai quali vanno in ogni modo attribuite responsabilità differenti) e tra i soggetti non governativi; questi ultimi devono essere sempre più coinvolti in una strategia di partnership. Le autorità locali sono considerate il partner privilegiato per l'attuazione dell'*Agenda Habitat* e, in tal senso, i governi s'impegnano a promuovere la decentralizzazione e a sostenere l'autonomia d'azione delle amministrazioni comunali ma s'impegnano anche ad incrementare il dialogo e a cooperare con tutti gli altri soggetti interessati.

Gli ultimi punti della *Dichiarazione* affrontano le tematiche inerenti all'implementazione dell'*Agenda*, per la quale si rende indispensabile mobilitare e innovare le fonti finanziarie, a tutte le scale, e rafforzare il ruolo dell'UNCHS-Habitat che deve orientarsi su obiettivi e strategie puntualmente definite. La *Dichiarazione* si chiude con un'affermazione di speranza verso il futuro e con l'impegno ad accettare la sfida del ventunesimo secolo.

4.2. L'*Habitat Agenda*

L'*Habitat Agenda* è un documento dalla struttura complessa (Fig. 4.1) reso ancora meno lineare da un processo di gestazione estremamente burocratico, che ne ha condizionato il linguaggio, e da una "mediazione politica", che lo ha reso discontinuo e macchinoso. La necessità di una così complicata articolazione è messa in discussione dalla precipua natura del documento che deve limitarsi a "indicare" e "raccomandare", ma che certamente non ha l'autorità di "imporre" alcuno dei principi in esso affermati; le asserzioni più impegnative sono, infatti, sfumate dall'uso del condizionale: gli stati dovrebbero ..., andrebbe riconosciuto il diritto ..., sarebbe necessario ..., bisognerebbe ..., ecc.

Tra i primi ostacoli in cui incorre il lettore dell'*Habitat Agenda* vi è sicuramente la difficoltà di non riuscire a dare un significato univoco e determinato a termini, quali impegno, azione, obiettivo, ... che spesso sono utilizzati con accezioni diverse e, a volte, contraddittorie. Gli elementi che ne rendono faticosa la lettura e difficile la comprensione sono molti; i principali si riconoscono nell'eccessiva puntualizzazione di alcuni contenuti a cui si contrappone l'estrema genericità di altri, nell'alternarsi di una scala teorica d'ampio respiro con una scala applicativa di elementi specifici e nell'iterazione di concetti che, invece di delucidare o rafforzare una particolare questione, ne confonde il campo di appartenenza, inficia la pur necessaria

sequenzialità logica e rende l'intero documento farraginoso, poco chiaro e difficile da consultare.

La natura ondivaga del documento è in parte conseguenza dell'azione che le lobby (nel senso anglosassone del termine) più rappresentative hanno esercitato durante i lavori della Conferenza; alcune delle istanze presentate dai diversi partner della Conferenza non sono riuscite a diventare corpo integrante dell'*Agenda* ma sono rimaste delle "aggiunte" che, a volte, essendo inserite totalmente fuori contesto rischiano di svilire definitivamente l'importanza e il significato dei diritti fondamentali che invece avrebbero voluto affermare.⁷⁷

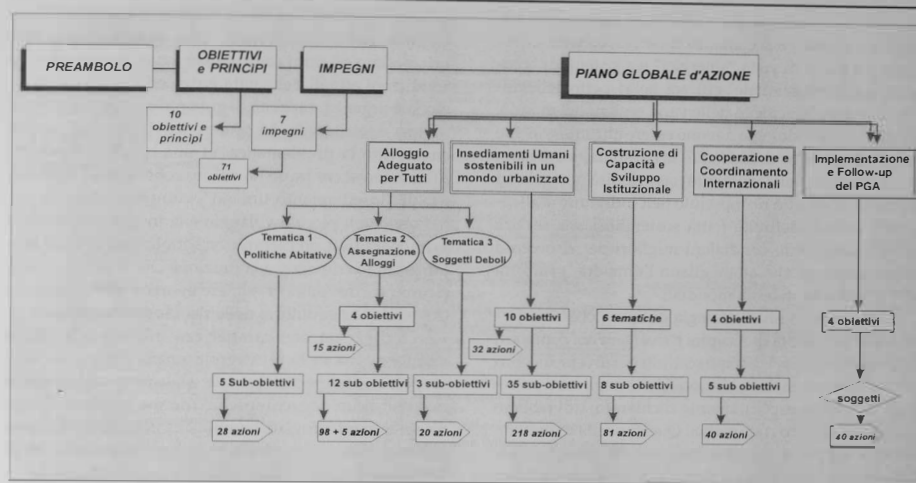
Anche l'inserimento dei risultati di documenti pregressi delle UN (particolarmente dell'*Agenda 21*), operato alla stessa maniera, conferma la carenza di un metodo che non riesce a produrre un documento dai contenuti organici, nel quale siano chiare le gerarchie, le priorità o le possibili opzioni, ma dà invece vita ad un testo che per molti aspetti risulta ambiguo e poco comprensibile, rischiando in questo modo di divenire scarsamente incisivo.

Il giudizio espresso vuole essere severo soprattutto nei confronti di un sistema di negoziazione, la cui democrazia è solo apparente in quanto risulta annullata dai gangli di una burocrazia che non consente una dialettica reale tra le diverse parti e, quindi, non consente di operare delle scelte visibili e concrete. Ciò non di meno la "apertura" ai soggetti non governativi operata alla *Conferenza di Istanbul* rappresenta il primo passo di un percorso per il quale è necessario produrre ancora un grosso sforzo costruttivo⁷⁸.

A conclusione di questa breve introduzione ai contenuti dell'*Agenda*, va aggiunto che, anche se non dichiarato in modo esplicito, dal documento traspare una sorta di accettazione passiva dei modelli di crescita e concentrazione urbana che in gran parte sono considerati

⁷⁷ Un esempio di ciò è nel par. 60 dell'*Agenda*, nel quale sono definite le caratteristiche di adeguatezza degli alloggi e che si conclude con la necessità di "... considerare fattori che tengano conto del sesso e dell'età quale, ad esempio, l'esposizione di donne e bambini a sostanze tossiche".

⁷⁸ Che il meccanismo partecipativo non sia stato perfetto è dimostrato anche dalla Risoluzione 51/177 del 16 Dicembre '96, della "General Assembly of the United Nations" con la quale s'invita l'UNCHS: "... to review ... its working methods in order to involve in its work the representatives of local authorities ... and the relevant actors of civil society, particularly the private sector and non-governmental organizations, ...".



- Il diagramma mostra la complessità dell'Agenda che prevede una suddivisione in quattro parti diversamente articolate.

irreversibili, in quanto vi è la presa d'atto di non riuscire a definire strategie e strumenti in grado di operare un cambiamento di tendenza. Eppure a Istanbul erano presenti i governanti, cioè coloro a cui è demandato il potere di decidere le strategie e gli strumenti politici del cambiamento, senza le quali diventa inapplicabile qualsivoglia strategia e strumento tecnico-scientifico (contributo di competenza dei "non governativi").

Da questo atteggiamento discende l'impostazione di una *Agenda* che appare maggiormente orientata all'obiettivo di ridurre al minimo gli effetti negativi dello scenario esistente (e dell'ineluttabile futuro) e che per farlo rinuncia ad affrontare la totalità della questione urbana e territoriale,⁷⁹ scegliendo invece la strada dell'affermazione dei diritti dei cittadini (di ogni sesso, condizione, età) di cui è costellato l'intero documento.

Gli argomenti centrali della Conferenza (*Alloggio adeguato per tutti e Sviluppo sostenibile degli insediamenti umani*) sono affrontati nella *Agenda* mediante una articolazione in quattro parti (Fig. 4.1): *Preambolo*, *Obiettivi e principi*, *Impegni*, *Piano globale di azione*.

4.3. Il Preambolo

Con il Preambolo⁸⁰ viene spiegato l'approccio metodologico e vengono introdotti i concetti-chiave (i principi) su cui è incernierato l'intero documento e le

⁷⁹ Ciò denuncia anche un'autolimitazione che le UN si sono volute dare e che, però, rischia di aggravare lo stato di crisi nel quale versano da qualche tempo.

⁸⁰ Il *Preambolo* è organizzato in ventuno brevi paragrafi di carattere descrittivo.

principali problematiche che saranno affrontate nelle varie sezioni dell'*Agenda*.

Dal riconoscimento della interdipendenza e della internazionalizzazione che legano i vari settori dello sviluppo economico e sociale discende la necessità di approdare a punti di vista "sinergici" e a sistemi di "cooperazione internazionale" efficaci, nel rispetto delle differenze e delle specificità delle varie regioni del mondo. Con questa metodologia devono essere affrontate le due questioni-obiettivo di *Habitat II*, la cui soluzione (secondo gli estensori del documento) contribuirà non solo ad assicurare un diritto riconosciuto dell'individuo (l'alloggio⁸¹) e della collettività (città sostenibili), ma servirà anche a strutturare condizioni migliori per risolvere i grandi problemi che attanagliano l'umanità, primi fra tutti la pace e la stabilità mondiali.

L'adozione di una "strategia di tipo globale" esprime anche la volontà di recepire e riversare nei contenuti della *Habitat Agenda* i risultati scaturiti dai diversi incontri settoriali promossi dalle Nazioni Unite negli anni precedenti che, come esplicitamente dichiarato, dovrebbero guidare i punti programmatici. Questa scelta di metodo induce a supporre che all'interno del documento siano idoneamente presenti gli esiti delle nove conferenze mondiali (oltre alla prima conferenza sull'*habitat* di Vancouver) che vengono elencate nel "Preambolo" (ambiente, disastri naturali, piccole isole, incremento demografico, sviluppo sociale, istruzione, diritti umani, donne, infanzia)⁸²; in effetti, l'obiettivo è solo parzialmente raggiunto in quanto l'*Habitat Agenda* non costituisce propriamente una sintesi integrata delle precedenti conferenze-tematiche i cui contenuti, pur ripresi in varie

parti, non articolano una struttura coerente e compiuta.

Il ruolo storico che la città ha svolto nello sviluppo complessivo delle civiltà, quale luogo dello scambio e, quindi, del progresso, viene riaffermato unitamente al riconoscimento dello stato di "crisi urbana"; il crescente urbanesimo e i ritmi con cui esso avviene aggravano le condizioni attuali delle città e richiedono, con proporzionale urgenza, capacità di governo e di pianificazione urbana e territoriale. La conferenza di Istanbul non ha circoscritto la problematica ad una specifica tipologia urbana ma al contrario ha voluto contemplare ogni forma di "insediamento umano", comprendendo in tale definizione il piccolo villaggio e la megalopoli; già nei primi paragrafi, ad esempio, si sottolinea il mutato rapporto città-campagna e la funzione che i "centri rurali" potranno e dovranno assumere in una visione sistemica che tende al riequilibrio della risorsa territoriale.

La diversità non caratterizza solamente le forme insediative ma anche le categorie umane che non per questo possono essere discriminate; a tale proposito vengono ricordati alcuni soggetti specifici (donne, portatori di handicap, anziani, rifugiati, bambini, ...) per i quali, in modo sintetico, vengono evidenziate le particolari difficoltà di inserimento a pieno titolo nella vita sociale ed urbana.

Il "Preambolo" si conclude con la dichiarazione sulla natura della *Habitat Agenda* che vuole essere un "appello all'azione" e, contemporaneamente, una "guida" per trasformare in realtà le aspettative di un futuro migliore.

4.4. Gli obiettivi e i principi

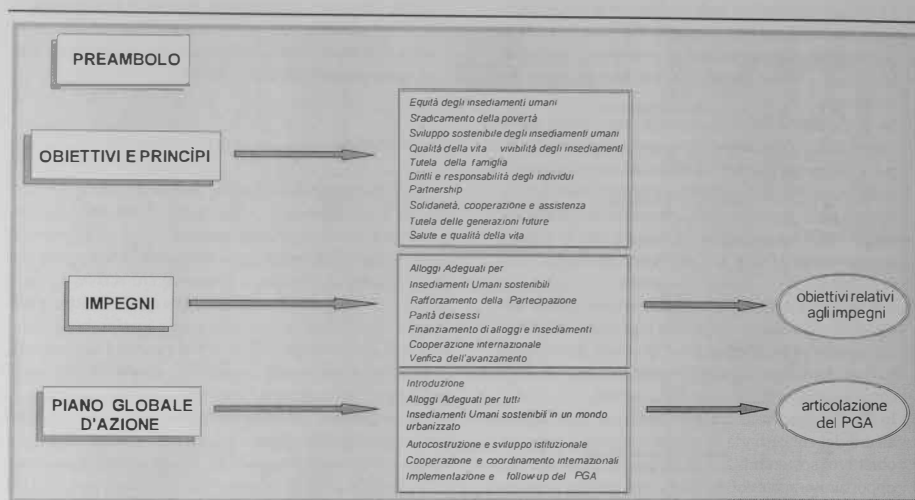
La seconda parte, Obiettivi e Principi (Fig. 4.2), si apre con la asserzione di conformità tra le finalità di *Habitat*, della "Charter of the United Nations" e quelle del diritto internazionale, eribadisce il dovere per ogni stato (pur nel rispetto delle singole sovranità) di garantire i diritti umani e le libertà fondamentali degli individui.⁸³

Gli Stati partecipanti riconoscono che la progressiva realizzazione di "un alloggio adeguato per tutti" e di uno "sviluppo sostenibile degli insediamenti umani" contribuisce alla costruzione di un mondo più sicuro e giusto e riaffermano di ispirare le azioni di governo a quanto

⁸¹ Bisogna però notare che nell'*Habitat Agenda* il diritto all'alloggio appare riconosciuto essenzialmente in linea di principio, in quanto esso viene affermato maggiormente quale giusta aspirazione dell'individuo e molto meno quale obbligo degli stati a garantirlo (questa "sfumatura" è stata richiesta da alcuni dei delegati presenti e in particolare dalla rappresentanza USA); anche in questo caso si riscontra un'analogia con il congresso sull'alimentazione del novembre 1996, organizzato dalla FAO a Roma: il diritto al cibo è un diritto dei cittadini e non un dovere degli stati.

⁸² Pur non facente parte dell'elenco riportato nel *Preambolo*, l'*Habitat Agenda* fa riferimento anche alla "Dubai International Conference on Best Practices for Improving the Living Environment" (Novembre, 1995), che viene ricordata (par. 207) a proposito dello scambio e della cooperazione tecnica.

⁸³ Questa breve dichiarazione, assente nella bozza licenziata dal PrepCom 3, è stata inserita durante le giornate d'Istanbul.



- Il "Preambolo" e gli "Obiettivi e Principi" sono sviluppati con un' articolazione estremamente semplice, gli "Impegni" fanno ricorso ad un ulteriore livello nel quale vengono definiti i relativi obiettivi e il "PGA" prevede una serie di dipendenze su più livelli.

sancito nelle precedenti convenzioni sui diritti degli individui.⁸⁴

Per raggiungere i risultati auspicati, relativamente all'alloggio e allo sviluppo sostenibile vengono individuati dieci principi-obiettivo che qui di seguito si riportano sinteticamente. Si potrà notare che il modo in cui i singoli principi-obiettivo sono trattati è abbastanza disomogeneo: per alcuni si specificano puntualmente i

contenuti, per altri si rinvia a precedenti documenti di settore, per altri ancora si accenna alle azioni che sottendono ad essi e così via. Come già espresso, pur nella consapevolezza che un'impostazione più schematica avrebbe rischiato di "banalizzzare" la complessità delle interrelazioni è altrettanto vero che il tipo d'approccio adottato rende confusa l'interpretazione e non consente di ordinare gerarchicamente le priorità e le relazioni tra le stesse che, in ogni modo, traspaiono tra le righe.

⁸⁴ In particolare, i riferimenti sono a: "Universal Declaration of Human Rights", "International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", "International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination", "Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women" e "Convention on the Rights of the Child" (vedi Cap.1 "Da Vancouver ad Istanbul").

- 1) Gli *Insediamenti umani equi* sono insediamenti in cui ogni "diversità" di razza, di religione, di sesso, ecc. ha garantite pari opportunità in ogni campo e in cui non esistono discriminazioni che possono limitare l'accesso alle risorse e ai meccanismi che le assicurano.
- 2) Senza lo *Sradicamento della povertà* non è possibile realizzare insediamenti umani sostenibili (tale prin-

- cipio fa riferimento a quanto definito nel "World Summit for Social Development", Copenhagen, 1995).
- 3) Lo *Sviluppo sostenibile* sarà perseguito in conformità a quanto sancito nella "Agenda 21"⁸⁵, i capisaldi di questo terzo obiettivo sono: prevenzione, ruolo della scienza e della tecnologia, interdipendenza dei fenomeni.
 - 4) Se la *Qualità della vita* dipende, tra l'altro, dalla *Vivibilità degli insediamenti*, a maggior ragione ciò vale per le categorie più deboli (socialmente e fisicamente); ad una buona vivibilità concorrono: caratteristiche spaziali, gestione, manutenzione, sicurezza ma anche l'identità culturale dei luoghi, per la quale è richiamata la "UNESCO Convention on World Heritage Sites".
 - 5) Per la *Tutela della famiglia* (nelle diverse forme esistenti nei vari sistemi sociali) la pianificazione urbanistica dovrebbe operare con interventi che tengano in considerazione il ruolo costruttivo di quella che è considerata l'unità di base della società.
 - 6) In *Diritti e responsabilità degli individui* sono ripresi alcuni dei concetti già enunciati negli altri principi-obiettivo: sostenibilità urbana, partecipazione, pari opportunità, accessibilità ai servizi e, inoltre, è espressamente richiamato il bisogno di incentivare l'attività privata in tutti i campi.
 - 7) In questo obiettivo si riprende in forma diversa quanto già espresso nel precedente, le *partnership* tra Paesi e tra soggetti diversi, pubblici e privati, sono considerate l'elemento basilare per la costruzione di città migliori e, pertanto, esse vanno incoraggiate a tutti i livelli.
 - 8) Il raggiungimento di *Solidarietà, cooperazione e assistenza* richiede interventi alle diverse scale (internazionale, nazionale e locale) per promuovere politiche e strumenti efficaci.
 - 9) La *Tutela delle generazioni future* è sancita quale obiettivo della comunità internazionale, a tal fine si ritiene necessario l'incremento delle fonti e delle risorse finanziarie per le quali devono essere avviati opportuni meccanismi e strumenti.

⁸⁵ L'Agenda 21 è il documento finale prodotto dalla "United Nations Conference on Environment and Development, the Earth Summit" - Rio de Janeiro, 1992- (vedi Cap. 5 "Il Piano Globale di Attuazione dello Sviluppo Sostenibile: l'Agenda 21").

-10) *Salute e qualità della vita* si perseguono, soprattutto, attraverso un'istruzione adeguata, servizi sanitari di base efficienti e condizioni igieniche soddisfacenti, coerentemente con quanto espresso nel "Report of the International Conference on Population and Development" (Il Cairo, 1994).

4.5. Gli impegni

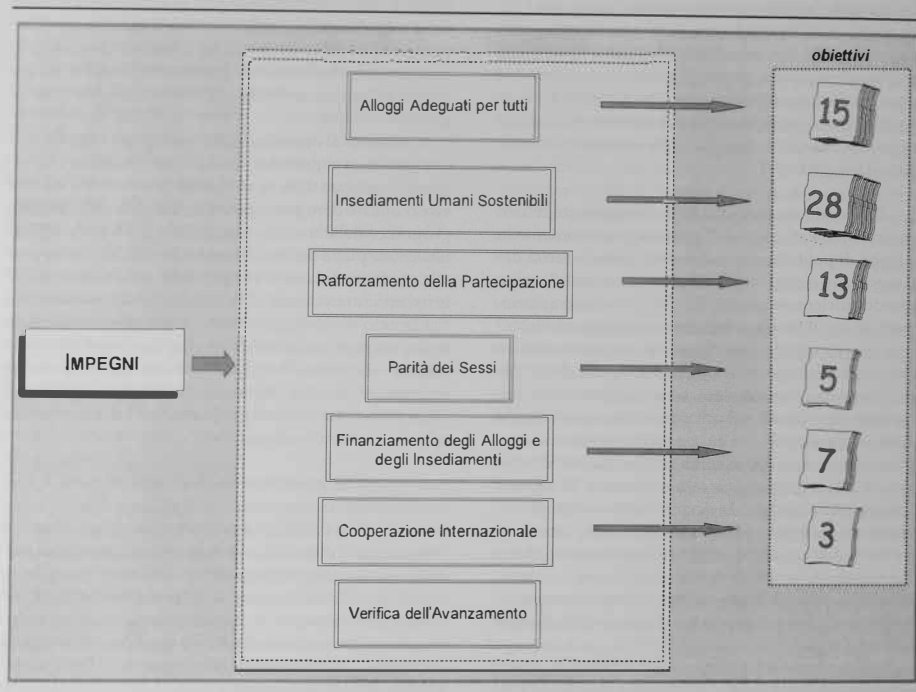
La terza parte dell'Agenda, dedicata agli "Impegni" che gli Stati assumono, è tra quelle il cui testo è stato quasi totalmente negoziato durante i lavori d'Istanbul,⁸⁶ ai relativi emendamenti sono state dedicate diverse ore di dibattito di cui molte, a parere di chi scrive, spese a "sfumare" il significato dell'alloggio quale diritto, a rafforzare il concetto di famiglia quale nucleo-base della società e a rinforzare l'UNCHS⁸⁷ a cui, tra l'altro, è affidato il coordinamento degli Stati che sono coinvolti nell'implementazione della *Habitat Agenda*.

Essendo dieci i principi-obiettivo enunciali nel capitolo precedente sarebbe apparso logico che a questi corrispondessero altrettanti impegni che, invece, sono solamente sette; la differenza di numero rende difficile stabilire un collegamento diretto tra obiettivi e impegni, anche se le relazioni che si colgono durante la trattazione sono in ogni caso molteplici e realizzano ad una struttura reticolare molto complessa.

Ad intricare ulteriormente una lettura lineare interviene l'articolazione (Fig. 4.3) di questo capitolo che ad ogni impegno associa una serie d'obiettivi (da un minimo di 3 ad un massimo di 28 per un totale di 71); si hanno quindi i due obiettivi generali della Conferenza, i dieci principi-obiettivo definiti nella seconda parte dell'Agenda e i settantuno obiettivi conseguenti agli impegni che in parte riprendono e dettagliano i precedenti.

⁸⁶ In questo caso, la bozza del testo licenziata al PrepCom3 è stata quasi interamente modificata, sono state cancellate intere parti e ne sono state aggiunte di nuove; addirittura, è stato modificato l'indice di questa sezione con l'introduzione di un capitolo dedicato alla "parità dei sessi", mentre il capitolo originariamente intitolato alla "abilitazione" è diventato "abilitazione e partecipazione".

⁸⁷ L'UNCHS è stato istituito nel 1978, sviluppa otto programmi del settore e svolge diversi compiti (cooperazione tecnica, informazione, ricerca, ecc.), tra i quali quello di Segretariato dell'*Habitat II Conference*.



- Ognuno dei sette "Impegni" prevede un numero diverso di obiettivi, da raggiungere affinché l'impegno sia mantenuto.

- Il primo degli *impegni* assunti è la progressiva realizzazione del diritto ad un *Alloggio adeguato per tutti*, ma l'obbligo cui sono invitati gli Stati è di "creare le condizioni" affinché tutti possano "ottenere" un'abitazione dignitosa. Gli *obiettivi* associati a questo primo impegno sono quindici⁸⁸ (nella bozza discussa a Istanbul erano

già quindici ma molti di essi sono stati sostituiti o modificati), l'elenco apre con il dover "considerare il coordinamento delle politiche macroeconomiche e abitative, quale priorità sociale dei programmi nazionali di sviluppo"; segue un folto gruppo di *obiettivi* finalizzati ad abolire ogni forma di discriminazione e, quindi, a sancire

⁸⁸ Per i primi obiettivi relativi agli impegni se ne riportano con maggiore dettaglio i singoli contenuti, onde consentire di percepirne la struttura, in seguito ci si limiterà a ri-

portare una sintesi dei principali contenuti, rinviando l'eventuale approfondimento al testo integrale dell'*Habitat Agenda*.

re – per tutti i soggetti sociali – pari opportunità d'accesso al bene casa, ai servizi di base e alle risorse economiche, ma anche a proteggere da evizioni e a tutelare i diritti tradizionali degli indigeni. I rimanenti obiettivi sono relativi a qualità e ambiente (privilegiare il ri-uso delle preesistenze edilizie e di metodi e tecnologie coerenti ai fattori locali), a quantità (incrementare l'offerta di alloggi economici) e – leggermente fuori contesto – si fa riferimento alla valorizzazione del ruolo svolto dalla famiglia nella società.

– Il secondo *impegno* assunto è il raggiungimento di *Insedimenti umani sostenibili* da perseguire mediante lo sviluppo di politiche che, nel rispetto della capacità degli ecosistemi e di un "approccio precauzionale", usino in modo efficiente le risorse. Gli obiettivi ad esso associati sono 28 (nella bozza precedente erano appena 9); così come nel precedente *impegno*, anche in questo caso un gruppo di obiettivi è ascrivibile alla categoria della "parità"⁸⁹ (con sfumature diverse, sono ribadite alcune delle finalità già espresse nel precedente impegno): risorse primarie, istruzione, sanità, opportunità urbane, ecc. devono essere rese accessibili a tutti i cittadini, di ogni sesso, razza, condizione fisica o economica. Il concetto di sinergia è richiamato da cinque obiettivi votati principalmente a perseguire l'effettiva integrazione tra sviluppo e tutela dell'ambiente e tra pianificazione urbanistica e pianificazione settoriali (trasporti, abitazioni, occupazione, ecc.), in quest'ottica va letto il richiamo a migliorare l'accessibilità attraverso la riduzione della domanda di trasporto.

Alcune grandi questioni sono poste in essere dall'enunciazione di quattro obiettivi: la promozione⁹⁰ del cambiamento dei modelli insostenibili di produzione e consumo (soprattutto nei paesi industrializzati) nonché l'invito a revisioni strutturali dello sviluppo sociale ed ad indirizzare le tendenze demografiche. In questo senso va anche incoraggiata la collaborazione tra pubblico e privato, al fine di sensibilizzare sulle conseguenze causate da un uso non corretto della risorsa economica.

Il rapporto tra insediamenti, ambiente e salute raccoglie sette obiettivi: da una politica di prevenzione dei disastri e dal dovere considerare prioritarie le politiche urbane finalizzate alla riduzione dell'inquinamento conseguono i dovuti riferimenti ad infrastrutture, energia, tecnologie, carburanti, sviluppo di aree particolarmente "delicate" (quelle costiere), ecc. che devono essere adeguati con l'ambiente.

La lotta al degrado degli insediamenti umani e dell'ambiente va condotta anche creando alternative all'attrazione operata dalle grandi città; gli obiettivi che in tal senso andrebbero perseguiti contemplano l'equilibrio geografico delle strutture insediative unitamente all'utilizzazione piena dell'edilizia esistente ed allo sviluppo e alla vivibilità dei centri minori, delle zone rurali e degli insediamenti informali. Il settore informale viene anche richiamato quale soggetto della produzione residenziale per la quale andrebbero previste tipologie atte a coniugare abitazione e luogo di lavoro. Infine, l'ultimo gruppo del secondo impegno contempla due obiettivi atti a preservare l'identità culturale e storica dei luoghi urbani e dell'ambiente naturale.

– Il terzo degli impegni è teso a *Rafforzare le condizioni per la partecipazione* e, quindi, a realizzare una strategia per consentire un ruolo concreto a tutti i soggetti (pubblici e privati, associazioni e comunità, dal livello nazionale a quello locale) impegnati nello sviluppo insediativo e abitativo. Gli obiettivi individuati sono tredici e, riguardando, essenzialmente, il raggiungimento di una gestione urbana trasparente ed efficace per la quale si ritiene necessario decentrare funzioni e responsabilità e incrementare il ruolo del settore privato e la sua cooperazione con il settore pubblico. L'istituzionalizzazione della partecipazione di tutti i soggetti sociali (soprattutto delle categorie più deboli e vulnerabili) è un altro degli obiettivi da raggiungere anche attraverso l'attivazione di prassi che incrementino la formazione di capacità endogene e consolidino il dialogo, la formazione, l'istruzione e l'accessibilità alle informazioni.

– Pur se il richiamo alla "parità" è presente in modo diffuso in tutte le parti dell'*Habitat Agenda*, durante le giornate di Istanbul è stato ritenuto necessario inserire la *Parità dei sessi* quale impegno a sé stante. In cinque obiettivi si definisce una strategia per sottoporre a maggiore attenzione la diversità femminile e maschile nei processi di pianificazione insediativa; ciò si può ottenere attraverso lo

⁸⁹ È bene sottolineare che alcune volte un obiettivo contiene caratteristiche tali da farlo appartenere a più di un insieme (p.e. "parità" e "ambiente", "sinergia" e "salute" e così via).

⁹⁰ È questo uno di quei casi, cui si è già accennato, in cui vi è confusione nel significato dei termini, in quanto la "promozione" è di per sé una "attività", un "impegno" e molto meno un obiettivo.

sviluppo di specifiche metodologie che considerino le diverse istanze, ma anche attraverso la formulazione di politiche per agevolare la partecipazione delle donne all'interno dei meccanismi decisionali inerenti alla città.

– Partendo dalla considerazione che l'edilizia abitativa è un settore produttivo che genera economia e posti di lavoro, l'impegno assunto è relativo al *Finanziamento degli alloggi e degli insediamenti*, per il quale bisogna consolidare i meccanismi esistenti e svilupparne di innovativi; inoltre, va riconosciuto che le istituzioni locali coinvolte nel microcredito possono detenere il massimo potenziale degli alloggi per le classi meno abbienti. Gli obiettivi richiamati in questo caso sono sette e coniugano istanze economiche con istanze ambientali; essi sono rivolti a incrementare investimenti internazionali e di tipo privato, a migliorare l'efficienza fiscale per sviluppare fonti di reddito, ad agevolare la creazione di partnership che re-investano nell'ambiente e nello sviluppo sociale, a facilitare il funzionamento responsabile del mercato e a rendere equo l'accesso al credito, favorendo l'accessibilità dei soggetti meno organizzati.

– L'impegno alla *cooperazione internazionale* è considerato necessario per l'implementazione dell'*Habitat Agenda* e contribuisce alla realizzazione di giustizia, pace, sicurezza e stabilità del mondo. Gli obiettivi relazionati all'impegno sono tre: rendere effettivo, da parte dei paesi industrializzati, lo stanziamento dello 0,7% del PIL in favore dei PVS e incrementare, se necessario (?), i fondi destinati ad abitazioni e a insediamenti umani per azioni previste dall'*Agenda*; fare un uso equo ed efficace delle risorse; promuovere la cooperazione internazionale tra settori pubblici-privati e no-profit.

– Per ultimo viene assunto l'impegno alla *Verifica dell'avanzamento* e dell'effettiva implementazione dell'*Agenda* che deve essere realizzata attraverso l'integrazione e la concertazione internazionale. In questo caso non viene definito un elenco di obiettivi ma viene esplicitato come sia necessaria la messa a punto di indicatori idonei (a seconda delle scale territoriali e delle diversità locali) ad operare un'efficace monitoraggio delle azioni che verranno attivate per raggiungere un alloggio adeguato per tutti e insediamenti umani sostenibili. Ancora una volta viene sottolineata la necessità di strutturare una cultura che abbia la dovuta considerazione dei soggetti più deboli e, in particolare, dei bambini.

4.6. Il Piano Globale d'Azione

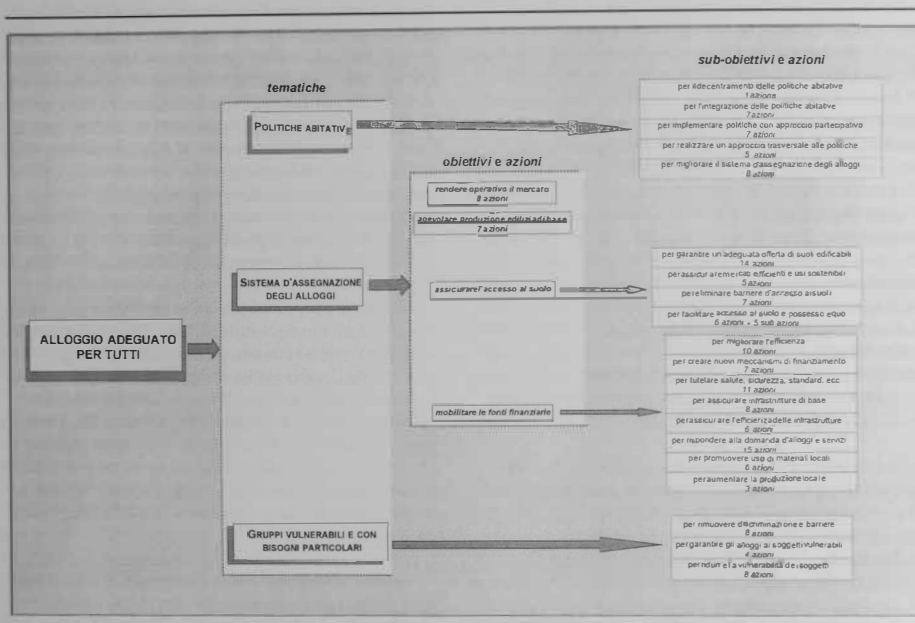
La quarta ed ultima parte è dedicata al *Piano Globale d'Azione: strategie per l'implementazione* (PGA) che, impegnando circa l'80% del documento, costituisce il corpo sostanziale dell'*Habitat Agenda*. Esso è organizzato in sei capitoli, il primo dei quali è dedicato all'*introduzione* che riprende, in termini più puntuali, l'analisi delle condizioni del pianeta cui si era già fatto cenno nel "Preambolo"; infatti, nella premessa al PGA viene ricordato come, nonostante la strategia di azioni definita a Vancouver, i mutamenti sociali, demografici, politici ed economici intercorsi nei venti anni trascorsi da *Habitat I* fanno valutare in circa un miliardo le persone che attualmente nel mondo sono ancora prive di un'abitazione e di una vita dignitosa.

Le stime prevedono che all'anno 2000 la popolazione urbana mondiale costituirà il 50% di quella totale che, al 2020, dovrebbe sfiorare gli otto miliardi. La globalizzazione dell'economia ha comportato il miglioramento delle condizioni di alcuni Paesi e, contemporaneamente, ha reso ancora più ampia la forbice tra ricchi e poveri sia tra Paesi sia tra individui di una stessa regione; le strategie di azione per gli insediamenti umani devono pertanto tenere conto di queste condizioni e di altri elementi critici quali disoccupazione, intolleranza, violenza, emigrazioni, ecc.

Anche se *Habitat 2* è una conferenza di Stati e molti dei problemi posti sul tavolo devono essere risolti a livello governativo, nel PGA viene ribadito quanto sia necessario riconoscere ed affermare il ruolo centrale che le "autorità locali" e i "soggetti non istituzionali" devono svolgere per perseguire i risultati preventivati; con alla base questa convinzione il PGA si fonda sulla trasparenza e sulla creazione delle condizioni atte alla partecipazione, che i Governi dovranno attuare per non disperdere il contributo che il lavorare insieme, a tutti i livelli, fornisce alla realizzazione di insediamenti migliori.

Prima di entrare nel merito dei contenuti delle cinque tematiche affrontate in questa parte dell'*Agenda*, è bene specificare l'impostazione (Fig. 4.4) con cui esse vengono sviluppate: ogni argomento è preceduto da un'*introduzione* utilizzata per chiarire i termini critici della questione affrontata e per tracciare le linee generali degli obiettivi, dei sub-obiettivi e delle azioni che poi vengono elencate e specificate anche se, come si potrà notare, definiscono ancora una volta dei risultati cui tendere

HABITAT AGENDA. PGA:
ALLOGGIO ADEGUATO PER TUTTI



- Lo schema illustra l'articolazione della tematica relativa all'alloggio, con la quale si apre il Piano Globale d'Azione.

nei vari settori ma, raramente, indicano il "cosa fare" e come farlo.⁹¹

4.6.1. *Alloggio adeguato per tutti* - L'Alloggio è la prima delle questioni trattate dal PGA, essa viene affrontata mediante una complessa struttura organizzativa abbastanza diversa da quella delle altre problematiche (Fig.

4.4). Nella *introduzione* al tema abitativo viene specificato cosa si deve intendere per alloggio adeguato; l'adeguatezza deve riguardare non solo le condizioni igieniche, la sicurezza statica e strutturale della unità abitativa, ma anche l'efficienza delle relazioni che sussistono tra casa, servizi e strutture e il tutto, evidentemente, deve essere perseguibile a costi praticabili. Viene anche speci-

⁹¹ Tale organizzazione di massima non è però rigidamente applicata; come avviene, ad esempio, nel caso dell'*alloggio* che già nell'introduzione identifica alcune *azioni* e che viene suddiviso in tre *tematiche* principali da ognuna delle

quali sfiorano i relativi *obiettivi*, *sub-obiettivi* e *azioni* o, ancora, come avviene nel caso del capitolo riservato all'*implementazione* del PGA, dedicato principalmente ad individuare i soggetti e le relative funzioni e attività.

ficato che la dotazione di standard di qualità non può essere predefinita in termini assoluti ma va relazionata alle caratteristiche locali dei differenti Paesi; tale giusta notazione, però, si indebolisce allorché alle specificità culturali e climatiche (che ovviamente richiedono prodotti edilizi diversi) viene affiancato il fattore economico che rischia, in alcuni Paesi, di annullare il concetto stesso di adeguatezza.

Sempre nell' *introduzione*, con riferimento alla "Universal Declaration of Human Rights" (1948), si ribadisce la visione antropocentrica dello sviluppo, il ruolo dei governi e le *azioni* che ad essi competono, riprendendo in questo modo alcuni degli *obiettivi* individuati nel primo *impegno* (la tutela contro ogni tipo di discriminazione e contro le evizioni illegali), nel quarto (strategie economiche appropriate) e nel sesto (il monitoraggio).

Le tre tematiche attraverso le quali viene affrontata la questione dell' *Alloggio adeguato per tutti* sono: *Politiche abitative*, *Sistema di assegnazione degli alloggi*, *Gruppi vulnerabili con bisogni particolari*; esse delineano le politiche nazionali che è necessario attivare affinché sia realmente possibile garantire il diritto all'alloggio e affermano la necessità di un mercato immobiliare efficiente e dell'intervento degli Stati per sostenere le esigenze delle categorie economicamente deboli e per rimuovere le barriere, economiche e non, che discriminano i soggetti con bisogni particolari.

Le politiche finanziarie e quelle di pianificazione urbanistica devono garantire in modo equo la possibilità di accedere ai suoli edificabili, ai servizi e alle infrastrutture, devono facilitare la realizzazione di abitazioni da parte delle comunità di base e devono agevolare la formazione e l'investimento nella gestione, nella manutenzione e nella ristrutturazione del patrimonio edilizio esistente. Per la costruzione di uno scenario così complesso l' *Habitat Agenda* prevede oltre centocinquanta *azioni* mediante le quali realizzare ventiquattro *obiettivi*.

4.6.1.1. *Le Politiche abitative* - Per le *Politiche abitative* si sottolinea la necessità di una revisione periodica delle strategie inerenti alla residenza e si fa notare che pur ponendo la dovuta attenzione alla domanda di nuovi alloggi non bisogna dimenticare l'importanza culturale ed economica del patrimonio edilizio preesistente; inoltre, alla base di ogni scelta devono essere considerati i bisogni differenziati delle categorie più deboli, così come deve essere incentivata l'autoproduzione edilizia.

Le *azioni* che i Governi "dovrebbero" compiere sono 28 e vengono riferite a 5 sub-obiettivi⁹²:

- Per il *decentramento delle politiche abitative* ci si limita a suggerire ai Governi di adoperarsi in tal senso.
- Per l'*integrazione delle politiche abitative* con le altre politiche di settore (sociali, economiche, culturali, ecc.) vengono individuate sette *azioni* che riguardano, principalmente, la definizione delle relazioni esistenti tra economia-ambiente-edilizia, il coordinamento del settore privato e dei diversi organi istituzionali che hanno competenze in materia e l'attivazione di un monitoraggio al fine di consentire la correzione degli interventi e dei conseguenti impatti.
- Anche per *implementare le politiche in cui è previsto un approccio partecipativo* sono indicate sette *azioni* che prevedono di stabilire e applicare meccanismi opportuni, di realizzare un efficace supporto istituzionale e di procedere alla revisione dei sistemi legali e fiscali per la tutela dei ceti meno abbienti.
- Al fine di *realizzare un approccio trasversale delle politiche settoriali* sono previste cinque *azioni* che interessano principalmente il coordinamento tra i diversi campi di intervento e l'incoraggiamento a praticare l'edilizia sostenibile per la quale va promosso un efficace scambio di informazioni.
- Infine, per *migliorare il sistema di assegnazione degli alloggi* le *azioni* sono otto e riguardano lo sviluppo delle aree rurali, il riuso del patrimonio edilizio esistente, il supporto a iniziative private, la revisione delle politiche finanziarie, la promozione di edilizia sostenibile e l'uso delle risorse locali.

Come si può notare già in questo primo capitolo del PGA, spesso, la differenza tra *azione* e *obiettivo* è tanto labile che a volte i due contenuti coincidono anche nella forma, come ad esempio quando per l'obiettivo teso a "integrare le politiche abitative con le politiche macroeconomiche, sociali, ..." viene associata un'azione che indica di "integrare le politiche abitative con le politiche tese a ridurre la povertà, alla creazione dei posti di lavoro, ..."⁹³.

⁹² Gli *obiettivi* individuati dalle *politiche abitative*, in massima parte, riflettono gli *obiettivi* già esposti negli *Impegni* e che in questa sezione dell' *Agenda* vengono meglio specificati.

⁹³ Il testo originario della *Habitat Agenda* recita: "... 67. To integrate shelter policies with macroeconomic, social, demographic, environmental and cultural policies, Governments, as appropriate, should: ... (e) Integrate land and shelter policies with policies for

Un'ulteriore notazione da fare è che spesso una stessa azione la si trova riproposta all'interno di obiettivi diversi e – se è pur vero che la revisione dei sistemi fiscali o il coordinamento delle competenze o la promozione di edilizia sostenibile o altro ancora sono attività che determinano effetti in più campi –, proprio per questo motivo, sarebbe stata forse più utile un'articolazione nella quale ad ogni azione corrispondevano i risultati attesi che, tra l'altro, avrebbe permesso un migliore controllo circa il perseguimento degli obiettivi.

4.6.1.2. *Il Sistema d'assegnazione degli alloggi* - La seconda delle tematiche, relativa al *Sistema d'assegnazione degli alloggi*, è articolata in modo diverso dalla precedente (Fig. 4.4); in questo caso sono individuati due livelli, nel primo si riconoscono quattro obiettivi principali e due di questi sono ulteriormente articolati in sub-obiettivi, relative azioni e, in un caso, anche sub-azioni.

– L'obiettivo di “rendere efficientemente operativo il mercato” è realizzabile mediante otto azioni che prevedono l'acquisizione e la diffusione di dati che (unitamente alla revisione di quei meccanismi legislativi e fiscali che regolano la produzione edilizia e la sua proprietà) dovrebbero garantire la trasparenza e tutelare e rendere equo il diritto di proprietà, soprattutto, in relazione alle donne e alle fasce della popolazione meno abbienti.

– Il secondo obiettivo mira ad “agevolare la produzione edilizia di base”; ad essa si può giungere con una strategia di sette azioni che sia in grado di anticipare la formazione di aggregati non pianificati e, nel frattempo, migliori la qualità di quelli esistenti.

– “Assicurare l'accesso al suolo” è un requisito preliminare alla realizzazione delle due grandi questioni di *Habitat* ma è anche un mezzo per combattere la povertà di gran parte della popolazione mondiale; per questo terzo obiettivo si riprende l'organizzazione del capitolo

reducing poverty and creating jobs, for environmental protection, for preservation of cultural heritage, for education and health, for providing clean water supply and sanitation facilities, and for empowering those belonging to disadvantaged and vulnerable groups, particularly people without shelter; ...”.

precedente che, in questo caso, prevede quattro sub-obiettivi.

- Per garantire un'adeguata offerta di suoli edificabili sono identificate quattordici azioni che complessivamente prevedono la realizzazione di inventari e catasti (per la valutazione e la diffusione della disponibilità), la revisione dei meccanismi fiscali (per la fornitura dei servizi pubblici), il trasferimento di tecnologia e la promozione di formazione e ricerca (per la gestione del territorio e dell'ambiente).
- Per assicurare mercati efficienti e usi del suolo sostenibili sono previste cinque azioni che, riproponendo in parte quelle precedenti, indicano di revisionare periodicamente i programmi edilizi e di rinnovare i processi di pianificazione e meccanismi finanziari e legislativi, in modo da renderli flessibili ed in grado di strutturare un equilibrio tra il soddisfacimento dei bisogni e la tutela dell'ambiente.
- Per eliminare le barriere di accesso al suolo è necessario instaurare una fattiva collaborazione tra Governi centrali, locali e organizzazioni di base; le sette azioni programmate prevedono di operare per conoscere le cause (di ogni tipo) che hanno determinato la costituzione di barriere (di tipo sociale e giuridico) e per incidere nei dovuti settori anche con attività di formazione, inoltre, bisogna sostenere i programmi di quelle associazioni che operano per i fini previsti dal PGA ed è necessario operare con riforme atte a garantire l'equità, soprattutto delle donne, nel diritto alla casa.
- Per facilitare l'accesso al suolo e un'equa garanzia della proprietà, le sei azioni prevedono la diffusione delle informazioni, interventi di formazione finalizzata e il supporto istituzionale per l'affidabilità e la trasparenza della gestione del territorio; l'ultima azione, che consiste nell'incoraggiare la partecipazione di associazioni e della comunità, prevede 5 sub-azioni di tipo legislativo e finanziario per il riconoscimento e l'azione delle organizzazioni comunitarie.

– Il quarto e ultimo degli obiettivi in cui è articolata la tematica relativa al sistema di assegnazione degli alloggi, “Mobilitare le fonti finanziarie”, è organizzato in 8 sub-obiettivi.

- Per migliorare l'efficacia dei sistemi di credito sono previste dieci azioni che contemplano, principalmente, l'intervento sul sistema ipotecario, sulle politiche legislative inerenti al diritto di proprietà e sull'erogazione di crediti e mutui ai soggetti meno abbienti.

- Per creare nuovi meccanismi di finanziamento degli alloggi sono indicate sette azioni che implicano l'incoraggiamento di organizzazioni cooperative che devono stabilire partnership con istituti di finanza pubblica; viene inoltre sottolineata la necessità di favorire le categorie deboli, tradizionalmente escluse da quei meccanismi di finanziamento che consentono di procurarsi un'abitazione, e viene ribadita la definizione di "servizi di base" per i quali si invita alla collaborazione con partner privati, NGO, ecc.
- Per tutelare la salute, la sicurezza, ecc. degli insediamenti umani sono segnalate undici azioni inerenti alla promozione di un alto livello di salute e sicurezza pubblica, nonché di servizi primari (acqua, gestione dei rifiuti, energia, sanità, culto, trasporti, ecc.) sostenibili e adeguati ai bisogni; il tutto è più facilmente perseguibile se si appronta una varietà di meccanismi di pianificazione che, implicando una significativa partecipazione, riducano gli impatti negativi sul territorio.
- Per assicurare servizi e infrastrutture di base equi sono elencate otto azioni che riguardano principalmente la cooperazione e il dialogo tra istituzioni pubbliche e comunità locali, il sostegno alla ricerca e l'eliminazione degli ostacoli legislativi.
- Per assicurare l'efficienza di infrastrutture e servizi sono previste sei azioni che invitano all'autonomia gestionale dei servizi, al coinvolgimento del settore privato ed all'applicazione di tecnologie appropriate.
- Per rispondere alla domanda di pianificazione, realizzazione e manutenzione di alloggi e relativi servizi vengono suggerite quindici azioni, che inducono all'incoraggiamento dello scambio di esperienze unitamente all'incentivazione all'uso di tecniche locali; anche in questo caso è previsto di promuovere la collaborazione tra istituzioni pubbliche e organismi privati e l'incremento della ricerca scientifica e della formazione (sociale e professionale).
- Per supportare la produzione locale di materiali da costruzione coerenti con l'ambiente, durevoli e poco costosi sono individuate sei azioni che intervengono, essenzialmente, nella promozione di partnership e nelle politiche di incentivazione fiscale e legislativa,
- Per migliorare la produzione locale di materiali da costruzione, le tre azioni suggerite implicano sforzi nel campo della ricerca unitamente alla promozione di tecnologie compatibili.

Dalla lettura degli otto sub-obiettivi in cui è articolata la "mobilitazione delle fonti finanziarie" si nota che solamente alcuni di questi sviluppano contenuti propri del settore economico-finanziario, la maggior parte di essi, invece, sposta l'attenzione su categorie diverse (servizi, infrastrutture, ricerca, materiali da costruzione, ecc.), ma anche sulla scarsa qualità attuale dell'edilizia residenziale facendo osservare il beneficio che si ricaverebbe se sul piano istituzionale si predisponessero standard industriali e certificazioni di qualità che contemplassero indicatori di risparmio energetico, sicurezza, ecc.

4.6.1.3. *Categorie deboli* - L'ultima delle tre tematiche che il PGA riserva all'*Alloggio adeguato per tutti* è quella relativa ai *Gruppi vulnerabili e con bisogni particolari*. Con una breve introduzione si espongono le ragioni, le cause e le conseguenze della condizione di svantaggio e di vulnerabilità che caratterizza alcuni individui e alcuni gruppi sociali per i quali è necessario determinare situazioni di equità in tutti i campi e, quindi, anche in quello del diritto a condizioni abitative dignitose. Per la costruzione di un siffatto scenario sono previsti 3 sub obiettivi e 20 azioni.

- Per rimuovere la discriminazione e le barriere sono individuate 8 azioni che in parte intervengono nel campo legislativo e culturale, in parte sono riferite alle specifiche convenzioni delle UN e, per quanto riguarda l'intervento tecnico, sono rivolte al miglioramento del trasporto pubblico e dei servizi a rete.
- Per garantire l'alloggio ai soggetti vulnerabili vengono identificate 4 azioni che implicano sussidi, servizi e interventi sul sociale al fine di determinare un ambiente favorevole.
- Per ridurre la vulnerabilità dei soggetti le 8 azioni segnalate interessano principalmente operazioni di tutela legislativa, di supporto all'opera delle NGO, di prevenzione, di formazione e di divulgazione di informazioni utili.

4.6.2. *Sviluppo sostenibile degli insediamenti umani in un mondo urbanizzato* - La problematica relativa agli *Insediamenti sostenibili* costituisce la parte più corposa del PGA. Nella lunga introduzione viene ripresa la critica disamina dello stato attuale delle città e dei danni che esse causano all'uomo e all'ambiente;⁹⁴ in particolare, si

⁹⁴ La crisi urbana è già stata argomentata nel preambolo dell'Habitat Agenda e nella premessa al PGA.

riporta l'accento sulle previsioni al 2005 che disegnano uno scenario in cui la maggior parte della popolazione mondiale sarà formata da "cittadini" e, di questi, il 40% sarà costituito da bambini. Anche se già abbondantemente ribadito nelle pagine precedenti, si sottolinea nuovamente il ruolo che tutte le parti interessate (i singoli individui, le organizzazioni, ecc.) devono potere svolgere, trasferendo la propria personale esperienza nella realizzazione di un ambiente residenziale migliore per tutti.

I danni alle città in cui viviamo vengono in massima parte imputati ai modelli irrazionali di produzione, di consumo e di mobilità che informano l'organizzazione urbana del nostro tempo; anche attraverso le legislazioni nazionali e locali bisognerà ottenere il superamento della logica di una città per parti che ancora governa l'uso del suolo. Insediamenti umani salubri e vivibili e sviluppo sociale orientato sono alla base del concetto di sostenibilità; in questo senso l'eliminazione della povertà, la parità di opportunità economiche e di lavoro produttivo, l'equa possibilità di partecipazione e l'integrazione sociale devono essere realizzate nel più breve tempo possibile. In funzione della sostenibilità e di un "approccio abilitante" viene più volte esplicitamente richiamata l'*Agenda 21*⁹⁵ e il ruolo che possono assumere le amministrazioni locali, vengono definite le azioni per perseguire sistemi ottimali di produzione e consumo dell'energia e vengono ipotizzati coerenti sistemi di trasporto e di comunicazione sostenibili. Infine, con la consapevolezza del "radicamento" che si va a determinare in quei territori che si strutturano sull'esistenza di reti urbane, particolare attenzione dovrà essere dedicata al rispetto e al mantenimento delle diversità urbane, alla cooperazione internazionale, ai trasporti collettivi, a una politica corretta dei rifiuti, ...

A differenza del capitolo inerente all'Alloggio, per la tematica in questione vengono indicati dieci *obiettivi* principali, articolati in trentacinque *sub-obiettivi* e duecentocinquanta *azioni* complessive (Fig. 4.5).

⁹⁵ Nell'*Agenda 21*, tra l'altro, sono evidenziate le relazioni tra ecosistema e insediamenti umani, anche se una delle critiche fatte al documento di Rio de Janeiro lamentava che la centralità troppo spinta del soggetto "Natura" tralasciava colpevolmente i bisogni e le necessità degli uomini (vedi. Cap. 5 "Il Piano Globale di Attuazione dello Sviluppo Sostenibile: l'*Agenda 21*").

"Uso sostenibile del suolo"

Il primo *obiettivo*, "uso sostenibile del suolo", si apre ricordando come alle classi più povere sia inibito il possesso di un'abitazione anche a causa del suo costo che lievita in funzione del costo del suolo. Viene poi definita l'importanza della risorsa territorio e viene chiarito perché sia indispensabile approntare metodi innovativi (non solo del settore urbanistico) per ripristinare il necessario equilibrio tra ambiente naturale e esigenze urbane; in tal senso, bisognerà realizzare sistemi organizzativi e gestionali dell'ambiente urbano in cui la domanda di trasporto sia ridotta al minimo, il risparmio di energia sia assicurato e la dotazione di spazi aperti sia garantita.

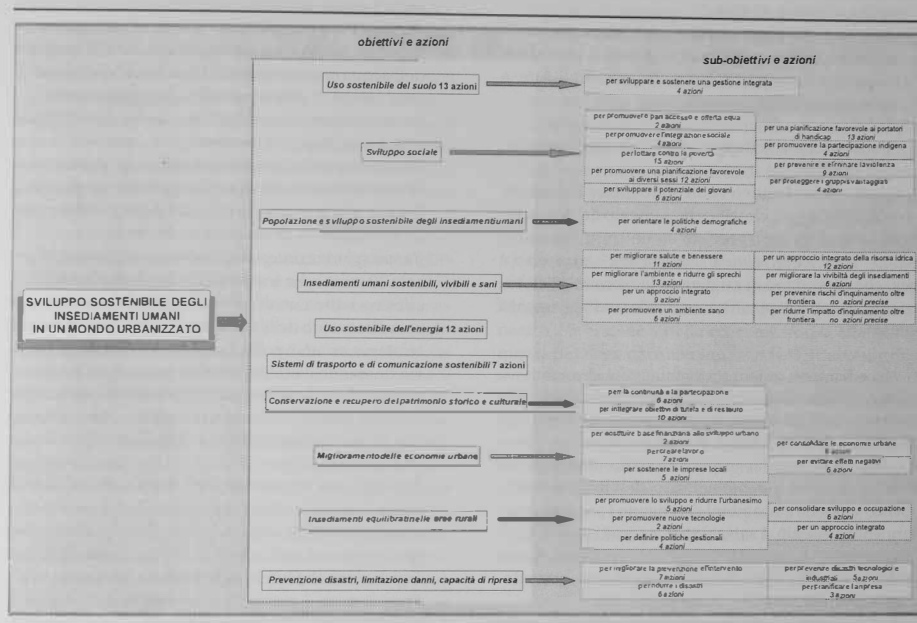
Le 13 *azioni* individuate per perseguire questo primo obiettivo comprendono aspetti legislativi, fiscali ed economici finalizzati a facilitare politiche di recupero e sostenibilità e a scoraggiare gli atteggiamenti opposti; viene anche sottolineata l'esigenza di integrare la pianificazione urbanistica con quella dei trasporti e con la gestione ambientale.

– Per *sviluppare e sostenere una gestione integrata* sono indicate 4 *azioni* che intervengono sullo sviluppo di sistemi integrati, di leggi finalizzate e sulla partecipazione globale.

"Sviluppo sociale"

Per l'obiettivo "sviluppo sociale", articolato in 9 *sub-obiettivi* e relative *azioni*, viene precisato che la realizzazione di insediamenti umani migliori non può prescindere dall'eliminazione della povertà che si manifesta anche con la mancanza di una casa e che non può essere risolta senza adeguate politiche economiche e un innalzamento del livello culturale generale.

- Per *promuovere pari accesso e offerta equa di servizi* sono ritenute necessarie 2 *azioni* che contemplano l'applicazione di politiche integrate di sviluppo urbano in grado di assicurare la realizzazione e la manutenzione dei servizi per le quali devono essere coinvolti la popolazione e il settore privato.
- Per *promuovere l'integrazione sociale* sono previste 4 *azioni* tese ad innalzare il livello di istruzione, a vietare ogni forma di discriminazione urbana e, quindi, ad agevolare l'accesso alla casa e ad ogni opportunità offerta dalla città.
- Per *lottare contro la povertà* le ben 15 *azioni* indicate prevedono di promuovere investimenti con supporti adeguati, di stimolare l'occupazione e la sua qualità e di incoraggiare e sostenere il volontariato.



Nello schema è riportata l'organizzazione con cui l'Agenda sviluppa la tematica relativa alla sostenibilità degli insediamenti umani.

- Per *promuovere una pianificazione favorevole ai diversi sessi* si elencano 12 azioni per incidere sul cambiamento politico, culturale e legislativo che ancora limita, in molti campi, la componente femminile della popolazione e per agire sull'adozione di norme della pianificazione urbanistica che contemplino i bisogni differenziati di donne, uomini, giovani e portatori di handicap.
- Per *sviluppare il potenziale dei giovani* le 6 azioni interessano particolarmente il campo dell'istruzione e la valorizzazione delle potenzialità dei giovani.
- Per *promuovere una pianificazione favorevole ai portatori di handicap* sono elencate 13 azioni che disegna-

no una strategia legislativa, culturale e sociosanitaria.

- Per *promuovere la partecipazione dei gruppi indigeni* si delineano 4 azioni il cui insieme è finalizzato a riconoscerne i diritti e a sostenere le loro specifiche capacità.
- Per *prevenire e eliminare la violenza* sono indicate 9 azioni che contemplano la realizzazione di una giustizia sociale e di una giustizia legale tempestive, la presenza di spazi pubblici per la socializzazione insieme con interventi finalizzati alla crescita culturale e alla diffusione di valori condivisi; mentre viene fatto un esplicito riferimento al bisogno di smantel-

larele reti di trafficanti del sesso, non vi è alcun cenno di interventi analoghi per gli altrettanto devastanti traffici di armi e di droga⁹⁶.

- Per *proteggere i gruppi svantaggiati* si elencano 4 azioni che intendono migliorare la pianificazione degli insediamenti, in particolare delle aree degradate, e agevolare la partecipazione.

"Popolazione e sviluppo sostenibile degli insediamenti umani"

Questo *terzo* obiettivo vuole sottolineare il rapporto tra qualità della vita, crescita e mutamento della struttura della popolazione; è previsto un unico sub-obiettivo teso ad "*orientare le politiche demografiche*" attraverso 4 azioni che prevedono di migliorare la raccolta e l'elaborazione dei dati e di pianificare considerando gli impatti ambientali.

"Insediamenti umani sostenibili, vivibili e sani"

Al *quarto* obiettivo è riservata un'introduzione nella quale si fa una disamina dei principali inquinanti e si spiega come la sostenibilità, la qualità della vita e l'estetica degli ambienti antropizzati siano strettamente interdipendenti e perché, nel caso dell'inquinamento urbano, le donne e i bambini divengono i soggetti maggiormente a rischio. I *sub-obiettivi* associati sono 8 e, richiamando la "Agenda 21" (più volte) e la "International Conference on Population and Development", prevedono quasi sessanta azioni:

- Per *migliorare salute e benessere* sono indicate 11 azioni che consigliano interventi volti alla fornitura di risorse adeguate, alla definizione di piani sanitari e all'incremento della ricerca finalizzata; viene ancora una volta ribadita la necessità di una maggiore diffusione dei dati, di un miglioramento dell'edilizia residenziale e della formazione di abilità di gestione ambientale.
- Per *migliorare l'ambiente e ridurre gli sprechi* sono previste 13 azioni che chiamano in causa il campo legislativo, quello promozionale e quello operativo (la messa a punto di standard per le tecnologie, di procedure efficienti di monitoraggio e di impatto ambientale, il recupero dei suoli contaminati e l'eliminazione del piombo dalla benzina).

⁹⁶ Un unico riferimento al problema della droga è presente nella successiva sessione del PGA relativa a "Sviluppo istituzionale e autosviluppo".

- Per un *approccio integrato di servizi e politiche per l'ambiente* sono previste 9 azioni che, oltre a interessare i settori legale, fiscale e amministrativo, mirano a instaurare l'approccio precauzionale e i principi sanciti dalla Agenda 21, a tutelare la qualità e la quantità dell'acqua (assicurandone la fornitura) e a ridurre la produzione di rifiuti e gestirne lo smaltimento.
- Per *promuovere un ambiente sano* le 6 azioni elencate interessano una pianificazione che contempli la conservazione della biodiversità urbana e periurbana, la creazione di anelli di verde da riservare al tempo libero e alla produzione e la più ampia partecipazione alle decisioni di carattere ambientale.
- Per un *approccio integrato della risorsa idrica* sono elencate 12 azioni che invitano alla implementazione di riforme istituzionali tese alla semplificazione e al coordinamento delle competenze, alla definizione di strategie, criteri e politiche gestionali per l'equilibrio tra domanda e offerta, alla collaborazione tra il settore pubblico e privato, a garantire la partecipazione delle donne (!) alle scelte tecnologiche e a far sì che gli insediamenti informali possano fruire dei servizi di base.
- Per *migliorare la vivibilità degli insediamenti* si definiscono 6 azioni, già tutte più volte segnalate per altri obiettivi del PGA, come ad esempio, la partecipazione, la garanzia dell'offerta di alloggi accessibili, una legislazione che tuteli consumatori e lavoratori, ecc.
- Per *prevenire il rischio di inquinamento oltre frontiera* non vengono indicate azioni ma si rinvia al principio 13 della "Rio Declaration" che stabilisce la responsabilità civile dello Stato e il risarcimento del danno ambientale.
- Anche per *ridurre gli impatti dell'inquinamento oltre frontiera* non vengono specificate azioni dettagliate ma viene indicata la cooperazione quale strumento necessario per approntare meccanismi di VIA e di scambio di informazioni.

"Uso sostenibile dell'energia"

Al contrario dei precedenti, al *quinto* obiettivo (dopo avere sottolineato i pericoli a cui sono esposti quei centri urbani che male utilizzano o sprecano le risorse energetiche) vengono immediatamente associate 12 azioni, il cui insieme è finalizzato a diffondere una sana cultura ambientale anche con l'ausilio di tasse al consumo energetico e di norme fiscali di incentivo al non inquinamento. Come si vede anche in questo caso si riprende tout

court la "Agenda 21" e si suggerisce di promuovere energia sicura e rinnovabile, di riciclare i rifiuti (anche per i materiali da costruzione), di incentivare la co-generazione, ma anche di disporre pratiche di pianificazione (urbana e rurale) che ottimizzino i consumi energetici e pratiche edilizie che ottimizzino l'isolamento termico. Non è chiaro invece perché si introducano in questo paragrafo attività riferite ai mezzi di trasporto (privilegiare quelli non motorizzati a basso consumo, sostituire il piombo con l'etanolo) in quanto, pur essendo trasporti e energia direttamente interrelati, il capitolo successivo affronta proprio questo argomento.

"Sistemi di trasporto e di comunicazione sostenibili"

Anche questo sesto obiettivo è organizzato con una breve premessa alla quale seguono direttamente le *azioni* da compiere. Nella introduzione, dopo avere sottolineato la centralità del trasporto e della comunicazione sia a scala urbana che territoriale, si fa notare come il sistema dei trasporti rappresenti uno dei maggiori inquinanti e si sottolinea il consumo di energia e di suolo da esso dipendente; in questo senso, modelli di pianificazione urbanistica in grado di intervenire sulla domanda (riducendola e orientandola verso il trasporto collettivo) devono essere alla base di quelle altre tipologie di intervento che agiscono sui mezzi e sulle reti e, in ogni caso, l'organizzazione del sistema generale dovrà privilegiare l'efficienza dei trasporti pubblici. I principi finora espressi vengono strutturati in 7 azioni che in parte li ripetono (rimanendo in termini abbastanza generici) e in parte li integrano con, ad esempio, l'incoraggiamento all'uso dei servizi informatici e di tecnologie poco inquinanti.

"Conservazione e il recupero del patrimonio storico e culturale"

Con il settimo obiettivo, rilevando quanto siano importanti per l'identità e la continuità culturale dei popoli i luoghi della storia urbana, si ritorna ad un'articolazione in sub-obiettivi e relative azioni.

- Per la continuità e la partecipazione culturale sono programmate 6 azioni che tendono alla conoscenza e documentazione del patrimonio, alla promozione del necessario sostegno finanziario, alla sensibilizzazione ai valori dell'eredità storica e all'incoraggiamento di tutti i soggetti che operano nel campo della tutela, prevedendo di supportare le iniziative di formazione in tal senso.
- Per integrare lo sviluppo con la tutela e il restauro sono

previste 10 azioni che mirano a rivitalizzare i siti storici dal punto di vista economico proteggendolo, parallelamente, l'integrità; inoltre nelle attività di promozione e di incentivo alla tutela e al restauro devono essere compresi gli aspetti ambientali e i bisogni dei disabili. Ancora una volta, tra le azioni, sono ripetute attività che erano state già inserite in altri settori (tra l'altro di maggiore pertinenza), come ad esempio il ricorso a una pianificazione che valuti modelli di trasporto compatibili e sostenibili.

"Il miglioramento delle economie urbane"

Con un'introduzione all'ottavo obiettivo si mette in evidenza come le città, confermando il ruolo storico che hanno sempre svolto, siano il luogo nel quale viene generato il 50% delle attività economiche e si afferma che questa funzione deve continuare ad essere svolta e deve avere il supporto di un'adeguata pianificazione urbanistica che, tra l'altro, dovrà riuscire ad orientare i cambiamenti indotti dalle nuove tecnologie.

- Per costituire una base finanziaria per lo sviluppo urbano, attraverso 2 azioni, bisogna intervenire sulle politiche finanziarie per l'occupazione e incoraggiare le istituzioni private che perseguono scopi pubblici.
- Per creare lavoro e investimento le 7 azioni previste interessano principalmente il campo delle politiche di sviluppo urbano sostenibile, esse consigliano di assistere il settore informale e di appoggiare la piccola e media impresa locale con l'offerta di opportunità e di suoli; inoltre, spostando notevolmente la scala di intervento, viene suggerito di favorire le attività di orticoltura urbana.
- Per sostenere le imprese locali sono indicate 5 azioni che hanno alla base la collaborazione tra Governi, NGO e istituzioni finanziarie e prevedono di estendere i diritti umani nel campo del lavoro (International Labour Organization) al settore informale e di integrare quest'ultimo nei processi di pianificazione.
- Per consolidare le economie urbane sono contemplate 6 azioni attraverso le quali incoraggiare la pratica finanziaria e intervenire sulla sicurezza delle città al fine di garantire gli investimenti; inoltre, ancora una volta, viene segnalato il bisogno di intervenire a sostegno delle imprese locali.
- Per limitare gli effetti negativi sono previste 6 azioni che dovranno promuovere un approccio integrato,

attraverso il quale riformare e indirizzare gli effetti del mutamento socio-economico, tenendo in particolare conto le esigenze di sviluppo urbano, le categorie sociali deboli, ecc.

"Sviluppo equilibrato degli insediamenti nelle aree rurali"

Con il nono obiettivo si focalizza l'attenzione sulle aree rurali che, per aspetti particolari, erano già rientrate quali elementi di altre problematiche. L'approccio è basato sulla concezione sistemica del territorio, e delle attività che esso supporta, incentrando la problematica sulle interrelazioni tra città e insediamenti rurali; soprattutto nei PVS, la popolazione rurale continua a costituire una quota non trascurabile che bisogna incentivare, anche in funzione della sostenibilità e del futuro del nostro pianeta.

- Per *promuovere lo sviluppo e ridurre l'urbanesimo* sono considerate 5 azioni con le quali stimolare la massima partecipazione di tutte le parti interessate e incoraggiare interventi di formazione agricola e investimenti finalizzati a diversificare i sistemi agricoli e a migliorare le condizioni di vita e di lavoro nelle regioni extraurbane.
- Per *promuovere le nuove tecnologie* sono previste solamente 2 azioni con le quali migliorare l'accesso alle informazioni utili e favorire la ricerca che deve essere implementata con la collaborazione della popolazione locale.
- Per *definire le politiche gestionali* sono ritenute necessarie 4 azioni che dovrebbero attivare programmi educativi, diffondere l'uso dei GIS e garantire la trasparenza degli stanziamenti delle risorse in favore delle zone rurali.
- Per *consolidare sviluppo e occupazione* si elencano le 6 azioni che prevedono di eliminare i sussidi a quelle attività che procurano danni all'ambiente e di incrementare i servizi e le opportunità di lavoro e di vita sociale, anche incoraggiando l'insediamento di mercati specializzati e la distribuzione dei prodotti da e verso le aree urbane.
- Per un *approccio integrato di salvaguardia allo sviluppo* sono indicate 4 azioni che (anche in questo caso) prevedono la cooperazione tra gli abitanti per la messa a punto di modelli di pianificazione adeguati alle esigenze delle zone rurali e al rispetto dell'ambiente; sono inoltre previsti interventi nei settori legale e fiscale al fine di consolidare le reti strutturate su piccoli e medi insediamenti.

"Prevenzione dei disastri, limitazione dei danni, capacità di ripresa"

Il decimo e ultimo punto, della parte del PGA riservata agli insediamenti sostenibili, si apre sottolineando come la maggior parte delle catastrofi (che procurano danni agli insediamenti e alle infrastrutture) sia dovuta all'opera dell'uomo che è intervenuto sul territorio senza una cultura della prevenzione, in assenza di una corretta pianificazione e, spesso, con manifesta inadeguatezza tecnica. Inoltre, generalmente, la capacità di recupero e di risposta all'evento disastroso si fonda sull'intervento del volontariato, confermando in questo modo l'assenza di una cultura e di una capacità istituzionale in tal senso. L'organizzazione di questo decimo argomento prevede 4 sub-obiettivi, 21 azioni e una nota con la quale si invitano tutti i soggetti specializzati a fornire assistenza per la decontaminazione radioattiva:

- Per *migliorare la prevenzione e l'intervento* le 7 azioni programmate contemplano l'adozione di norme e standard di pianificazione basate sulla valutazione del rischio e sulla partecipazione delle comunità locali unitamente alla diffusione di metodi e tecnologie specialistiche e all'istituzione di programmi di formazione tecnica che coinvolgano anche le piccole imprese; inoltre, bisognerà migliorare la resistenza di quelle infrastrutture che garantiscono la possibilità di intervento in caso di calamità.
- Per *ridurre i disastri* sono indicate 6 azioni basate sulla diffusione di una cultura della sicurezza, sulla definizione efficace di ruoli e responsabilità dei diversi soggetti, sulla creazione di un sistema informativo del rischio e di un sistema di allertamento delle popolazioni esposte al pericolo.
- Per *prevenire i disastri tecnologici e industriali* si elencano 5 azioni che prevedono, nuovamente (!), la chiarezza di ruoli e di responsabilità, la formazione delle popolazioni per comportamenti adeguati di prevenzione, una pianificazione efficace e la promozione di tecnologie sicure.
- Per *pianificare la ripresa* sono previste 3 azioni con le quali (ribadendo nuovamente il bisogno di chiarezza di ruoli e responsabilità) promuovere la ricerca finalizzata e stabilire sistemi di comunicazione e di decisione affidabili.

4.6.3. *Sviluppo istituzionale e autosviluppo* - Esaurita la trattazione delle due grandi questioni-obiettivo poste alla base della Conferenza, con il quarto capitolo del PGA si

aprono le tematiche di carattere più propriamente strategico. Una breve introduzione alla tematica ribadisce che lo sviluppo sociale ed economico non può prescindere dalla tutela ambientale, in quanto sviluppo e qualità dell'ambiente sono fattori strettamente interdipendenti e, inoltre, si sottolinea nuovamente che il perseguimento della qualità degli aggregati urbani dipenderà sempre più dalla capacità di collaborazione tra tutti i livelli di governo e tra questi e le "forze" non istituzionali. Da ciò discende la necessità di un "approccio abilitante" e del decentramento dei poteri e delle responsabilità decisionali e gestionali inerenti alle politiche urbane; non si tratta solamente di accrescere il ruolo delle autorità locali e delle loro reti associative, ma anche di conferire poteri a quei soggetti (NGO, sindacati, settore privato, cooperative) capaci di svolgere una parte non secondaria nel processo di sviluppo degli insediamenti umani. Con tale logica, l'incoraggiamento e il supporto per incentivare l'impegno civico e per facilitare la partecipazione di tutti i settori (formazione, ricerca, aziende private, ecc.) vengono considerate azioni prioritarie al fine di conoscere e soddisfare i reali bisogni dei cittadini e viene delegato alla capacità delle autorità locali la possibilità di successo nel convogliare investimenti e risorse economiche dall'esterno.

Un'attenzione particolare è riservata alla gestione e pianificazione metropolitana in quanto, tra tutte le forme di insediamento, le aree metropolitane presentano le maggiori difficoltà e, quindi, richiedono capacità di governo adeguate alla complessità dei sistemi che esse strutturano. Infine, si sottolinea come le tecnologie avanzate nei settori dell'informatica e della telematica costituiscano una risorsa dalla quale non si può prescindere per garantire, non solo lo sviluppo in senso lato, ma anche la partecipazione, la trasparenza e la democrazia.

L'intera problematica relativa a sviluppo e autosviluppo è organizzata in 6 *tematiche-obiettivi* articolate in 8 sub-obiettivi che prevedono oltre 80 azioni.

- Per "assicurare il decentramento e accrescere il ruolo delle Autorità Locali" sono indicate 16 azioni di carattere strategico (realizzare una rete informatica globale, trasferire tecnologia ed esperienza, eliminare la corruzione, garantire la trasparenza, ecc.) e strutturale (modifiche legislative per garantire l'autonomia locale, partnership pubblico-privato), ma anche formativo (preparazione dei funzionari e dei decisori su

finanza e gestione) e culturale (inculcare il senso della cittadinanza e della partecipazione attiva).

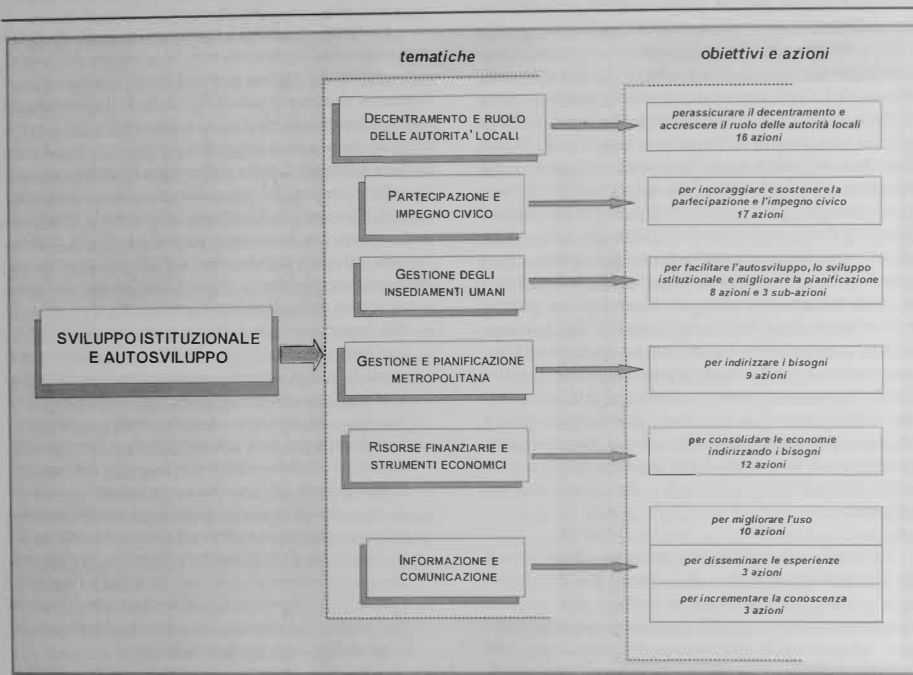
- La "partecipazione e l'impegno civico", che sono state una costante presenza in tutte le sezioni dell'Agenda, vengono qui riprese per esplicitare in modo chiaro l'intreccio che lega la possibilità dello sviluppo urbano alle energie che in esso riversano le comunità locali e come lo sforzo a cui è disponibile la popolazione dipenda dalla affidabilità, dalla trasparenza e dall'efficacia dei rispettivi Governi. La relazione amministratori-amministratori è fortemente biunivoca in quanto le qualità di un Governo, per realizzarsi, necessitano della partecipazione attiva dei cittadini che, a loro volta, devono potere esprimere problemi e bisogni e devono essere messi a conoscenza delle alternative praticabili.

- Per incoraggiare e sostenere la partecipazione e l'impegno sono previste 17 azioni che suggeriscono interventi di tipo giuridico (agevolare il formarsi di aggregazioni e riconoscerle, eliminare gli impedimenti legali alla partecipazione, fornire canali giudiziari per appellarsi a decisioni non condivise), di carattere istituzionale-amministrativo (accesso alle informazioni senza oneri, meccanismi consultivi per le decisioni, consulenza legale gratuita per i poveri, rispetto delle esigenze di ogni diversità – di sesso, età, reddito –, revisione delle politiche ambientali ed economiche, partnership con il settore privato) e formativo (uso delle NTC per la diffusione di informazioni e di una cultura dei diritti e delle responsabilità, educazione dei giovani alla sostenibilità).

- La terza tematica, "Gestione degli insediamenti umani", si apre denunciando la debolezza dei sistemi istituzionali e la scarsa professionalità tecnica (soprattutto nei PVS), per superare la quale si richiede sempre maggiore trasferimento di know-how, in particolare modo verso quei Paesi in cui i modelli di sviluppo sono soggetti a mutamenti molto veloci che potrebbero compromettere seriamente la questione ambientale.

- Per facilitare le possibilità di autosviluppo e lo sviluppo istituzionale al fine di migliorare la pianificazione sono indicate 8 azioni e 3 sub azioni che, in parte, ripetono quelle già previste in precedenti obiettivi; le attività, infatti, interessano i programmi di formazione specifica (indirizzati ad amministratori e a soggetti-chiave della partecipazione), l'incremento dei sistemi informativi (per lo scambio di esperienze

HABITAT AGENDA, PGA: SVILUPPO ISTITUZIONALE E CAPACITY BUILDING



In questa parte del PGA si affronta, attraverso sei tematiche e un'articolazione in due livelli, la problematica relativa al rapporto tra lo sviluppo istituzionale e lo sviluppo delle capacità endogene.

gestionali). Inoltre, è consigliata l'applicazione di politiche globali di sviluppo delle risorse umane per le quali viene richiamato un approccio di tipo multisettoriale e l'impegno di tutte le istituzioni preposte alla educazione per la "formazione dei formatori" e la formazione di professionalità tecniche e scientifiche locali.

– La tematica "Gestione e pianificazione metropolitana" apre con il riferimento alla complessità della

tipologia metropolitana, che richiede specifiche capacità di pianificazione e di gestione ed i cui caratteri principali si riconoscono nella competitività, nella concentrazione multietnica, nelle ampie sacche di povertà, ecc.

– Per *indirizzare i bisogni delle aree metropolitane* sono richieste 9 azioni dedicate in massima parte a consolidare il ruolo delle autorità metropolitane e a definire un sistema normativo che implichi il coordinamento e la pianificazione dei diversi aspetti delle attività urbane (economici, sociali, ambientali, ecc.); per

garantire ciò è necessario procedere a un'adeguata formazione professionale.

– Gli insediamenti si avvalgono di “Risorse finanziarie e strumenti economici” interni, ma anche di fonti internazionali e di fondi di investimento e il loro futuro sviluppo richiederà sempre più sistemi finanziari innovativi; è per questo che dalle autorità locali si pretenderà capacità ed efficienza, per mobilitare e per gestire le risorse finanziarie.

– Per *consolidare le economie indirizzando i bisogni*, le 12 azioni definite ribadiscono il bisogno di favorire il ruolo delle autorità locali nel convogliare investimenti (che comprende, tra l'altro, la capacità di riscossione delle imposte e di controllo della spesa, di attirare investimenti privati e l'istituzionalizzazione di meccanismi efficienti di bilanci e contabilità, ...) e nell'istituire partnership.

– Nella *sesta* e ultima parte, “Informazione e comunicazione”, si affrontano i problemi derivanti dalla diffusione delle NTC e dalla mondializzazione del commercio e del flusso dei capitali, che condurranno il ruolo e le funzioni delle città a sostanziali mutamenti. Auspicando un uso corretto e rivolto a giusti fini delle NTC si definiscono tre obiettivi e relative azioni:

- Per *migliorare fini e uso della innovazione tecnologica* sono stabilite 10 azioni con cui, assicurando la concorrenza, bisognerà procedere alla adeguata preparazione di tutti gli attori che agiscono sulle componenti-chiave del settore (reti, manutenzione, uso). La formazione dell'utenza, soprattutto dei più giovani e dei disabili, è necessaria così come lo sono la trasparenza delle amministrazioni, la partecipazione e la convivenza interetnica.
- Per *diffondere le esperienze migliori* sono contemplate 3 azioni tese a riconoscere, selezionare e promuovere le pratiche maggiormente positive, soprattutto nel senso della partecipazione.
- Per *incrementare la conoscenza* sono previste altre 3 azioni che indicano, in dipendenza dei requisiti locali, il monitoraggio (anche con l'ausilio dei sistemi informatici) e la promozione della ricerca sugli aspetti socioeconomici e ambientali dell'urbanizzazione, unitamente alla divulgazione dei risultati.

4.6.4. *Coordinamento e cooperazione internazionale* - Questo capitolo del PGA è dedicato alla tematica a cui

forse è stato dedicato il maggiore spazio della “Agenda” (il termine cooperation compare più di ottanta volte!). Alla base di un approfondimento sulla cooperazione è posto il bisogno di ridefinire e innovare le forme, i modi e il concetto stesso di tale impegno, anche perché il generale calo delle attività “ufficiali” di assistenza allo sviluppo e il contestuale aumento del bisogno di assistenza introducono in modo rilevante la partecipazione del settore privato. Uno dei punti cardine, d'affrontare e risolvere positivamente, è rappresentato dalla migrazione internazionale che, se ha il pregio di arricchire culturalmente le comunità di origine e quelle di approdo, nello stesso tempo produce perdita di risorse nei luoghi della emigrazione e tensioni di vario tipo in quelli dell'immigrazione.

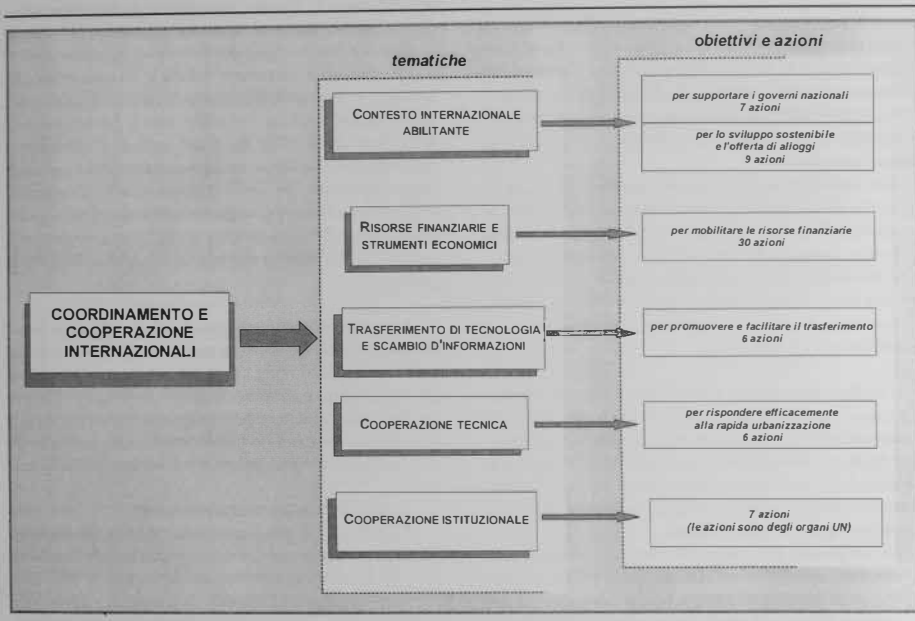
L'argomento cooperazione è sviluppato attraverso cinque *tematiche-obiettivo*, il cui attore-chiave è questa volta individuato nella comunità internazionale e non più nei Governi e Autorità locali (ai quali, a seconda dei casi, sono stati affiancati NGO, Organismi di ricerca, ecc.) a cui è stato demandato il compito di compiere la gran parte delle azioni previste nelle tre sezioni precedenti.

“Contesto internazionale abilitante”

La necessità di predisporre un contesto che metta in grado di operare, scaturisce dalla consapevolezza, da un lato, della mondializzazione dei fenomeni e, dall'altro lato, degli inscindibili legami che sussistono tra sviluppo economico, sviluppo sociale e protezione dell'ambiente; da essi dipende la possibilità di uno sviluppo sostenibile che deve anche valutare gli impatti, positivi e negativi, indotti dalla diffusione delle innovazioni tecnologiche.

- Per *supportare i governi nazionali* sono indicate 6 azioni che prevedono l'instaurazione e il coordinamento di un'economia internazionale equa e di mutuo beneficio, essa deve indurre l'imprenditoria e il sistema finanziario a comportamenti in grado di produrre uno sviluppo sostenibile; il miglioramento dell'aiuto allo sviluppo, l'accesso diffuso a tecnologie e know-how e la formazione di capacità locali sono le principali attività da compiere.
- Per *lo sviluppo sostenibile e l'offerta degli alloggi* le 9 azioni descritte hanno quale soggetto chiave la comunità internazionale, che dovrebbe assicurare un'equa ripartizione dei benefici prodotti dalla crescita economica globale, facilitando l'accesso alle risorse finanziarie inter-

HABITAT AGENDA, PGA: COORDINAMENTO E COOPERAZIONE



Lo schema illustra l'articolazione prevista dall'Agenda per realizzare un'efficiente attività di cooperazione

nazionali soprattutto da parte dei PVS; è necessario, inoltre, provvedere ad un'appropriata assistenza tecnica e finanziaria per ridurre il processo di emigrazione (continuando nel frattempo l'azione di supporto a profughi, rifugiati, ...) e bisogna incoraggiare l'intervento di quelle multinazionali che garantiscono la correttezza in termini di impatto ambientale ed economico.

"Risorse finanziarie e strumenti economici"

Al fine di risolvere il problema della lievitazione dei costi dell'edilizia residenziale, che crea difficoltà soprattutto ai PVS, c'è necessità di incrementare e diversificare le fonti finanziarie.

- Per mobilitare le fonti finanziarie, necessarie alla piena implementazione della "Habitat Agenda", vengono elencate ben 30 azioni (da avviare principalmente in Africa e nei PVS), il cui insieme va a costituire una complessa attività che coinvolge in modo diretto il settore finanziario ed economico, ma anche il campo della solidarietà e della cooperazione. Ribadendo alcune azioni già presenti in altre parti dell'Agenda, si indica nuovamente il bisogno di incrementare il ruolo delle autorità locali e di altri soggetti nella promozione, acquisizione e gestione delle risorse finanziarie e si ricorda l'impegno (dissatteso) a destinare (e incrementare) lo 0,7% e lo

0,15% del PNL⁹⁷ dei paesi industrializzati all'assistenza ufficiale allo sviluppo. Realizzare un coordinamento efficace e la trasparenza dei processi, rendere più facile l'investimento e l'accesso alle finanze globali consolidando l'assistenza anche di tipo tecnico, ampliare il numero di pratiche per la riduzione del rischio e fornire l'adeguato supporto alla definizione di strategie abilitanti sono tutte azioni che, con sfumature diverse, erano già previste in altri obiettivi. Tra le azioni introdotte per la prima volta vi sono: la riduzione della spesa per la difesa e gli armamenti, la promozione della cooperazione sud-sud, l'utilizzo degli esperti locali, il mutuo impegno tra PS e PVS di destinare, rispettivamente il 20% dei fondi per l'assistenza e il 20% del bilancio nazionale ai programmi sociali di base.

"Trasferimento di tecnologia e scambio di informazioni"

Lo scambio di innovazione tecnologica viene ritenuto uno dei requisiti preliminari allo sviluppo sostenibile in quanto gli strumenti e i processi innovativi si pongono quali opportunità per ottimizzare l'uso efficiente delle risorse (materiali, finanziarie e umane), ma anche per la creazione di nuove occasioni di occupazione e per la realizzazione di attività industriali meno dannose per l'uomo e per l'ambiente.

- Per *promuovere e facilitare il trasferimento di tecnologie e di esperienze* sono elencate 6 azioni che prevedono la realizzazione di nuove reti di comunicazione (unitamente al coordinamento di quelle già esistenti), la garanzia che si trasferiscano know-how e tecnologie (edilizie e non) non nocive e, inoltre, è indicato il bisogno di incrementare la ricerca applicata e di diffondere in modo massiccio tutte le esperienze positive nel settore dell'edilizia e della sostenibilità.

"La Cooperazione tecnica"

La quarta tematica affrontata in questo capitolo, approfondisce gli elementi della cooperazione e richiama in modo esplicito la "Dubai International Conference on Best Practices for Improving the Living Environment" del Novembre 1995.

- Per *rispondere alla rapida urbanizzazione* la comunità internazionale dovrebbe operare attraverso 6 azioni per intervenire sulla possibilità di una conferenza elettronica permanente, che funga anche da banca dati degli avanzamenti generali e nazionali dell'Habitat Agenda e, comunque, di reti informatiche con funzione di assistenza e supporto ai Governi e agli attori. Naturalmente a monte di ciò devono essere definiti chiari programmi di cooperazione, in particolare, di quelli destinati all'autosviluppo - costruzione di capacità locali- e alla prevenzione dei disastri, che (ribadendolo ancora una volta) richiedono un ruolo diverso delle autorità locali.

"La Cooperazione istituzionale"

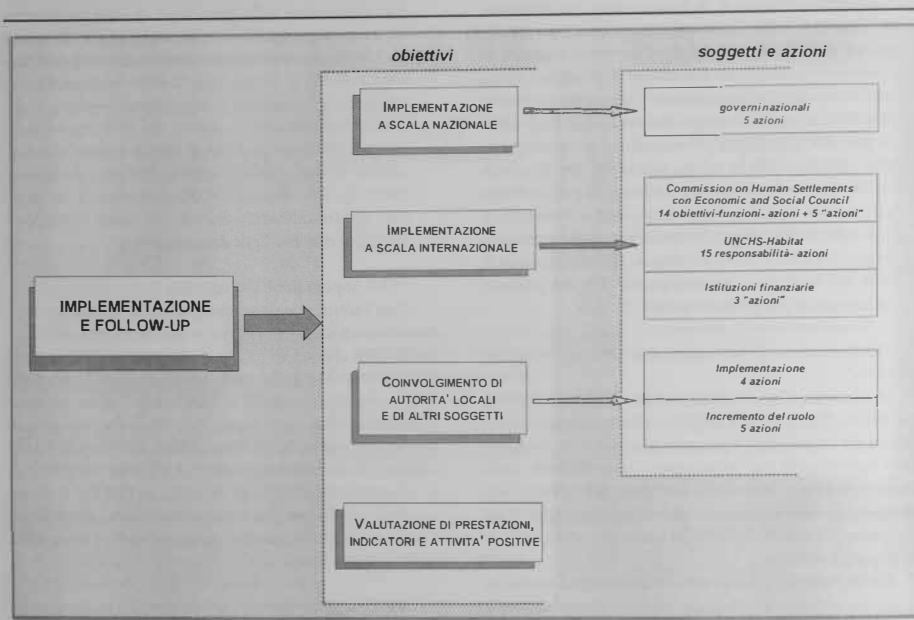
Con l'ultimo degli argomenti affrontati si sottolinea quanto sia necessario potersi avvalere di una struttura coordinata che sia in grado di dare un seguito a tutto quanto previsto dalle varie conferenze delle Nazioni Unite; i soggetti preposti a compiere le 7 azioni previste sono individuati negli organi dell'ONU che dovrebbero adoperarsi per stabilire, consolidare, incoraggiare e sostenere i meccanismi cooperativi e le partnership tra tutti i soggetti finalizzati agli obiettivi di Habitat II (il cui apporto va sempre più incrementato) e, in particolare, vanno sviluppate iniziative tese a rafforzare le capacità delle autorità locali.

4.6.5. *Implementazione e follow-up dell'Habitat Agenda*
- L'ultima parte del *Piano Globale d'Azione* è dedicata alla formulazione del percorso per il prosieguo e la realizzazione della "Habitat Agenda"; la struttura di questo capitolo (Fig. 4.8) è organizzata in modo diverso dai precedenti infatti, più che sulle azioni, l'attenzione stavolta è focalizzata sulla individuazione dei diversi soggetti (in particolare le UN -con le proprie agenzie, organismi e commissioni- ma anche gli Stati, le Autorità Locali, ecc.) e sul ruolo e sui compiti ad essi affidati in riferimento alle diverse fasi che regolano lo svolgimento del programma previsto.

La valutazione degli effetti relativi alle strategie operate sui due punti focali della conferenza (alloggio adeguato e sostenibilità urbana) sono di competenza dell'UNCHS e di altri organi delle UN a questo preposti che, unitamente ai partner accreditati, avranno la responsabilità di monitorare le trasformazioni dei sistemi urbani, con particolare attenzione agli impatti sui gruppi

⁹⁷ Lo 0,15% del PNL è stato previsto dalla "Paris Declaration and Programme of Action for the Least Developed Countries in the 1990s (par. 23)".

HABITAT AGENDA. PGA: IMPLEMENTAZIONE E FOLLOW-UP



Per l'implementazione dell'Habitat Agenda sono previste due scale d'intervento e sono individuati i ruoli che i vari soggetti devono attivare.

deboli; dovranno pertanto essere definite le linee guida e gli indicatori atti alla comparazione dei diversi risultati ottenuti dalla pratiche attuate nei diversi Stati.

"Implementazione a scala nazionale"

A livello nazionale, il soggetto con maggiori responsabilità è, ovviamente, individuato nei Governi centrali a cui vengono affidate 5 *azioni* che comprendono il compito di stabilire partnership con tutti i soggetti non istituzionali e di costituire meccanismi atti a coordinare tutte le attività che hanno relazione con gli insediamenti umani, valutando a monte gli impatti che esse potrebbero determinare. Un'altra azione di coordinamento da com-

piere è riferita all'implementazione dei piani nazionali della Habitat Agenda avvalendosi di una maggiore collaborazione con le organizzazioni internazionali e, in particolare, con le UN e Bretton Wood's (FMI).

"Implementazione a scala internazionale"

A livello internazionale si individuano i principali attori intergovernativi (gli Stati, l'Assemblea Generale delle UN, l'Economic and Social Council e la Commissione on Human Settlements con l'UNCHS e tutti gli organi e le organizzazioni delle UN) e si definiscono gli appuntamenti principali (51° sezione, sessione speciale del 1997, 52° sessione, sessione speciale del 2001 dell'As-

semblea Generale delle UN) dedicati alla verifica ed efficacia della "Agenda" e della sua implementazione.

- La *Commissione on Human Settlements*, in accordo con l'*Economic and Social Council*, dovrebbe perseguire 14 obiettivi-azioni, tra cui la promozione, in tutti i Paesi, di politiche tese al raggiungimento dei due obiettivi della "Habitat Agenda" e la relativa assistenza, in particolare ai PVS; dovrà, inoltre, collaborare con altre organizzazioni internazionali, incoraggiare una maggiore cooperazione tra Paesi e monitorare l'implementazione (valutando progressi e ostacoli). Alla Commissione spetta anche il compito di approfondire questioni, cercare nuove soluzioni, fornire raccomandazioni all'Assemblea Generale e coordinare e supervisionare le attività dell'UNCHS (comprendendo l'*United Nations Habitat* e l'*Human Settlements Foundation*). La *Commissione on Human Settlements* compare ancora quale soggetto preposto a svolgere altre azioni che si aggiungono alle quattordici già descritte; in particolare, tale istituzione (per la quale bisognerà procedere a ridefinirne il mandato e a dotarla di risorse umane e finanziarie adeguate) dovrà riorganizzare il proprio programma e i propri metodi di lavoro e fornire raccomandazioni e assistenza all'*Economic and Social Council* in funzione dei risultati prodotti dalla 51° sessione dell'Assemblea Generale.
- All'*UNCHS-Habitat*, il cui ruolo principale consiste nel fornire attività di servizio e d'assistenza alla "Commissione on Human Settlements", sono affidate 15 responsabilità-azioni, tra cui proseguire nel rendere esecutiva la "Global Strategy for Shelter to the Year 2000" e promuovere attività di ricerca, scambio d'informazioni e programmi relativi alle problematiche dell'alloggio e della sostenibilità degli insediamenti, monitorando i programmi pianificati dalle UN; inoltre, all'UNCHS competono una serie d'attività volte a comprendere le tendenze e gli impatti dell'urbanizzazione e a promuovere e fornire assistenza per la definizione di linee-guida nazionali e locali finalizzate all'implementazione dell'Agenda.
- Le istituzioni internazionali vengono invitate a svolgere 3 insiemi d'azioni, in particolare la *World Bank*, l'*International Monetary Fund* e le Banche e i Fondi di sviluppo regionale e subregionale dovranno comprendere nelle proprie politiche anche i due obiettivi di Habitat 2; le istituzioni di *Bretton Wood's* unitamente ad altri organismi delle UN, dovranno colla-

borare con i Paesi al fine di migliorare il dialogo politico e far sì che i programmi strutturali contemplino i due obiettivi della "Habitat Agenda"; infine, il sistema delle UN deve intervenire per migliorare la cooperazione e per assicurare la complementarità delle iniziative.

"Coinvolgimento delle autorità locali e d'altri soggetti"

In questo paragrafo è ricordato ancora una volta quanto sia necessario rafforzare il ruolo delle amministrazioni locali e di tutti i soggetti non istituzionali, a loro deve essere consentita una reale e costruttiva partecipazione ai processi decisionali.

- Per l'*implementazione dell'Agenda* (nei settori dell'istruzione, sanità, diritti umani, sradicamento della povertà, integrazione sociale, qualità della vita, infrastrutture e recupero) sono previste 4 azioni che implicano la realizzazione di strategie e programmi che comprendano anche la revisione dei sistemi legislativi e dei regolamenti edilizi; per rendere possibile lo svolgimento di tale compito è necessario, non solo consolidare le reti per lo scambio d'informazioni e d'esperienze ma anche dare il supporto (risorse per borse di studio, formazione tecnica, amministrativa, ecc.) alla costruzione di capacità per quelle organizzazioni che operano in settori critici.
- Per l'*incremento del ruolo di autorità locali e società civile* sono indicati 5 interventi che agiscono sullo sviluppo di procedure per agevolare la formazione di partnership e la cooperazione tra governi e comunità locali; bisognerà, inoltre, incentivare le aziende ad operare investimenti e ad attivare politiche finalizzate allo sviluppo degli insediamenti umani e incoraggiare i sindacati alla costruzione di condizioni corrette per il lavoro e per l'offerta di formazione e d'altri servizi di base. Le istituzioni accademiche e della ricerca sono chiamate a fornire supporto scientifico ai programmi di azione, così come un ruolo significativo è affidato alla scuola e ai media che dovranno impegnarsi per la formazione di una coscienza civile nei riguardi del futuro abitativo del pianeta.

"Valutazione delle prestazioni, indicatori e prassi positive"

L'Habitat Agenda si chiude ricordando quanto sia essenziale l'attività di valutazione di impatto delle strategie adottate per le due grandi questioni dell'alloggio e

della sostenibilità degli insediamenti e affida all'UNCHS i compiti relativi all'analisi ed al monitoraggio dell'urbanizzazione; il monitoraggio è anche raccomandato a tutti i partner che dovranno valutare le proprie prestazioni nell'implementazione dell'Agenda.

Ai Governi e alle Autorità locali viene, infine, ribadito l'impegno che essi hanno di diffondere le esperienze positive e di definire gli indicatori-chiave per i settori individuati dall'Agenda (alloggi, sanità, trasporti, partecipazione, ecc.).

APPENDICE

UNITED NATIONS (A/CONF.165/L.6ADD.10) 14 JUNE 1996,
ORIGINAL ENGLISH, AGENDA ITEM 9

ISTANBUL DECLARATION ON HUMAN SETTLEMENTS

1. We, the Heads of State or Government and the official delegations of countries assembled at the United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II) in Istanbul, Turkey from 3 to 14 June 1996, take this opportunity to endorse the universal goals of ensuring adequate shelter for all and making human settlements safer, healthier and more livable, equitable, sustainable and productive.

Our deliberations on the two major themes of the Conference - adequate shelter for all and sustainable human settlements development in an urbanizing world - have been inspired by the Charter of the United Nations and are aimed at reaffirming existing and forging new partnerships for action at the international, national and local levels to improve our living environment. We commit ourselves to the objectives, principles and recommendations contained in the Habitat Agenda and pledge our mutual support for its implementation.

2. We have considered, with a sense of urgency, the continuing deterioration of conditions of shelter and human settlements. At the same time, we recognize cities and towns as centres of civilization, generating economic development and social, cultural, spiritual and scientific advancement. We must take advantage of the opportunities presented by our settlements and preserve their diversity to promote solidarity among all our peoples.

3. We reaffirm our commitment to better standards of living in larger freedom for all humankind. We recall the United Nations Conference on Human Settlements held in Vancouver, Canada, the celebration of the International Year of Shelter for the Homeless and the Global Strategy for Shelter to the Year 2000, all of which have contributed to increased global awareness of the problems of human settlements and called for action to achieve adequate shelter for all. Recent United Nations world conferences, including, in particular, the United Nations Conference on Environment and Development, have given us a comprehensive agenda for the equitable attainment of peace, justice and democracy built on economic development, social development and environmental protection as interdependent and mutually reinforcing components of sustainable development. We have sought to integrate the outcomes of these conferences into the Habitat Agenda.

4. To improve the quality of life within human settlements, we must combat the deterioration of conditions that in most cases, particularly in developing countries, have reached crisis proportions. To this end, we must address comprehensively, *inter alia*, unsustainable consumption and production patterns, particularly in industrialized countries; unsustainable population changes, including structure and distribution, giving priority consideration to the tendency towards excessive population concentration; homelessness; increasing poverty; unemployment; social exclusion; family instability; inadequate resources; lack of basic infrastructure and services; lack of adequate planning, growing insecurity and violence; environmental degradation and increased vulnerability to disasters.

5. The challenges of human settlements are global, but countries and regions also face specific problems which need specific solutions. We recognize the need to intensify our efforts and cooperation to improve living conditions in the cities, towns and villages throughout the world, particularly in developing countries, where the situation is especially grave, and in countries with economies in transition. In this connection, we acknowledge that globalization of the world economy presents opportunities and challenges for the development process, as well as risks and uncertainties, and that achievement of the goals of the Habitat Agenda would be facilitated by, *inter alia*, positive actions on the issues of financing of development, external debt, international trade and transfer of technology. Our cities must be places where human beings lead fulfilling lives in dignity, good health, safety, happiness and hope.

6. Rural and urban development are interdependent. In addition to improving the urban habitat, we must also work to extend adequate

infrastructure, public services and employment opportunities to rural areas in order to enhance their attractiveness, develop an integrated network of settlements and minimize rural-to-urban migration. Medium- and small-sized towns need special focus.

7. As human beings are at the centre of our concern for sustainable development, they are the basis for our action in implementing the Habitat Agenda. We recognize the particular needs of women, children, and youth for safe, healthy and secure living conditions. We shall intensify our efforts to eradicate poverty and discrimination, to promote and protect all human rights and fundamental freedoms for all and to provide for basic needs, such as education, nutrition and life-span health care services, and, especially, adequate shelter for all. To this end, we commit ourselves to improving the living conditions in human settlements in ways that are consonant with local needs and realities, and we acknowledge the need to address the global, economic, social and environmental trends to ensure the creation of better living environments for all people. We shall also ensure the full and equal participation of all women and men, and the effective participation of youth, in political, economic and social life. We shall promote full accessibility for people with disabilities, as well as gender equality in policies, programmes and projects for shelter and sustainable human settlements development. We make these commitments with particular reference to the more than one billion people living in absolute poverty and to the members of vulnerable and disadvantaged groups identified in the Habitat Agenda.

8. We reaffirm our commitment to the full and progressive realization of the right to adequate housing as provided for in international instruments. To that end, we shall seek the active participation of our public, private and non-governmental partners at all levels to ensure legal security of tenure, protection from discrimination and equal access to affordable, adequate housing for all persons and their families.

9. We shall work to expand the supply of affordable housing by enabling markets to perform efficiently and in a socially and environmentally responsible manner, enhancing access to land and credit and assisting those who are unable to participate in housing markets.

10. In order to sustain our global environment and improve the quality of living in our human settlements, we commit ourselves to sustainable patterns of production, consumption, transportation and settlements development; pollution prevention; respect for the carrying capacity of ecosystems; and the preservation of opportunities for future generations. In this connection, we shall cooperate in a spirit of global partnership to conserve, protect and restore the health and integrity of the Earth's ecosystem. In view of different contributions to global environmental degradation, we reaffirm the principle that countries have common but differentiated responsibilities. We also recognize that we must take these actions in a manner consistent with the precautionary principle approach, which shall be widely applied according to the capabilities of countries. We shall also promote healthy living environments, especially through the provision of adequate quantities of safe water and effective management of waste.

11. We shall promote the conservation, rehabilitation and maintenance of buildings, monuments, open spaces, landscapes and settlement patterns of historical, cultural, architectural, natural, religious and spiritual value.

12. We adopt the enabling strategy and the principles of partnership and participation as the most democratic and effective approach for the realization of our commitments.

Recognizing local authorities as our closest and essential partners in the implementation of the Habitat Agenda, we must, within the legal framework of each country, promote decentralization through democratic local authorities and work to strengthen their financial and institutional capacities in accordance with the conditions of countries, while ensuring their transparency, accountability and responsiveness to the needs of people, which are key requirements for Governments at all levels. We shall also increase our cooperation with parliamentarians, the private sector, labour unions and non-governmental and other civil society organizations with due respect for their autonomy. We shall also enhance the role of women and encourage socially and environmentally responsible corporate investment by the private sector. Local action should be guided and stimulated through local programmes based on Agenda 21, the Habitat Agenda, or any other equivalent programme, as well as drawing upon the experience of worldwide cooperation initiated in Istanbul by the World Assembly of Cities and Local Authorities without prejudice to national policies, objectives, priorities and programmes. The enabling strategy includes a responsibility for Governments to implement special measures for members of disadvantaged and vulnerable groups when appropriate.

13. As the implementation of the Habitat Agenda will require adequate funding, we must mobilize financial resources at the national and international levels, including new and additional resources from all sources - multilateral and bilateral, public and private. In this connection, we must facilitate capacity-building and promote the transfer of appropriate technology and know-how. Furthermore, we reiterate the commitments set out in recent United Nations conferences, especially those in Agenda 21 on funding and technology transfer.

14. We believe that the full and effective implementation of the Habitat Agenda will require the strengthening of the role and functions of the United Nations Centre for Human Settlements (Habitat), taking into account the need for the Centre to focus on well-defined and thoroughly developed objectives and strategic issues. To this end, we pledge our support for the successful implementation of the Habitat Agenda and its plan of action. Regarding the implementation of the Habitat Agenda, we fully recognize the contribution of the regional and national action plans prepared for this Conference.

15. This Conference in Istanbul marks a new era of cooperation, an era of a culture of solidarity. As we move into the twenty-first century, we offer a positive vision of sustainable human settlements, a sense of hope for our common future and an exhortation to join a truly worthwhile and engaging challenge, that of building together a world where everyone can live in a safe home with a promise of a decent life of dignity, good health, safety, happiness and hope.

5. IL PIANO GLOBALE DI ATTUAZIONE DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE: L'AGENDA 21

5.1. Verso l'Agenda 21

Nel 1972, alcuni esperti d'analisi dinamica dei sistemi del MIT (Massachusetts Institute of Technology), su incarico del Club di Roma⁹⁸ elaborarono un rapporto denominato "I limiti dello sviluppo"⁹⁹ in cui, sulla base dei modelli proposti, erano analizzate le tendenze di crescita e l'espansione delle attività umane, e s'ipotizzava che verso la metà del XXI secolo l'intero pianeta avrebbe subito un collasso, in special modo per quanto riguardava le risorse minerarie ed energetiche conosciute.

A partire da quel momento, il mondo scientifico ed istituzionale cominciò a rendersi conto dei problemi causati dallo sfruttamento, indiscriminato e non pianificato, delle risorse ed a cercare alternative che potessero assicurare uno sviluppo economico nel tempo. La maturazione di questo mutato atteggiamento ha condotto alla costituzione della World Commission on Environment and Development (WCED)¹⁰⁰ dell'ONU, che nel 1987 ha presentato, a Stoccolma, un documento, denominato "Rapporto Brundtland"¹⁰¹, nel quale si riconosce il limite

alla capacità di sfruttamento del nostro pianeta, s'introduce il concetto di "sviluppo sostenibile" e si enunciano alcuni principi per il suo perseguimento.

La definizione dello sviluppo sostenibile recita: "...l'umanità ha la capacità di realizzare uno sviluppo sostenibile, di soddisfare i propri bisogni attuali senza compromettere le possibilità che avranno le generazioni future di soddisfare i propri bisogni. L'idea di sviluppo sostenibile implica l'esistenza di limiti: limiti non assoluti, ma limitazioni imposte sulle risorse ambientali dallo stato attuale della tecnologia e dell'organizzazione sociale, e della capacità della biosfera d'assorbire gli effetti delle attività umane. Ma la tecnologia e l'organizzazione sociale possono essere gestite e migliorate perché producano potenzialità per una nuova era di crescita economica. Lo sviluppo sostenibile non è uno stato invariato d'armonia, ma piuttosto un processo di cambiamento in cui lo sfruttamento delle risorse, la direzione degli investimenti, l'orientamento dello sviluppo tecnologico ed il cambiamento istituzionale siano resi consistenti con i bisogni futuri ed attuali..."¹⁰²

In questo documento si viene, quindi, a definire un nuovo significato di sviluppo, ben lontano dal tradizionale concetto occidentale per il quale lo sviluppo coincide con il progresso quantitativo del prodotto interno lordo, del tasso d'industrializzazione, dell'avanzamento tecnologico, ma piuttosto si tratta di un modello di sviluppo equo (in termini di distribuzione di risorse, tecnologia, servizi), durevole nel tempo e assicurato anche alle future generazioni.

A seguito di queste riflessioni la Commissione Brundtland sottopose all'attenzione delle Nazioni Unite la necessità di convocare una conferenza mondiale per creare una piattaforma unitaria di carattere giuridico, economico e sociale per uno sviluppo economico globale che tuteli la qualità della vita umana.

La risoluzione dell'Assemblea delle Nazioni Unite n.42/186 dell'11/12/87 adottò il piano denominato "The environmental perspective to the year 2000 and beyond": una guida d'azione nazionale e di cooperazione inter-

presentano solo il 26% della popolazione del pianeta, sono responsabili dell'80% del totale dei consumi energetici, di acciaio, di altri metalli e di carta, e di circa il 40% dei consumi alimentari.

¹⁰² WORLD COMMISSION FOR ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (1987) *Our Common Future*, Oxford University press, Oxford (t.d.r.).

⁹⁸ Il Club di Roma fu fondato a Roma nel 1968 da Aurelio Peccei in una riunione dell'Accademia Nazionale dei Lincei; il Club aveva la finalità di trovare un metodo efficace per analizzare gli sprechi di risorse, il deterioramento ambientale e la crescita urbana disordinata provocati dagli uomini, e per costruire scenari che potessero descrivere soluzioni alternative per lo sviluppo dell'economia e della società. Il Prof. Jay Forrester del MIT, membro del Club ed esperto d'analisi dinamica dei sistemi, elaborò un modello matematico basato su cinque parametri globali: popolazione, investimento di capitali, sfruttamento dell'energia e di altre risorse non rinnovabili, inquinamento ambientale, produzione e consumo d'alimenti. Cfr. COLOMBO, U. (1996) *Energia Storia e scenari*, Donzelli, Roma.

⁹⁹ Vedi MEADOWS, D.H.; MEADOWS, D.L.; RANDERS, J. (1972) *I limiti dello sviluppo*, Mondadori, Milano, e MEADOWS, D.H.; MEADOWS, D.L.; RANDERS, J.; MACALUSO F. (a cura di) (1993) *Oltre i limiti dello sviluppo*, Il Saggiatore, Milano.

¹⁰⁰ Istituita nel 1983 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

¹⁰¹ In tale documento si afferma che la sopravvivenza ed il benessere umano dipendono dall'impegno a far sì che lo sviluppo sostenibile assuma la rilevanza di un'etica mondiale. Viene anche rilevato che i paesi sviluppati, che rap-

nazionale su programmi e politiche tese al raggiungimento di uno sviluppo ambientalmente compatibile.¹⁰³ Nella risoluzione delle Nazioni Unite n. 44/228 del dicembre 1989 fu avviata l'organizzazione della Conferenza su ambiente e sviluppo (UNCED) del 1992.

La Conferenza di Rio de Janeiro è stata preceduta, analogamente per quanto avverrà per il City Summit sull'habitat del 1996, da una serie di PrepCom cui fu dato mandato di sviluppare un programma globale per il cambiamento dei modelli di sviluppo e di proporre strategie ambientali di lungo periodo per raggiungere uno sviluppo durevole e sostenibile per il terzo millennio; ancora in analogia con quanto avverrà per l'*Habitat Agenda*, durante i quattro PrepCom (in particolare durante l'ultimo) furono decisi tutti i contenuti dell'*Agenda 21*.

5.1.1. *I risultati di Rio '92 e il percorso dell'Italia* - I centosettantasei paesi del mondo¹⁰⁴ convenuti a Rio de Janeiro nel giugno 1992, durante i lavori della Conferenza, hanno discusso ed approvato l'*Agenda 21* oltre a due enunciazioni di principi e due accordi internazionali.

Le due enunciazioni di principi sono:

- la Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo che in ventisei principi definisce i diritti e le responsabilità delle nazioni nel perseguimento dello sviluppo e del benessere umano;
- l'enunciazione di principi sulle foreste, dedicato alla gestione, alla conservazione e allo sviluppo sostenibile d'ogni tipo di foreste.

Gli accordi internazionali sono:

- la Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici che ha lo scopo principale di stabilizzare la presenza nell'atmosfera di gas ad effetto

serra a livelli tali da non compromettere il sistema climatico globale;

- la Convenzione sulla diversità biologica che richiede ai paesi di adottare strumenti e strategie per preservare la biodiversità.

L'*Agenda 21* nell'intento rappresenta un vero e proprio programma d'azione teso ad individuare le migliori strategie da attuare per perseguire la sostenibilità globale; analizzare, cioè, le aree di contatto tra ambiente e sviluppo economico e fornire soluzioni - e quindi, in senso lato, nuovi modelli di consumo - ai popoli del mondo, garantendo nel tempo la disponibilità delle risorse e l'integrità dell'ambiente. L'*Agenda 21* è una sorta di vademecum con lo scopo di assicurare a tutte le popolazioni, contemporanee e future, il diritto a vivere in un ambiente sano ed integro e di migliorarne la qualità di vita.

Tale strumento raccoglie una serie di programmi da attuare, nella maggior parte dei casi entro il 2000, che affrontano i problemi chiave della odierna situazione mondiale; i problemi affrontati vanno dalla lotta alla povertà, al cambiamento dei modelli di consumo, ai problemi demografici, alla gestione delle risorse naturali, al trasferimento di risorse finanziarie e tecnologiche. In tutti i capitoli dell'*Agenda 21* si riaffermano con vigore alcune necessità: perseguire la coerenza tra le politiche settoriali integrando le considerazioni ambientali in tutte le strutture ed i livelli di governo; implementare un sistema di pianificazione, controllo e gestione in merito alla suddetta integrazione; incoraggiare la partecipazione attiva e la responsabilizzazione del pubblico, di tutti i gruppi sociali, dei consumatori e dei soggetti coinvolti, garantendo accesso totale all'informazione.

Come si vedrà nel seguito, non sempre alle categoriche affermazioni preliminari fa seguito l'individuazione di strumenti e percorsi operativi effettivi, ma in realtà, una lettura attenta del documento conclusivo di Rio porta alla luce un certo numero di spunti in grado di innescare un processo di revisione dei modelli di sviluppo correnti e di incentivare la partecipazione consapevole della collettività.

D'altro canto per la sua natura di documento programmatico, non vincolante per i paesi firmatari, l'*Agenda* rinvia ai singoli Piani Nazionali l'attuazione dei propositi ed obiettivi espressi. Il "flusso naturale" a partire dall'*Agenda 21*, che traccia l'approccio globale alle problematiche ambientali, dovrebbe portare ogni paese ad operare delle scelte per valorizzare le proprie pecu-

¹⁰³ In appendice alla risoluzione è già presente una bozza di quella che sarà l'*Agenda 21*. I capitoli in cui è suddiviso il documento sono infatti i seguenti: Popolazione, Cibo ed agricoltura, Energia, Industria, Salute ed insediamenti umani, Relazioni economiche internazionali, Oceani e mari, Lo spazio, Diversità biologica, Ambiente e sicurezza, Strumenti di azione ambientale (assessment e planning), Legislazione e leggi ambientali, Consapevolezza della costruzione e formazione, Istituzioni.

¹⁰⁴ BOLOGNA, G.; LOMBARDI, P. (1992) *Lo spirito di Rio*, WWF, Roma. Alla conferenza hanno partecipato centodieci tra capi di Stato o di Governo, quarantamila partecipanti, settemila giornalisti accreditati.

liarità locali senza perdere di vista gli equilibri planetari; di fatto la linearità di tale percorso si perde nella realtà di molti paesi. L'Italia, ad esempio, elaborerà un Piano Nazionale d'attuazione dell'Agenda 21 molto più vicino alle direttive del V Programma Quadro della Comunità Europea¹⁰⁵ che alle risoluzioni di Rio, ed in sostanza molto vicino a quanto previsto dalla Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici.

5.2. Struttura dell'Agenda 21

Il documento approvato a Rio è aperto da un Preambolo nel quale si individuano le principali emergenze cui deve far fronte la comunità internazionale. Il primo punto sul quale ci si sofferma, e al quale è dedicato un capitolo specifico, è l'importanza di una cooperazione internazionale articolata per affrontare in maniera integrata problemi quali povertà, fame, analfabetismo, degrado dell'ecosistema, disparità nel soddisfacimento dei bisogni umani e così via. Questi problemi assumono carattere d'emergenza soprattutto nei c.d. paesi in via di sviluppo ai quali la comunità mondiale, attraverso il coordinamento degli organi dell'ONU, deve garantire un'assistenza finanziaria.

L'obiettivo prioritario è di coniugare sviluppo e ambiente, perseguire, cioè, uno sviluppo sostenibile. È importante sottolineare un elemento, cui si accenna nel preambolo ma presente nella maggior parte dei capitoli del documento: la necessità di coinvolgere organizzazioni non governative, associazioni di categoria e gruppi sociali; tale esortazione si concretizzerà, divenendo istituzionale, nella Conferenza *Habitat 2*.¹⁰⁶

Le quattro sezioni nelle quali si articola il documento, che evidenziano altrettanti angoli visuali, sono:

- Dimensioni economiche e sociali (Social and economic dimension)
- Conservazione e gestione delle risorse per lo sviluppo (Conservation and management of resources for development)

¹⁰⁵ Vedi il "V Programma Politico e di azione a favore della Comunità Europea dell'Ambiente e di uno Sviluppo Sostenibile" (GUCE n. C 138 del 17/5/93); pubblicato in data posteriore al Summit di Rio, ma elaborato in data precedente.

¹⁰⁶ Vedi cap. 4. "L'Istanbul Declaration e l'Habitat Agenda".

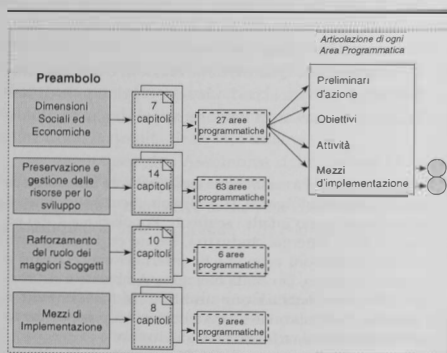
- Rafforzamento del ruolo svolto dai principali soggetti (Strengthening the role of major groups)
- Mezzi d'implementazione (Means of implementation)

Ciascuna delle quattro sezioni è suddivisa in capitoli, la cui struttura ha un'organizzazione che si ripete quasi costantemente. Il capitolo si apre spesso con un'introduzione, che può contenere una dichiarazione di principi, eventuali collegamenti con altri documenti ufficiali precedentemente approvati dall'ONU, accenni alle istituzioni coinvolte o da coinvolgere per l'attuazione dei propositi espressi, i riferimenti ai contenuti o alle aree programmatiche d'altri capitoli (questi elementi non sono necessariamente presenti tutti insieme). La terza sezione, i cui capitoli presentano una struttura semplificata, è aperta da un preambolo di carattere generale.

Le aree programmatiche (Programme areas) descrivono i principali tematismi del capitolo e spesso una programma area può contenere a sua volta alcune sub-aree. Ogni area programmatica si articola in condizioni preliminari per l'azione, obiettivi, attività e mezzi d'implementazione. Ciascuno degli item suindicati si articola in paragrafi, la cui sequenza rievoca la struttura articolo-comma tipica degli strumenti normativi. Le con-

FIGURA 5.1

LA STRUTTURA DELLA AGENDA 21



- Rappresentazione sintetica dell'articolazione del documento di Rio, attraverso un preambolo e quattro sezioni

dizioni preliminari d'azione, così come gli obiettivi, appaiono discorsive ed al loro interno hanno un'articolazione estremamente variabile, mentre per i successivi due item (attività e mezzi d'implementazione), è possibile riconoscere un'organizzazione ricorrente. Le attività sono sovente organizzate in tre paragrafi che riguardano quelle connesse alla gestione (Management related activities), la raccolta di dati, informazioni, valutazioni (Data, information, evaluation), la cooperazione e il coordinamento regionale ed internazionale (International and regional cooperation and coordination). All'interno delle attività principali possono essere individuate sub-attività riferite direttamente ad elementi più circoscritti del problema.

Tra i mezzi d'implementazione si trovano le modalità di finanziamento e la stima dei costi per lo svolgimento delle attività (Financing and cost evaluation), i mezzi scientifici e tecnologici a supporto di tale attività (Scientific and technological means), lo sviluppo delle risorse umane da realizzarsi (Human resource development) e la costruzione di capacità¹⁰⁷ (Capacity building). Quest'ultimo aspetto, anche quando non costituisce uno specifico paragrafo, è costantemente richiamato in tutta la trattazione.

L'aspetto dei costi richiede una particolare attenzione; appare infatti sempre presente il paragrafo relativo ai finanziamenti, nel quale, per il periodo 1993-2000, si stimano i costi annui necessari all'implementazione dell'attività dichiarata nell'area programmatica, e si individuano anche, in linea generale, le modalità d'acquisizione delle somme necessarie¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Nel corso della trattazione si parlerà di costruzione di capacità pur riferendosi al concetto più ampio di "promozione e formazione di capacità endogene"; uno degli intenti dell'*Agenda 21* è, infatti, d'incentivare lo sviluppo delle risorse locali -in particolare quelle umane- contrastando quindi il solo "calare" dall'esterno impianti tecnologici e competenze che non abbiano ricadute sul territorio inteso come sistema di spazi e di persone.

¹⁰⁸ La formula ricorrente è infatti: "The secretariat of the Conference has estimated the average total annual cost (1993-2000) of implementing the activities of this programme to be about \$... billion, including about \$... million from the international community on grant or concessional terms. These are indicative and order-of-magnitude estimates only and have not been reviewed by Governments. Actual costs and financial terms, including any that are non-concessional, will depend upon, inter alia, the specific strategies and programmes Governments decide upon for implementation".

Si deve però aggiungere, in conclusione, che da un documento programmatico a così ampio raggio sarebbe stato logico aspettarsi una maggiore definizione "operativa" delle azioni e dei mezzi d'implementazione, che invece appaiono spesso ripetitivi (ridondanti) rispetto alla definizione degli obiettivi e non offrono, se non in alcuni capitoli relativi alle risorse naturali¹⁰⁹, indicazioni esaurienti.

5.3. I contenuti: le quattro dimensioni del documento

Le sezioni nelle quali è suddiviso il documento esprimono le quattro dimensioni nelle quali è articolata l'*Agenda 21*. Anche se appaiono sullo stesso piano, di fatto viene attribuita una priorità alla dimensione sociale ed economica; ciò appare evidente anche dalla maggiore entità di risorse finanziarie ritenute necessarie alla attuazione di programmi della prima sezione (Fig. 5.2). L'articolazione della *Agenda 21* avviene attraverso una regia che porta l'oggetto del contendere ora in primo piano ora sullo sfondo; il continuo variare dell'angolo visuale espresso nelle diverse sezioni offre una lettura a tutto tondo, nella quale le apparentemente inutili ripetizioni in realtà mettono in luce gli intrecci che esistono tra l'uomo, il benessere, il suo habitat e lo sviluppo...

L'*Agenda 21* si rivolge ai Governi, raggruppandoli in due categorie d'interlocutori: PVS e paesi sviluppati (talvolta identificati come paesi industrializzati). L'ampiezza di queste due macro-categorie di paesi induce necessariamente a delle semplificazioni e riduzioni; tali semplificazioni vengono controbilanciate dai continui riferimenti al "rispetto del complesso delle caratteristiche locali".

La descrizione generale delle problematiche mediate dal filtro socio-economico, che costituisce la prima sezione (articolata in sette capitoli) esorta all'applicazione di nuovi modelli di consumo compatibili con l'ambiente e proiettati verso uno sviluppo sostenibile. Alle esortazioni fanno seguito indicazioni sulle caratteristiche che dovrebbe assumere il sistema economico, produttivo, finanziario, fiscale, politico e così via, per ga-

¹⁰⁹ Nella seconda sezione del documento, relativa alla conservazione e gestione delle risorse, si definiscono le strategie operative e le azioni da compiere per perseguire gli obiettivi individuati, arrivando ad un buon livello d'approfondimento.

rantire uno sviluppo sostenibile. Conditio sine qua non per la tutela dell'ambiente è garantire la crescita economica nei PVS e creare modelli di consumo ecocompatibili nei paesi industrializzati. Attraverso questa logica vengono ri-guardati fattori quali povertà e fame, dinamiche demografiche e salute, insediamenti umani e consumo delle risorse; in particolare, viene posta enfasi sulla cooperazione internazionale di tipo politico ed economico come strumento per affrontare i problemi evidenziati. Si fa esplicito richiamo alla necessità di affrontare in modo integrato i problemi individuati.

Stabilita la piattaforma di riferimento e chiarite le condizioni socio-economiche indispensabili all'attuazione dello sviluppo sostenibile, nei quattordici capitoli della seconda sezione, vengono messi a fuoco, i temi della conservazione e gestione sostenibile delle risorse rinnovabili e non:¹¹⁰ gli elementi cui era stato dedicato solo un riferimento nel primo settore, vengono ora affrontati nel dettaglio, attraverso una sorta di "lente d'ingrandimento", che porta anche alla definizione di proposte operative.

Nella terza sezione la stessa "lente" attraverso la quale sono state studiate le risorse viene utilizzata per individuare, in nove capitoli preceduti da un preambolo, i soggetti deputati sia alla acquisizione e diffusione della conoscenza che all'azione. Per perseguire gli obiettivi esplicitati nella prima parte del documento è necessario il rafforzamento del ruolo di tutte le categorie sociali. Anche in questo caso il coinvolgimento delle donne, delle popolazioni indigene, delle NGO e così via, viene visto non dal punto di vista socio-culturale, ma come utile apporto all'azione dei Governi e degli organi sovranazionali per lo sviluppo sostenibile.

Nelle sezioni seconda e terza, quindi, considerate esaurite le problematiche generali si passa ad affrontare operativamente metodi e strumenti di tutela delle risorse e ad individuare i soggetti il cui coinvolgimento possa rivelarsi costruttivo per il raggiungimento degli obiettivi fissati. Un importante elemento emerge: la necessità di operare capillarmente per modificare il *modus vivendi* "consumista" delle popolazioni dei paesi industrializzati e per fornire ai PVS gli strumenti conoscitivi ed economici affinché possano crescere in armonia con l'ambiente.

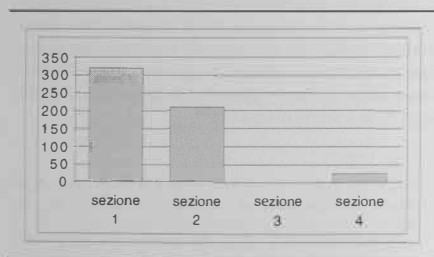
¹¹⁰ Il termine risorse si deve intendere in senso lato, poiché la sezione tratta anche di altri argomenti, quali ad esempio i prodotti delle attività dell'uomo, come rifiuti ed acque reflue.

L'ultima sezione (Means of Implementation), composta da otto capitoli, individua i mezzi finanziari, tecnologici, normativi ed educativi necessari per raggiungere gli obiettivi dell'intera *Agenda 21*. Un'attenzione particolare deve essere tributata a tale settore che, pur presentando struttura analoga a quella già descritta, ha delle caratteristiche peculiari; infatti, esso sistematizza e razionalizza le modalità d'implementazione già illustrate in maniera disaggregata nei capitoli delle altre sezioni.

Il capitolo 33 della quarta sezione, "Meccanismi e risorse finanziarie" ad esempio descrive tutti i possibili modi di finanziamento delle attività di implementazione della *Agenda 21*; si evidenzia che i fondi devono provenire dai settori pubblici, ma anche da fonti private, con l'incentivazione di joint venture ed investimenti all'interno di ciascun paese. Si deve, inoltre, destinare almeno lo 0,7% del PNL dei paesi sviluppati per l'attuazione di programmi ufficiali di aiuto ai PVS,¹¹¹ le organizza-

FIGURA 5.2

COSTI TOTALI ANNUI NECESSARI ALLA IMPLEMENTAZIONE DELLE ATTIVITÀ PREVISTE NELLE QUATTRO SEZIONI DELLA AGENDA 21.



- Per le aree programmatiche della sezione relativa alle problematiche socio-economiche l'ordine di grandezza dei costi stimati è molto elevato (l'unità di misura è il miliardo di dollari) mentre in altri ambiti, per esempio per quanto concerne il sostegno dei soggetti attivi sul territorio, si ritrovano somme relativamente limitate (i costi totali annui previsti per l'attuazione della terza sezione della *Agenda 21* ammontano a soli 365,5 milioni di US \$). Si rileva quindi un naturale sbilanciamento della mole dei finanziamenti a favore di settori che richiedono un maggiore supporto dei paesi sviluppati per l'attuazione di processi di sviluppo sostenibile nei PVS.

¹¹¹ L'Italia nel 1993 ha stanziato solo lo 0,19 % del PNL a favore dei PVS; la Svezia è invece il maggior contribuente, con il 4 %.

zioni finanziarie internazionali cui si fa riferimento sono: la GEF (Global Environmental Facility),¹¹² l'IDA (International Association for Development) e le banche regionali di sviluppo.

5.3.1. *Le dimensioni sociale ed economica* - Le tematiche affrontate in questi capitoli di apertura chiariscono la presa di posizione della comunità mondiale, che si identifica nelle Nazioni Unite, nei confronti dei problemi che affliggono il sistema ambientale. Sicuramente non è casuale la scelta di aprire il documento con una panoramica sui problemi emergenti del pianeta effettuata attraverso il filtro socio-economico. Le politiche economiche dei singoli paesi e le relazioni internazionali assumono una grande rilevanza nel perseguimento dello sviluppo sostenibile; da un lato i paesi industrializzati devono invertire la passata tendenza a coniugare crescita economica e tutela ambientale, dall'altro i PVS devono procacciarsi gli strumenti economici per gestire le proprie risorse naturali in modo non distruttivo.

Presupposto di partenza, per un approccio che appaia necessariamente globalistico, è la promozione della cooperazione internazionale, per affrontare le problematiche complesse e variamente interrelate di sviluppo e tutela delle risorse naturali. Tale cooperazione internazionale deve essere, quindi, mirata a combattere la povertà e tutti i suoi effetti e a cambiare il modello di consumo delle c.d. società evolute, consentendo il perseguimento di uno sviluppo sostenibile. Si configura una sorta di percorso spiraliforme che, a partire dalla soluzione di problematiche di ordine socio-economico, porta all'attuazione di uno sviluppo sostenibile; ma per sua stessa definizione lo sviluppo sostenibile è un concetto dinamico, quindi la sua attuazione comporta l'elaborazione di parametri che consentano di affrontare in embrione le problematiche che si verranno a configurare in futuro.

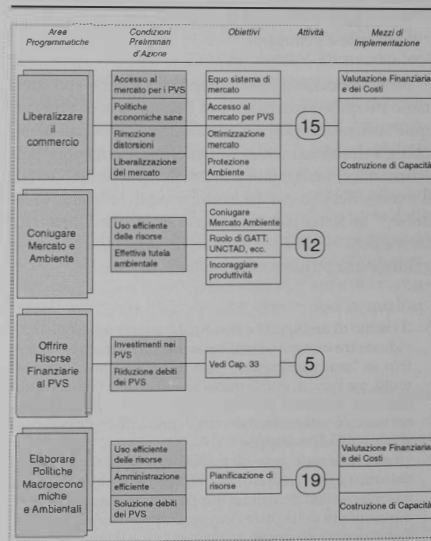
Alcuni elementi cruciali vengono affrontati in specifici capitoli: le dinamiche demografiche, la salute delle popolazioni, gli insediamenti umani sul territorio; l'importanza e la gravità dei problemi connessi possono condurre ad una lettura "falsata" del documento di Rio, soprattutto per chi la affronta ex abrupto, si potrebbe, infatti perdere di vista la

tematica centrale delle deliberazioni di Rio e cioè la sostenibilità ambientale dello sviluppo socio-economico del pianeta. Nell'*Agenda* ad esempio, la povertà non è affrontata in quanto tale, ma quale elemento d'ostacolo all'attuazione dei principi dello sviluppo sostenibile; infatti vengono raggruppati temi di notevole rilevanza che, pur non avendo esplicita relazione con i temi della tutela dell'ambiente, di fatto condizionano il comportamento di attori sociali e decisori ed impediscono l'adempimento delle direttive legate alla tutela dell'ambiente.

I problemi riscontrati appaiono, in particolare nei PVS, provocati e/o acuitizzati da carenze nei settori della formazione e dell'informazione degli organi compe-

FIGURA 5.3

IL CAPITOLO 2 DELL'AGENDA 21 "COOPERAZIONE INTERNAZIONALE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE"



¹¹² Creata nel 1990 entro la Banca Mondiale per finanziare interventi di tutela ambientale. Il contributo italiano per il triennio 1991-1993 è stato di circa 105 miliardi di lire, è previsto in ogni modo che il contributo si aggiri sui 160-180 miliardi di lire in quattro anni.

La cooperazione internazionale per accelerare lo sviluppo sostenibile nei PVS e le relative politiche nazionali

- Costi annui stimati (1993-2000): 8.9 miliardi di dollari USA.
- Attori: Governi (di PVS e paesi sviluppati), GATT, UNCTAD, IMF, Banca Mondiale, IDA.

tenti alla gestione del territorio e della popolazione. Vengono, quindi, individuati, in chiusura, i lineamenti tecnici e normativi di supporto alle decisioni.

La cooperazione internazionale è finalizzata alla creazione di un clima economico idoneo per uno sviluppo che coniughi esigenze umane e ambiente; le relazioni tra il sistema economico internazionale e la realizzazione del bisogno umano di un ambiente naturale sano ed equilibrato è riconosciuto dai vari paesi¹¹³ che si riconoscono nelle risoluzioni ONU.

Le finalità da perseguire sono relative alle seguenti aree programmatiche:

1. Promuovere lo sviluppo sostenibile attraverso la liberalizzazione del commercio.
2. Coniugare mercato e ambiente.
3. Fornire risorse finanziarie adeguate ai PVS e abolire i debiti da essi contratti¹¹⁴.
4. Incoraggiare politiche macro-economiche mirate ad ambiente e sviluppo.

Nelle condizioni preliminari per l'azione si individuano i requisiti essenziali per l'attuazione di uno sviluppo sostenibile: politica economica e gestionale sana, pubblica amministrazione affidabile e eliminazione della corruzione, integrazione di problematiche ambientali all'interno del sistema decisionario, uso più efficiente delle risorse,¹¹⁵ un sistema di commercio aperto e multilaterale con scambio elettronico delle informazioni; a questo si aggiunge una particolare attenzione ai PVS¹¹⁶.

¹¹³ Il rischio di ambiguità è elevato. La stretta relazione individuata tra bisogni umani e sistema economico e produttivo se "mal interpretata" può rievocare uno spettro temuto, ma banditi questi dubbi si può vedere il documento come un tentativo per rimuovere le distorsioni esistenti nel mercato internazionale, che vanno a discapito dei paesi in ritardo di sviluppo.

¹¹⁴ Mentre nelle parti generali si afferma la necessità di abolire del tutto i debiti contratti dai PVS nei confronti della comunità internazionale, nello sviluppo della tematica e nelle indicazioni più dettagliate l'impegno appare mitigato.

¹¹⁵ Tema ricorrente anche se collegato a differenti problematiche.

¹¹⁶ L'attenzione ai PVS sempre presente in tutta la trattazione è mirata, in questo capitolo, all'abbattimento dei debiti e alla limitazione dei contraccolpi del crollo dei prezzi dei generi di prima necessità, di cui gli stessi PVS sono i massimi produttori ed esportatori.

Il gruppo di obiettivi da perseguire va dalla promozione di un sistema di commercio equo non discriminatorio che abiliti i paesi a migliorare lo standard di vita delle proprie popolazioni, alla promozione di una crescita economica compatibile con l'ambiente.

Le attività sono, quindi, mirate a riformare le politiche economiche promuovendo un'efficiente pianificazione e gestione delle risorse e ad elaborare un'Agenda di ambiente/commercio e sviluppo. Le sub-attività individuate vengono suddivise tra i vari attori: la comunità internazionale, i PVS e i paesi sviluppati, mentre le attività relative alla raccolta di dati e informazioni sono affidate agli organi dell'ONU.

Si rileva una sorta di ribaltamento concettuale, dai risvolti interessanti (ma anche pericolosi), nel suggerimento di evitare che l'adozione di misure di tutela ambientale limiti ingiustificatamente il commercio. I mezzi di implementazione si limitano a ribadire i concetti già espressi nei precedenti item e ad indicare i costi annuali da sostenere per l'attuazione dei programmi e la costruzione, attraverso la cooperazione tecnica, di politiche di uso e gestione delle risorse e di revisione di settore quali la pubblica amministrazione, il sistema bancario centralizzato, il sistema fiscale e il mercato finanziario.

Lotta alla povertà

- Costi annui stimati (1993-2000): 30 miliardi di dollari USA.
- Attori: Governi, Organi delle ONU, NGO, Associazioni locali.

L'unica area programmatica del capitolo è dedicata a:

1. Strategie per mettere in grado i poveri di conquistare un sistema di vita sostenibile.

Le condizioni preliminari d'azione ribadiscono l'obiettivo "strumentale" di sradicare la povertà in quanto condizione preliminare indispensabile all'attuazione dello sviluppo sostenibile; ne scaturisce, quindi, un ridimensionamento del peso dato al problema, la cui soluzione viene demandata ai singoli Stati, con il supporto della comunità internazionale¹¹⁷.

¹¹⁷ Le strategie da mettere a punto s'intrecciano con quelle relative alle dinamiche demografiche, alla tutela della salute, all'educazione, ai diritti delle donne, al ruolo dei giovani, delle popolazioni indigene e delle comunità locali, alla partecipazione democratica e alla crescita economica nei PVS.

Gli obiettivi che scaturiscono da queste premesse sono di lungo termine e sono orientati a fornire a tutti la possibilità di vivere in modo sostenibile, di sviluppare le risorse umane¹¹⁸, di gestire in modo sano e sostenibile l'ambiente; politiche speciali vengono suggerite per le aree rurali, i poveri urbani, le donne e i bambini¹¹⁹.

Le attività partono dai programmi per sostenere i gruppi locali; in questa logica "il rafforzamento delle comunità", organizzazioni, gruppi di donne, ecc., si affianca alle "attività legate alla gestione", i cui attori sono i Governi. Per la prima volta viene affrontato, ma sarà poi ricorrente, il tema delicato della pianificazione delle nascite; la carica innovativa del tema viene però smorzata dalla subordinazione di tale libertà alle tradizioni e culture locali¹²⁰. Anche in questo caso l'acquisizione e l'elaborazione dei dati ed informazioni e la promozione della cooperazione internazionale sono delegate alle Nazioni Unite. Si deve riscontrare la limitatezza dei mezzi di implementazione che riguardano esclusivamente la valutazione dei costi e l'invito a potenziare la costruzione delle capacità endogene.

Cambiamento dei modelli di consumo¹²¹

- Costi annui stimati (1993-2000): non stimati
- Attori: PVS, paesi industrializzati, Industrie, Gruppi di Consumatori (famiglie, individui).

Le aree programmatiche relative alla definizione di nuovi modelli di consumo sono:

1. Attenzione ai modelli di consumo e produzione insostenibili.

¹¹⁸ Attività di formazione orientata allo sviluppo sostenibile e alla diffusione dell'informazione sulle modalità di pianificazione familiare.

¹¹⁹ Questo primo accenno ad aree e soggetti vulnerabili, per i quali è necessario adottare politiche ad hoc, diventerà poi uno dei temi più ricorrenti, che dà vita anche a specifici capitoli nel settore dei "soggetti". È una prima conferma della tesi accennata in premessa, cioè che in questo primo settore s'introducano le tematiche principali approfondite poi nei settori successivi.

¹²⁰ Sovente restrittive della libertà della donna di scegliere la propria condizione di madre.

¹²¹ Collegamenti espliciti si riscontrano tra il presente capitolo e: cap. 5, energia, trasporti, rifiuti, cap. 33, trasferimento di tecnologie, dinamiche demografiche, crescita economica cooperazione internazionale, gestione sostenibile del suolo, NGO, educazione, gestione della biotecnologia, gestione dei rifiuti, trasferimento di tecnologia, normativa internazionale, decisioni e informazione, lotta alla povertà.

2. Politiche e strategie per incoraggiare cambiamenti nei modelli di consumo insostenibili.

Le condizioni preliminari d'azione si differenziano tra le due aree programmatiche; nella prima si sottolinea che le misure di protezione dell'ambiente vengono ostacolate da uno stile di vita insostenibile, che non risponde ai bisogni primari dei poveri nei PVS e produce rifiuti e inquinamento e consumi eccessivi nei paesi industrializzati¹²². L'efficienza¹²³ nelle attività produttive, tema molto spesso richiamato, costituisce, invece, la base per le azioni relative alla seconda area programmatica.

La rispondenza tra le premesse e gli obiettivi è immediata: promuovere modelli di consumo che riducano lo stress ambientale e rispondano ai bisogni umani e mettere a punto strategie e politiche per promuovere l'efficienza dei processi produttivi, con particolare attenzione ai PVS¹²⁴.

Le attività si differenziano poco da quanto già detto; le attività gestionali riprendono gli obiettivi, invitando ad una verifica in progress dell'attuazione dei propositi. Le uniche indicazioni più specifiche sono relative a: "incoraggiare l'uso efficiente delle risorse" attraverso tecnologie ambientalmente sane; il riciclaggio dei rifiuti, la riduzione degli imballaggi, il coinvolgimento dei consumatori e dei produttori sono le attività di "minimizzazione nella generazione di rifiuti". È importante sottolineare l'esigenza, manifestata spesso, di "muovere verso una politica dei prezzi ecologica", evidenziando i costi ambientali del consumo di energia e risorse e della produzione di rifiuti. I mezzi di implementazione sono inesistenti a meno di un riferimento alla necessità di combinare gli sforzi dei Governi, dei produttori e dei consumatori, sensibilizzando in particolare le donne, quali attori della gestione familiare.

Dinamiche demografiche e sostenibilità

- Costi annui stimati (1993-2000): 71 miliardi di dollari USA.
- Attori: Governi, autorità indigene, UNFPA, individui, comunità scientifica.

¹²² S'invita a valutare il consumo in relazione alla crescita economica e alle dinamiche demografiche.

¹²³ L'ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse e la minimizzazione della produzione di rifiuti, insieme, costituiscono una tendenza positiva da valorizzare.

¹²⁴ S'invita ad incoraggiare il trasferimento ai PVS delle tecnologie compatibili con l'ambiente.

Le aree programmatiche relative alle tendenze demografiche sono:

1. Diffusione della conoscenza sul legame tra tendenze demografiche e sviluppo sostenibile.
2. Politiche nazionali integrate (ambiente-sviluppo) con i fattori demografici.
3. Implementazione dei programmi analoghi a livello locale.

Le condizioni preliminari d'azione sono orientate a chiarire l'esistenza di un nesso tra la crescita demografica, l'aumento del consumo delle risorse¹²⁵ e la possibilità di mitigare l'impatto delle attività umane sull'ambiente controllando le tendenze demografiche. Si fa riferimento esplicito alle due Conferenze mondiali, quella del 1984 di Mexico City "International Conference on Population" e quella del 1985 di Nairobi, la "World Conference to review and appraise the achievements of the United Nations decade for women: equality, development and peace", delle quali si citano i report, e la "International Conference on Population and Development" prevista per il 1994 a Il Cairo, nella quale si intende far convergere il lavoro di implementazione dell'*Agenda*. Gli obiettivi della prima area programmatica sono sostanzialmente ripresi nelle successive; si tratta di sviluppare una maggiore comprensione delle relazioni tra dinamiche demografiche, tecnologie, cultura, risorse naturali e sistemi di supporto alla vita e della vulnerabilità all'azione umana di aree ecologicamente sensibili. La struttura delle attività e dei mezzi di implementazione è differente rispetto allo schema generale.¹²⁶ Le attività seguono tre filoni; il primo legato alla ricerca per identificare le interazioni tra trend demografico e ambiente naturale e per individuare le priorità d'intervento; il secondo è diretto a fornire elementi informativi alle scelte politiche pianificatorie, da prendere in sede della Conferenza del '94 già citata.

L'ultimo gruppo di attività è mirato allo sviluppo di una struttura di supporto all'azione (strumenti consultivi, programmi integrati, rafforzamento del ruolo della

donna), di programmi che dirigano le tendenze demografiche verso la sostenibilità. Maggiore livello di dettaglio viene raggiunto nella definizione dei mezzi di implementazione; oltre alla abituale valutazione dei costi si sottolinea il rafforzamento dei programmi di ricerca per la promozione delle risorse umane, la diffusione dell'informazione e della consapevolezza della cosa pubblica, la collaborazione ed interscambio a livello istituzionale. Si affronta anche la tematica della ricerca e della costruzione di capacità.

Proteggere e promuovere la salute umana

- Costi annui stimati (1993-2000): 51 miliardi di dollari USA
- Attori: OMS, UNICEF, UNFPA, UNESCO, UNDP, Banca Mondiale, Governi, autorità locali, NGO, individui e famiglie, comunità scientifica.

Le aree programmatiche relative alla protezione della salute¹²⁷ sono:

1. Rispondere ai bisogni primari di tutela della salute, particolarmente in zona rurale.
2. Controllare le malattie trasmissibili.
3. Proteggere i gruppi vulnerabili.
4. Rispondere alla sfida della salute urbana.
5. Ridurre i rischi da inquinamento ambientale per la salute.

Le condizioni preliminari d'azione individuano le relazioni dei problemi della salute con lo sviluppo sociale, economico e spirituale, con la penuria di risorse quali cibo ed acqua non inquinati, con l'uso di droghe e con l'assenza di pianificazione familiare¹²⁸. Tra le cause indicate della mancata rispondenza ai bisogni primari di tutela della

¹²⁵ I collegamenti esplicitati sono con i capitoli sulla povertà, mezzi di sostentamento, salute, insediamenti umani, donne, risorse, supporto alle decisioni. In realtà il collegamento non è così esplicito e diretto, in molti paesi sviluppati popolazioni numericamente ridotte (rispetto a molti PVS) di fatto consumano in quantità molto maggiori energia e risorse.

¹²⁶ Forse perché rinvia a conferenze su temi specifici.

¹²⁷ Le intersezioni più marcate sono con i temi: aria, acqua, suolo, modelli di produzione e consumo sbagliati, energia, inquinamento, supporto ai "decisioni", bambini, giovani, donne, popolazioni indigene, insediamenti umani.

¹²⁸ Ogniqual volta è toccato quest'argomento, si premette che il controllo delle nascite viene suggerito per recuperare i valori della libertà, dignità dell'individuo, compatibilmente con le considerazioni etiche, culturali, religiose dei singoli paesi. Nonostante lo sviluppo di vaccini e agenti chemioterapici, le malattie trasmissibili, cagionate dal deterioramento ambientale, continuano a mietere vittime, in particolare nei gruppi sociali vulnerabili. Si sottolineano anche le peculiarità del problema della diffusione della sindrome da immunodeficienza acquisita (HIV).

salute pubblica non poteva mancare la degenerazione dell'ambiente urbano¹²⁹; il nesso tra i problemi della salute e l'inquinamento di aria, acqua e suolo prodotto da modelli di produzione e consumo sbagliati, dalla produzione e dall'uso di energia, dall'industria, dai trasporti e così via, appare lapalissiano a chi studia queste tematiche, ma è importante che trovi rilievo in un documento programmatico destinato ai "decisioni".

L'obiettivo prioritario è quello di soddisfare i bisogni primari di salute delle popolazioni, in particolare di quelle più vulnerabili. Gli obiettivi intermedi vanno dall'eliminazione di alcune malattie endemiche (dracunculiasis, polio, lebbra, colera, ...), alla educazione ad un comportamento igienico e sano e all'accelerazione della ricerca; si manifesta il proposito di giungere nel Duemila ad ottenere un miglioramento negli indicatori (ambientali, abitativi, di servizi sanitari)¹³⁰ di salute¹³¹.

Le attività indicate appaiono più dettagliate rispetto a quanto accade nel resto del documento; ai Governi viene affidato il compito di costruire un sistema nazionale di salute pubblica con la realizzazione di infrastrutture di base e per la ricerca e lo sviluppo, il monitoraggio e la pianificazione; dalla collaborazione tra le organizzazioni locali e quelle governative devono scaturire programmi per l'infanzia¹³², per la gioventù¹³³, per le don-

ne¹³⁴, per le popolazioni indigene¹³⁵. Alle autorità locali spetta il compito di sviluppare ed implementare piani municipali e locali per la sanità¹³⁶, istituire una rete di collaborazione e scambio di modelli di buona pratica tra città. È importante il rilievo che viene attribuito ai programmi per il controllo degli effetti delle varie forme di inquinamento in ambiente urbano e rurale, per la gestione dei rifiuti solidi e degli insediamenti umani abusivi e degli slums, tutti temi che vengono poi dettagliati nei capitoli specifici.

Ai mezzi di implementazione viene affidato il compito di consentire lo svolgimento di tali attività attraverso la valutazione delle spese necessarie, lo sviluppo di mezzi scientifici e tecnologici¹³⁷, lo sviluppo delle risorse umane¹³⁸, la costruzione delle capacità locali¹³⁹.

Promuovere lo sviluppo di insediamenti umani sostenibili

* Costi annui stimati (1993-2000): 218 miliardi di dollari USA

¹²⁹ Condizione preliminare dei programmi indicati è la protezione e soprattutto l'educazione di bambini, giovani, donne e popolazioni indigene, le cui condizioni rilevate negli anni ottanta risultano critiche.

¹³⁰ Tra tali indicatori emergono la tubercolosi quale indicatore di abitazioni malsane, dissenteria legata ad acque non potabili, incidenti legati a industria e trasporti, violenza, crimine, abuso di droghe evidenziano problemi sociali.

¹³¹ Una prima verifica di quanto già fatto si può effettuare consultando i dati riportati alla Conferenza di Istanbul.

¹³² Assistenza di base, cura prenatale, immunizzazione e programmi di nutrizione, educazione degli adulti per terapie e prevenzione, protezione giuridica dei bambini da violenza sessuale, lavoro nero ed inquinamento ambientale; in relazione ai gruppi vulnerabili si rinvia ai risultati del "World Summit for Children" per la protezione e lo sviluppo della popolazione giovane e ci si diffonde sul tema del controllo delle nascite. Il tema delicato, cui viene sempre premesso il rispetto delle culture, religioni, ... dei singoli paesi, si ripete sovente; in questa sede viene affrontato in relazione alla necessità di mettere a punto servizi che tutelino non solo la libertà della donna di scegliere ma anche e soprattutto la salute della madre e del bambino nei primi mesi di vita.

¹³³ In cui si pone una grande attenzione alla diffusione dell'uso di droghe.

¹³⁴ Coinvolgere le donne nei processi decisionali, supportare le attività delle donne e la formazione, porre attenzione alla nutrizione.

¹³⁵ Rafforzare un'auto-gestione per prevenire e curare, integrare la conoscenza tradizionale e l'esperienza nel sistema sanitario.

¹³⁶ Istituire comitati tecnico-politici che prevedano collegamenti con istituzioni scientifiche, culturali, religiose, mediche, sociali e di affari, adottare strategie abilitanti, garantire l'educazione, incoraggiare le comunità a sviluppare l'assistenza sanitaria di base, promuovere attività di riabilitazione per i disabili in ambiente urbano e peri-urbano, preservare, quando necessario, le condizioni sociali, ambientali e sanitarie nelle città, rinforzare servizi di salute ambientale (procedure di impact assessment, training per il personale).

¹³⁷ Mirati ad integrare appropriate tecnologie nelle infrastrutture sanitarie e per il trasferimento delle conoscenze, per la conoscenza ed il controllo delle epidemie, per l'esplorazione di soluzioni flessibili e pragmatiche per la prevenzione nei gruppi vulnerabili, per la costruzione di modelli di supporto alle decisioni e di valutazione dell'impatto sull'ambiente delle varie tecnologie, per prevenire ed abbattere l'inquinamento.

¹³⁸ Attraverso la diffusione della conoscenza, supportata anche dai mass media e dai programmi di training a tutti i livelli, in particolare per le donne.

¹³⁹ Partecipazione delle comunità e programmi nazionali per il servizio sanitario distrettuale in aree urbane, peri-urbane e rurali, elaborazione dei dati relativi alla distribuzione delle malattie trasmissibili, scambio di informazioni tra gruppi di donne, giovani ecc. per garantire un ambiente salutare.

- Attori: Governi, autorità locali, IDA, UNDP, Banca Mondiale, UNCHS, Urban Management Programme, NGO: International Union of Local Authorities (IULA), International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI), World Federation of Twin Cities.

Il capitolo è dotato di un'introduzione nella quale si propone il macro-obiettivo del miglioramento della qualità sociale, economica ed ambientale degli insediamenti umani e degli ambienti di vita e di lavoro di tutta la popolazione (in particolare dei poveri in città e campagna)¹⁴⁰; si coglie, quindi, occasione per introdurre il c.d. "approccio abilitante", mirato in questo caso a incrementare la vivacità delle risorse interne attraverso lo stimolo di investimenti esterni (per combattere i fattori di deterioramento degli insediamenti umani).

Le aree programmatiche relative agli insediamenti umani sono:

1. Fornire un alloggio adeguato per tutti.
2. Migliorare la gestione degli insediamenti umani.
3. Promuovere una pianificazione e gestione sostenibile del suolo.
4. Provvedere all'integrazione delle infrastrutture ambientali
5. Promuovere un sistema energetico e di trasporto sostenibile negli insediamenti umani.
6. Pianificazione e gestione degli insediamenti umani in aree propense ai disastri.
7. Promozione di un'industria delle costruzioni sostenibile.
8. Risorse umane e capacità di costruzione dello sviluppo degli insediamenti umani.

Le condizioni preliminari d'azione fanno riferimento alla "Global Strategy for Shelter to the Year 2000"¹⁴¹ per affrontare il problema dell'alloggio adeguato per tutti, diritto umano inalienabile¹⁴², condizione essen-

ziale per lo sviluppo dell'individuo¹⁴³. Trattando la difficoltà di coniugare l'accesso alle risorse del territorio (suolo, energia, acqua) e l'abnorme crescita urbana¹⁴⁴, si parte dalla necessità di dotare l'ambiente urbano e rurale di infrastrutture ambientali¹⁴⁵ (la fornitura di acqua, la qualità dell'aria, le condizioni igieniche e la gestione dei rifiuti) e di garantire un uso efficiente delle risorse energetiche ed una pianificazione razionale dei trasporti, i punti dolenti della gestione del sistema territoriale¹⁴⁶. L'industria delle costruzioni viene chiamata in causa per il suo duplice aspetto di fattore trainante per lo sviluppo economico e insieme causa di inquinamento ambientale, di degrado in eco-zone fragili e di danno per la salute umana. Tra gli angoli visuali scelti spicca quello "gestionale", relativo ai problemi connessi all'estendersi degli insediamenti oltre i propri confini amministrativi, con i conseguenti problemi organizzativi che ne scaturiscono.

Il primo obiettivo individuato, non a caso, è quello di fornire un alloggio adeguato alla crescita della popolazione, attraverso strategie abilitanti; fa seguito quello di assicurare una gestione sostenibile a tutti gli insediamenti, in particolare nei PVS, e di garantire una pianificazione fisica ed un uso del suolo sano dal punto di vista ambientale, garantendo, inoltre, l'accesso alla risorsa suolo a tutte le famiglie. In un inciso, senza nesso apparente, si invita a porre attenzione ai bisogni delle donne e delle popolazioni indigene.

Le attività di questo capitolo sono più articolate e si discostano dalla struttura generale; in particolare la tematica dell'alloggio dà vita a dieci attività nelle quali è data priorità ai poveri senza casa, ai disoccupati ed alle persone prive di reddito, attraverso norme, incentivi,

¹⁴⁴ La pianificazione in aree a rischio fa riferimento ai contenuti della risoluzione 44/236 dell'Assemblea Generale delle ONU. Gli obiettivi dell'IDNDR (International Decade for Natural Disaster Reduction) sono:

- incentivare la capacità di ciascun paese di mitigare gli effetti dei disastri in maniera autonoma
- mettere a punto strategie basate sull'integrazione di conoscenze tecniche tradizionali e innovative
- attuare sforzi per arginare le lacune scientifiche e tecnologiche
- diffondere la conoscenza tecnica nuova ed esistente

¹⁴⁵ Data finale il 2025.

¹⁴⁶ I programmi vengono orientati principalmente alla riduzione dell'inquinamento e alla promozione dell'uso di fonti energetiche rinnovabili e non dannose per l'ozono.

¹⁴⁰ Si ritrovano collegamenti con i capitoli che riguardano Protezione della salute, Protezione dell'atmosfera, Protezione della qualità e fornitura d'acqua, Gestione sana dei rifiuti solidi.

¹⁴¹ Adottata dalla General Assembly, dicembre 1988, risoluzione 43/181.

¹⁴² Dichiarazione Universale dei diritti umani.

¹⁴³ Si rileva che nel 1992 circa un miliardo di persone non aveva accesso ad un alloggio sano e sicuro.

finanziamenti e strategie integrate pubblico-privato. La gestione degli insediamenti umani si avvale di tre categorie di attività; la prima è legata al perfezionamento della gestione urbana, con l'adozione di strategie di pianificazione innovative per migliorare la qualità della vita e dell'ambiente. Una seconda categoria di attività è relativa alla raccolta e sistematizzazione di dati relativi alla città (si invita a utilizzare gli indicatori messi a punto dalla Banca Mondiale e dall'UNCHS); tra il 1993 e il 2000 a ciascun paese deve essere affidato il compito di varare progetti pilota per raccogliere, analizzare e diffondere informazioni sul tema¹⁴⁷. Maggiore peso viene dato all'attività di incoraggiamento dello sviluppo di città intermedie come chiave di volta per alleggerire la pressione sui grandi agglomerati, ridurre il degrado ed incentivare l'occupazione in zone rurali; ciascuna città è invitata ad istituzionalizzare un approccio "partecipativo" e ad istituire "reti di città sostenibili". Si affronta un tema centrale del dibattito culturale ed istituzionale contemporaneo: la protezione di edifici ed agglomerati antichi¹⁴⁸.

I mezzi di implementazione, anche se meno scarni del solito, appaiono molto generici e ripetitivi rispetto a quanto già detto e si riferiscono soprattutto alla necessità di promuovere la formazione nei settori individuati.

- Integrare ambiente e sviluppo nell'attività decisoria
- Costi stimati (1993-2000): 63 milioni di dollari USA
- Attori: Governi, autorità locali, UNEP, UNDP, Banca Mondiale, NGO

Le aree programmatiche relative alla presente tematica sono:

1. Integrare ambiente e sviluppo a livello politico, pianificatorio e gestionale.
2. Promuovere un effettivo sistema di regole e giuridico.
3. Fare un uso effettivo di strumenti economici del mercato e di altri incentivi.
4. Stabilire sistemi per integrare la contabilità ambientale e quella economica.

¹⁴⁷ A questo riguardo ad Istanbul sono stati presentati alcuni contributi che illustrano i risultati di progetti pilota effettuati da organizzazioni dell'ONU, verificare i probabili nessi e le eventuali inadempienze a tre anni dalla scadenza dell'intervallo temporale scelto.

¹⁴⁸ Argomento di interesse dell'UNESCO.

Condizione preliminare d'azione è la modifica delle strutture istituzionali per consentire l'inserimento sistematico delle implicazioni ambientali all'interno di decisioni relative a politiche economiche, sociali, fiscali, energetiche, agricole, dei trasporti, del commercio e così via. Analoga matrice ha il proposito di modificare leggi e regole, superando l'approccio "command and control" in favore di decisioni basate sugli incentivi (economici, fiscali, ...). Ristrutturare il processo decisionario per sviluppare politiche integrate è tra gli obiettivi più urgenti, insieme all'aggiornamento della legislazione in materia; ricompare il tema dei costi ambientali da inserire nella contabilità economica delle decisioni di ciascun paese.

Le attività e i mezzi di implementazione appaiono corposi e articolati, anche se solamente programmatori. Alle attività basilari di miglioramento dei processi decisionali (6 sub-attività) e dei sistemi di gestione (8 sub-attività) si affiancano l'ampliamento della base conoscitiva, l'adozione di strategie nazionali per lo sviluppo sostenibile, una legislazione e procedure amministrative attente all'ambiente, un monitoraggio continuo (8 sub-attività), un'attenzione ai PVS ed ai paesi in transizione, un'avanzata conoscenza dell'economia dello sviluppo sostenibile, la cooperazione, la partecipazione alle decisioni dei gruppi di interesse. Tutto ciò attuato attraverso la ricerca, la formazione, la consapevolezza collettiva, la capacità istituzionale, i mezzi tecnologici e lo sviluppo delle risorse umane.

5.3.2. Conservazione e gestione delle risorse per lo sviluppo sostenibile - La seconda sezione dell'*Agenda 21* riguarda le azioni da compiere affinché siano assicurate una corretta gestione ed uso delle risorse naturali e dei rifiuti prodotti dall'uomo durante le sue attività.

I costi annui stimati per l'implementazione delle attività previste dalla sezione ammontano a 225.308 miliardi di dollari USA, pari a circa il 40% del totale annuo dei costi previsti per l'attuazione della *Agenda 21*, con la seguente progressione:

- Protezione delle acque dolci: 54.8 miliardi di dollari USA;
- Agricoltura: 31.8 miliardi di dollari USA;
- Lotta alla deforestazione: 31.2 miliardi di dollari USA;
- Rifiuti solidi ed acque reflue: 23.3 miliardi di dollari USA;
- Atmosfera: 21 miliardi di dollari USA, e via via tutti gli altri.

La sezione, che comprende quattordici capitoli, a t

LE AREE PROGRAMMATICHE DELLA PRIMA SEZIONE

CAPITOLO	PROGRAMME AREA
Ch. 2 International Cooperation for Sustainable Development	(a) Promoting sustainable development through trade liberalization; (b) Making trade and environment mutually supportive; (c) Providing adequate financial resources to developing countries and dealing with international debt; (d) Encouraging macroeconomic policies conducive to environment and development.
Ch. 3 Combating Poverty	Enabling the poor to achieve sustainable livelihoods
Ch. 4 Changing Consumption Patterns	(a) Focusing on unsustainable patterns of production and consumption; (b) Developing national policies and strategies to encourage changes in unsustainable consumption patterns.
Ch. 5 Demographic Dynamics & Sustainability	(a) Developing and disseminating knowledge concerning the links between demographic trends and factors and sustainable development; (b) Formulating integrated national policies for environment and development, taking into account demographic trends and factors; (c) Implementing integrated, environment and development programmes at the local level, taking into account demographic trends and factors.
Ch. 6 Human Health	(a) Meeting primary health care needs, particularly in rural areas; (b) Control of communicable diseases; (c) Protecting vulnerable groups; (d) Meeting the urban health challenge; (e) Reducing health risks from environmental pollution and hazards.
Ch. 7 Human Settlements	(a) Providing adequate shelter for all; (b) Improving human settlement management; (c) Promoting sustainable land-use planning and management; (d) Promoting the integrated provision of environmental infrastructure: water, sanitation, drainage and solid-waste management; (e) Promoting sustainable energy and transport systems in human settlements; (f) Promoting human settlement planning and management in disaster-prone areas; (g) Promoting sustainable construction industry activities; (h) Promoting human resource development and capacity-building for human settlement development.
Ch. 8 Decision Making	(a) Integrating environment and development at the policy, planning and management levels; (b) Providing an effective legal and regulatory framework; (c) Making effective use of economic instruments and market and other incentives; (d) Establishing systems for integrated environmental and economic accounting.

traverso le aree programmatiche d'ogni capitolo, fornisce alcune linee guida da seguire e indica le azioni che i paesi devono attuare per risolvere gli specifici problemi che rappresentano l'oggetto del capitolo (Fig. 5.4).

D'ogni risorsa è analizzata l'estensione e l'importanza che essa ha nelle attività umane, in modo da evidenziare i punti deboli esistenti durante la sua gestione e, di conseguenza, suggerire azioni e correttivi; per i prodotti dell'attività dell'uomo (rifiuti e prodotti chimici) è ana-

lizzato il ciclo di vita (life-cycle analysis), le azioni da fare per limitare l'impatto ambientale che essi provocano sugli ecosistemi e, soprattutto, le azioni da fare in campo legislativo per il controllo dei luoghi in cui i prodotti sono smaltiti ¹⁴⁹.

¹⁴⁹ I capitoli della seconda sezione sono i seguenti:
Cap. 9 - Protezione dell'atmosfera.

In tutta la sezione si riafferma la responsabilità che hanno i paesi industrializzati riguardo al trasferimento di tecnologie a basso impatto ambientale, ed alla formazione di tecnici che stiano al passo con lo stato dell'arte nei PVS. I tecnici locali (anche nei paesi industrializzati) dovranno essere reclutati in numero sufficiente e formati in modo da essere in grado di gestire efficacemente e sostenibilmente la risorsa, sia essa l'acqua, il suolo o il prodotto dell'attività umana (agricoltura o rifiuti).

In questo processo di formazione devono essere coinvolte anche le comunità indigene, cui potrà essere insegnato come ottimizzare le risorse esistenti, nel rispetto delle loro tecniche tradizionali.

La cosiddetta "capacity building", in altre parole la capacità per ogni popolo di raggiungere un grado di sviluppo autonomo, sostenibile e sufficiente, rappresenta uno dei mezzi più potenti per ridurre la povertà e la fame nel mondo.

- Cap. 10 - Approccio integrato alla pianificazione e gestione delle Risorse terrestri.
- Cap. 11 - Combattere la Deforestazione.
- Cap. 12 - La gestione degli ecosistemi fragili: combattere la desertificazione e i disastri.
- Cap. 13 - La gestione degli ecosistemi fragili: lo sviluppo sostenibile delle aree montane.
- Cap. 14 - Promozione dell'Agricoltura sostenibile e lo sviluppo rurale.
- Cap. 15 - Conservazione della Biodiversità.
- Cap. 16 - Gestione ambientalmente compatibile delle Biotecnologie.
- Cap. 17 - Protezione degli oceani, di ogni tipo di mari, inclusi mari chiusi e semi-chiusi, e le aree costiere, e protezione, uso razionale e sviluppo delle loro risorse viventi.
- Cap. 18 - Protezione della qualità e disponibilità delle risorse acquifere: applicazione di approcci integrati per lo sviluppo, gestione ed uso delle risorse acquifere.
- Cap. 19 - Gestione ambientalmente compatibile delle sostanze chimiche tossiche, inclusa la prevenzione dei traffici illegali internazionali di prodotti tossici e pericolosi.
- Cap. 20 - Gestione ambientalmente compatibile dei rifiuti solidi pericolosi, inclusa la prevenzione del traffico illegale internazionale di rifiuti pericolosi.
- Cap. 21 - Gestione ambientalmente compatibile dei rifiuti solidi e delle acque reflue e settori collegati.
- Cap. 22 - Gestione ambientalmente compatibile e sicura dei rifiuti radioattivi.

I "tradizionali" impedimenti al perseguimento dello sviluppo sostenibile in termini di qualità della vita e di dignità dell'uomo, potranno essere superati favorendo le capacità imprenditoriali ed artigianali proprie delle popolazioni indigene; ciò potrà favorire l'apertura di nuovi mercati (l'intera *Agenda 21* batte su questo tasto).

Nei processi di gestione sostenibile delle risorse viene riaffermata con forza la necessità di coinvolgere tutte le categorie sociali e, specialmente le donne, nei processi di trasformazione verso una vita sostenibile. Le donne vengono, in effetti, chiamate in causa poiché, specie nei PVS, gestiscono in prima persona le (poche) risorse disponibili e a loro spetta la responsabilità della salute della famiglia.

Ogni capitolo della sezione inizia con un esame delle interazioni tra le attività umane e la risorsa che dà il titolo al capitolo (è evidente che quando si parla d'agricoltura o di gestione dei rifiuti tossici o radioattivi, non si parlerà di risorse ma di prodotti dell'attività dell'uomo).

In particolare, undici dei quattordici capitoli riguardano i temi delle risorse, tre capitoli sono invece dedicati rispettivamente al tema della gestione integrata delle risorse terrestri (cap. 10), alla conservazione della biodiversità (cap. 15) ed alla gestione ambientalmente compatibile delle biotecnologie (cap. 16), che non riguardano in maniera specifica una risorsa, ma abbracciano questi temi in maniera trasversale.

A parere di chi scrive, un'impostazione forse più coerente della sezione avrebbe dovuto iniziare proprio con il decimo capitolo, poiché in esso sono poste alcune basi per affrontare ai due livelli di fattori e componenti (fattori ambientali, sociali ed economici, da un lato, e tutte le componenti ambientali e le risorse dall'altro), il problema dell'integrazione e dell'equilibrio tra uso, gestione e consumo delle risorse.¹⁵⁰

Il capitolo 15, invece, rappresenta un vero e proprio piano d'attuazione della convenzione firmata a Rio sulla conservazione della biodiversità, mentre il capitolo 16 ha strette correlazioni con il trasferimento delle tecnologie ambientalmente compatibili (cap. 34), e batte il tasto sulla necessità di arrivare a definire criteri universalmente accettabili in questo campo.

¹⁵⁰ Per entrare in dettaglio sull'argomento si veda: de Cristofaro, M.L.; Esposito, G.; Galzignato, G. (1996) "Sostenibilità delle trasformazioni territoriali: un modello" in *Ambiente, Risorse, Salute* n. 49 sett. 1996.

Tutti i capitoli della sezione affrontano i problemi ed indicano soluzioni che implicano i diversi livelli di governo (da quelli sovranazionali -la stessa ONU- a quelli nazionali e locali), individuando, sia pure in linea di massima, le azioni di competenza d'ogni livello di governo. È ovvio che esistono alcuni problemi i cui effetti investono l'intero pianeta (la protezione dell'atmosfera e la conservazione della biodiversità ne sono esempi), perciò più volte all'interno dei capitoli, si fa riferimento alla necessità di rafforzare il ruolo di coordinamento delle agenzie, organizzazioni e progetti delle stesse Nazioni Unite¹⁵¹, per le quali si ribadisce inoltre la necessità di rafforzare il ruolo decisionale.

Le attività, demandate a livello locale o nazionale sui temi globali, riguardano essenzialmente la raccolta ed il trasferimento di dati e la realizzazione di sistemi di monitoraggio; la soluzione agli altri problemi legati ad una corretta gestione delle risorse naturali locali (p.e. la promozione di un'agricoltura sostenibile, le attività di gestione e conservazione delle risorse d'acqua) viene demandata ad un livello nazionale e, finanche, locale.

Il filo conduttore a questo riguardo è rappresentato dalla necessità della conoscenza dei fenomeni e degli effetti che essi provocano e dalla conoscenza della risorsa in termini d'estensione e disponibilità; per questo motivo viene più volte ribadita la necessità di implementare, a tutti i livelli governativi, scientifici ed istituzionali, ricerche tese al monitoraggio, stima e valutazione delle risorse e dei trend d'evoluzione, i cui risultati dovranno confluire in banche dati accessibili, universali e complete, sia pure compatibilmente con le risorse disponibili d'ogni paese.

Presupposto basilare per affrontare i problemi emersi dalle attività d'analisi e studio per la conservazione e la gestione delle risorse è l'approccio integrato, in altre parole un approccio che contempli, in modo olistico (termine più volte sottolineato) tutti gli aspetti delle interazioni tra la risorsa e l'ambiente.

Quanto descritto finora, ha portato a diverse ripetizioni all'interno dei capitoli, e tra un capitolo e l'altro, in particolare per quanto riguarda le azioni da compiere, quasi che il ribadire più volte lo stesso concetto o il sottolineare più volte la stessa azione da compiere sia un mezzo strategico per impedire ai paesi firmatari di "dimenticare qualcosa".

È evidente che in questa sezione i problemi vengono affrontati in maniera scientifica e meno politica che nel resto dell'Agenda; da qui traspare lo sforzo per raggiungere l'obiettivo di produrre un documento che, oltre a linee programmatiche, potesse fornire anche in maniera operativa la strada per la soluzione dei problemi, pur lasciando agli Stati la facoltà di scegliere mezzi -ed in qualche caso tempi- per la loro soluzione¹⁵².

Nell'Agenda 21 si rileva inoltre, in particolare a proposito degli ultimi capitoli, la necessità di una normativa universale per garantire la protezione ambientale e lo sviluppo sostenibile (in particolare del principio "chi inquina paga"), e per impedire l'esportazione dei rifiuti pericolosi verso quei paesi che per ovvie ragioni si mostrano più permissivi; a questo riguardo grande importanza assumono i controlli, che s'invitano a potenziare.

La maggior parte degli obiettivi contenuti nell'Agenda 21 dovrebbe essere raggiunto nel 2000, ma in diversi capitoli è presente un richiamo a precedenti conferenze della Nazioni Unite su temi specifici, in cui vennero decise alcune linee d'azione od obiettivi da raggiungere. L'analisi dei documenti di riferimento e degli obiettivi proposti, non è però confortante, in quanto la maggior parte dei risultati previsti in tali precedenti conferenze non è stato raggiunto.

Per citare qualche esempio: i programmi sullo studio della desertificazione, iniziati dall'UNEP nel 1977 e da questo riproposti nel 1984 e 1991 non hanno ancora fornito le informazioni richieste, e per questo sono stati nuovamente inseriti tra gli obiettivi dell'Agenda 21; il "Mar del Plata Action Plan" del 1977 il cui obiettivo era di assicurare ad ogni uomo acqua da bere entro il 1990 si può considerare fallito visto che ancora oggi un terzo delle popolazioni dei PVS non dispone d'acqua da bere.

¹⁵² Per citare qualche esempio: elaborare metodi efficienti per la valutazione dei livelli massimi di esposizione agli inquinanti, pianificare insediamenti urbani con l'obiettivo di ridurre l'impatto dei trasporti; individuare le aree vulnerabili dal punto di vista idrogeologico (zone in erosione, frane, ecc.) ed addestrare squadre di intervento in caso di catastrofe naturale; formare gli agricoltori nel campo dell'impiego di tecnologie che risanano la terra ed aumentino la produttività, quali le colture a rotazione, l'uso di concimi organici; sviluppo di processi di recupero energetico da biomasse o da rifiuti organici; suggerimenti su dove indirizzare la ricerca nel campo delle biotecnologie (sviluppo di vaccini specifici, sull'aumento della resistenza delle piante) e così via.

¹⁵¹ Quali, ad esempio, la FAO, l'UNEP, l'UNESCO, l'UNCTAD, l'ILO, ecc.

LE AREE PROGRAMMATICHE CONTENUTE NELLA SECONDA SEZIONE

CAPITOLO		PROGRAMME AREA
Ch 9	Protection of the Atmosphere	(a) Addressing the uncertainties: improving the scientific basis for decision-making; (b) Promoting sustainable development; (c) Energy development, efficiency and consumption; (d) Transportation; (e) Industrial development; (f) Terrestrial and marine resource development and land use; (g) Preventing stratospheric ozone depletion; (h) Transboundary atmospheric pollution
Ch 10	Land Resources	(a) Integrated approach to the planning and management of land resources (b) Enhancing the protection, sustainable management and conservation of all forests, and the greening of degraded areas through forest rehabilitation, afforestation, reforestation and other rehabilitative means
Ch 11	Deforestation	(a) Sustaining the multiple roles and functions of all types of forests, forest lands and woodlands
Ch 12	Desertification & Drought	(a) Strengthening the knowledge base and developing information and monitoring systems for regions prone to desertification and drought, including the economic and social aspects of these ecosystems; (b) Combating land degradation through inter alia, intensified soil conservation, afforestation and reforestation activities; (c) Developing and strengthening integrated development programmes for the eradication of poverty and promotion of alternative livelihood systems in areas prone to desertification; (d) Developing comprehensive anti-desertification programmes and integrating them into national development plans and national environmental planning; (e) Developing comprehensive drought preparedness and drought relief schemes, including self-help arrangements, for drought-prone areas and devising programmes to cope with environmental refugees; (f) Encouraging and promoting popular participation and environmental education focusing on desertification control and management of the effects of drought
Ch 13	Sustainable Mountain Development	(a) Generalizing and strengthening knowledge about the ecology and sustainable development of mountain ecosystems (b) Promoting integrated watershed development and alternative livelihood opportunities
Ch 14	Sustainable Agriculture & Rural Development	(a) Agricultural policy review, planning and integrated programming in the light of the multifunctional aspect of agriculture, particularly with regard to food security and sustainable development; (b) Ensuring people's participation and promoting human resource development for sustainable agriculture; (c) Improving farm production and farming systems through diversification of farms and non-farm employment; (d) Land resource planning, information and education for agriculture; (e) Land conservation and rehabilitation; (f) Water for sustainable food production and sustainable rural development; (g) Conservation and sustainable utilization of plant genetic resources for food and sustainable agriculture; (h) Conservation and sustainable utilization of animal genetic resources for sustainable agriculture; (i) Integrated pest management and control in agriculture; (j) Sustainable plant nutrition to increase food production; (k) Rural energy transfer to enhance productivity; (l) Evaluation of the effects of UV radiation on plants and animals caused by the depletion of the stratospheric ozone layer
Ch 15	Conservation of Biodiversity	Conservation of biological diversity
Ch 16	Biotechnology	(a) Increasing the availability of food, feed and renewable raw materials; (b) Improving human health; (c) Enhancing protection of the environment; (d) Enhancing safety and developing international mechanisms for cooperation; (e) Establishing enabling mechanisms for the development and the environmentally sound application of biotechnology
Ch 17	Protection of the Oceans	(a) Integrated management and sustainable development of coastal areas, including exclusive economic zones; (b) Marine environmental protection; (c) Sustainable use and conservation of marine living resources of the high seas; (d) Sustainable use and conservation of marine living resources under national jurisdiction; (e) Addressing critical uncertainties for the management of the marine environment and climate change; (f) Strengthening international, including regional, cooperation and coordination; (g) Sustainable development of small islands
Ch 18	Freshwater Resources	(a) Integrated water resources development and management; (b) Water resources assessment; (c) Protection of water resources, water quality and aquatic ecosystems; (d) Drinking water supply and sanitation; (e) Water and sustainable urban development; (f) Water for sustainable food production and rural development; (g) Impact of climate change on water resources
Ch 19	Toxic Chemicals - Management	(a) Expanding and accelerating international assessment of chemical risks; (b) Harmonization of classification and labelling of chemicals; (c) Information exchange on toxic chemicals and chemical risks; (d) Establishment of risk reduction programmes; (e) Strengthening of national capabilities and capacities for management of chemicals; (f) Prevention of illegal international traffic in toxic and dangerous products; (g) Enhancement of cooperation related to several programme areas
Ch 20	Hazardous Wastes - Management	(a) Promoting the prevention and minimization of hazardous waste; (b) Promoting and strengthening institutional capacities in hazardous waste management; (c) Promoting and strengthening international cooperation in the management of transboundary movement of hazardous wastes; (d) Preventing illegal international traffic in hazardous wastes
Ch 21	Solid Wastes - Management	(a) Protection of the quality and supply of freshwater resources (chapter 18); (b) Promoting sustainable human settlement development (chapter 7); (c) Protecting and promoting human health conditions (chapter 6); (d) Changing consumption patterns (chapter 4)
Ch 22	Radioactive Wastes - Management	Promoting the safe and environmentally sound management of radioactive wastes

A meno di tre anni dalle principali scadenze fissate nell'Agenda 21, e con i ritardi accumulati nei diversi settori è molto difficile credere che gli obiettivi indicati potranno essere raggiunti nei tempi prefissati.

5.3.3. *Il rafforzamento del ruolo dei maggiori gruppi* - Nella terza sezione dell'Agenda 21, l'attenzione è focalizzata sul ruolo dei principali soggetti (cui è affidato il compito di perseguire uno sviluppo sostenibile) e dei gruppi sociali vulnerabili, cui è necessario dedicare una particolare attenzione nella programmazione e pianificazione ai vari livelli (Fig. 5.6).

In apertura della sezione, nella quale ad ogni tipologia di soggetti è dedicato un capitolo¹⁵³, si trova un preambolo nel quale emergono le principali tematiche trattate e l'approccio scelto per riguardare il coinvolgimento di soggetti sociali, economici, istituzionali: l'approccio partecipativo. Si può affermare che gli strumenti individuati concorrano, tutti, a garantire una partecipazione attiva e consapevole alle decisioni per il governo dell'azione antropica sul sistema ambientale.

Nei confronti dei gruppi vulnerabili, cui sono dedicati i primi tre capitoli, si delinea un duplice intento; da un lato si programma l'integrazione di donne, giovani e comunità indigene in piani che ne garantiscano lo sviluppo e la tutela dei diritti, dall'altro se ne enfatizza il ruolo di decisori e di tutori dell'equilibrio naturale. In particolare questa parte dell'Agenda si presenta come un documento asettico nel quale problemi gravissimi (come la mortalità infantile, la violenza sui soggetti deboli, la marginalizzazione e distruzione d'intero comunità) vengono affrontati principalmente com'elementi di disturbo o d'ostacolo al perseguimento dello sviluppo sostenibile¹⁵⁴.

¹⁵³ I capitoli della terza sezione sono:

- Cap. 24 - Azioni globali per le donne verso uno sviluppo sostenibile ed equo
- Cap. 25 - Bambini e giovani nello sviluppo sostenibile
- Cap. 26 - Riconoscere e rafforzare il ruolo di popolazioni indigene e le loro comunità
- Cap. 27 - Organizzazioni non governative
- Cap. 28 - Autorità locali
- Cap. 29 - Il ruolo dei lavoratori e dei loro sindacati
- Cap. 30 - Il ruolo di affari e industria
- Cap. 31 - Comunità scientifica e tecnologica
- Cap. 32 - Il ruolo dei lavoratori agricoli

¹⁵⁴ Per maggiore approfondimento della tematica vedi par. 5.3.1.

Per quanto concerne le donne¹⁵⁵, si delineano obiettivi che spaziano dalla necessità di rimuovere quegli impedimenti che ancora limitano l'affidamento alle donne di ruoli chiave (legati allo sviluppo sostenibile), alla necessità della tutela contro la violenza e all'impossibilità di scegliere liberamente il ruolo di madre¹⁵⁶. Una serie d'attività programmatiche affidate ai Governi sono enumerate per l'attuazione degli obiettivi espressi; in particolare, s'individuano le aree che richiedono un'azione urgente (p.e. la necessità di promuovere la ricerca, la raccolta e la diffusione dell'informazione, la cooperazione ed il coordinamento internazionale e regionale¹⁵⁷). I costi stimati (1993-2000) per attuare tali programmi sono circa 40 milioni di dollari USA.

In due aree programmatiche si chiarisce il ruolo di giovani e bambini¹⁵⁸; ad entrambi s'intende procurare un futuro sano e sicuro, anche dal punto di vista della qualità ambientale, attraverso il perseguimento d'obiettivi legati per i primi alla formazione, all'occupazione e ai diritti umani e per i secondi alla tutela della salute.

I costi stimati (1993-2000) per l'attuazione della prima area programmatica sono circa 1,5 milioni di dollari USA, per la seconda non s'individuano nuovi finanziamenti oltre quelli già inseriti nei programmi per la salute della prima sezione del documento¹⁵⁹. Le condizioni preliminari, per le azioni relative alle popolazioni

¹⁵⁵ I riferimenti dell'ONU citati sono: la "World Conference to review and appraise the achievements of the United Nations Decade for Women: equality, development and peace" (Nairobi, 15-26 luglio 1985); la Convenzione su "Elimination of all forms of discrimination against women" (risoluzione ONU 34/180); la "World declaration on the survival, protection and development of children" (1990).

¹⁵⁶ Questi aspetti che in altri capitoli avevano un ruolo marginale diventano obiettivi prioritari in questa sezione.

¹⁵⁷ Gli attori sono istituzioni dell'ONU quali: "Division for the advancement of women", UNIFEM, INSTRAW, UNICEF, UNDP.

¹⁵⁸ Le due aree programmatiche citate sono: "Promuovere il ruolo attivo della gioventù nella protezione dell'ambiente e nella promozione dello sviluppo sociale ed economico" e "Bambini nello sviluppo sostenibile". Per i giovani si fa riferimento alle risoluzioni adottate dall'Assemblea Generale dell'ONU nel 1968, 1977, 1985, 1989. Per i bambini si fa riferimento al "World Summit for Children" del 1990, alla "Convention on the right of children" (risoluzione 44/25 novembre 1989), e ai lavori dell'UNICEF.

¹⁵⁹ Vedi par. 5.3.1.

indigene¹⁶⁰ e alle loro comunità, fanno riferimento alle storiche relazioni di tali soggetti con il proprio territorio ed alla tradizionale conoscenza olistica che essi hanno dell'ambiente e delle risorse naturali. Attraverso il rafforzamento del ruolo di tali comunità sul territorio s'intende tutelare soggetti a lungo marginalizzati e privati dei più elementari diritti umani ma, soprattutto, s'intende recuperare le loro tradizionali capacità di gestire il territorio in modo sostenibile. I costi stimati (1993-2000) per l'attuazione di tali propositi sono circa 3 milioni di dollari USA; tra i mezzi d'implementazione si annovera anche la dimensione giuridica e amministrativa.

Le NGO, formali ed informali e i movimenti radicati nel territorio (grass-roots movement) sono considerati partners elettivi per l'attuazione dello sviluppo sostenibile e per una democrazia partecipativa consapevole. A tali organismi è affidato il compito di offrire competenze nei campi più delicati, quali la messa a punto e l'implementazione di programmi per uno sviluppo ambientalmente sano e socialmente responsabile e la costruzione di reti d'interscambio diffuse sul pianeta; fermo restando il contributo ed il sostegno di Governi e ONU¹⁶¹ per promuovere il dialogo e la partecipazione delle NGO nella concezione, nello svolgimento e nella valutazione delle modalità d'implementazione dell'Agenda 21. I costi delle attività individuate non sono valutati, per mancanza d'elementi, e si rinvia a consulti di livello nazionale ed internazionale.

Le autorità locali compaiono anch'esse quali soggetti alla "gente", ma con uno strumento in più rispetto alla precedente categoria: il potere istituzionale di agire sul territorio. La maggior parte dei problemi e delle soluzioni evidenziate dall'Agenda 21 hanno le loro radici in attività che si svolgono localmente (la costruzione, la gestione ed in mantenimento economico delle infrastrutture sociali ed ambientali, la supervisione dei processi pianificatori e delle politiche ambientali, la valutazione e l'implementazione delle politiche ambientali nazionali e sub-nazionali) e l'obiettivo prioritario individuato, da attuarsi attraverso una serie di scadenze intermedie che giungono al 2000, è l'implementazione delle "Agen-

de 21 locali"¹⁶². Sono individuate partnership privilegiate con organizzazioni dell'ONU¹⁶³, in particolare con Habitat, per rafforzare la rete d'informazioni, di servizi e l'assistenza tecnica agli organi locali, in particolare nei PVS. Il costo annuale previsto per questo programma (1993-2000) è di circa 1 milione di dollari.

Leggermente differenti la struttura e i contenuti del capitolo dedicato al ruolo dei lavoratori¹⁶⁴ e dei sindacati nell'implementazione dello sviluppo sostenibile nel mondo del lavoro; la riduzione degli incidenti sul lavoro, la formazione relativa alla sicurezza nell'ambiente lavorativo e le relazioni tra ambiente e produttività possono essere perseguiti attraverso la promozione della libertà d'associazione, il rafforzamento della partecipazione, della consultazione¹⁶⁵ e della formazione. I costi stimati (1993-2000) sono di circa 300 milioni di dollari USA.

In collaborazione con il mondo del lavoro, all'industria e al mondo imprenditoriale, che sono i soggetti tra i maggiori responsabili dello stato dell'ambiente, è affidato un ruolo di peso nella definizione dei nuovi modelli di consumo¹⁶⁶; efficienti processi di produzione, strategie preventive e tecnologie di produzione più pulite, insieme alla riduzione della produzione dei rifiuti, possono concorrere alla riduzione dell'impatto sull'uso delle risorse.

Due aree programmatiche¹⁶⁷, molto sintetiche,

¹⁶² Si ritrova un ulteriore riferimento a donne e giovani quali soggetti da coinvolgere a livello locale; irrimediabilmente si può affermare che si ritiene necessario ribadire pedissequamente la presenza di tali soggetti in ogni ambito per compensare la precedente, ed in molti paesi l'attuale, totale indifferenza manifestata nei loro confronti.

¹⁶³ Le organizzazioni cui si fa riferimento sono: UNDP, UNCHS-Habitat, UNEP, Banca Mondiale, International Union of Local Authorities, World Association of the Major Metropolises, Summit of Great Cities of the World, the United Towns Organization.

¹⁶⁴ Attore privilegiato è l'ILO.

¹⁶⁵ Rapporto tripartito Datore di lavoro/Lavoratore/Governo. Gli organi cui si fa riferimento sono: UNIDO-organized ministerial-level "Conference on Ecologically Sustainable Industrial Development", tenutasi a Copenhagen nell'ottobre 1991; "Business Charter on Sustainable Development" della International Chamber of Commerce (ICC), UNEP "International Cleaner Production Clearing House" (ICPIC), UNIDO Industrial and Technological Information Bank (INTIB), ICC International Environment Bureau (IEB).

¹⁶⁷ Si tratta di "la promozione di una produzione più pulita" e "la promozione di un'imprenditorialità responsabile".

¹⁶⁰ Si fa riferimento a ILO "Indigenous and Tribal people Convention" (no. 169), a "International year for the World's Indigenous people (1993)" (risoluzione 45/164 del 1990).

¹⁶¹ Si indica il 1995 come data di riferimento per la definizione dei ruoli.

evidenziano due angoli visuali; il primo si ricollega ai temi legati all'auspicato cambiamento dei modelli di consumo insostenibili¹⁶⁸ e, per gli aspetti tecnici, alle argomentazioni dettagliate del settore risorse¹⁶⁹, il secondo è più mirato alla formazione di una categoria d'attori che costituisca l'humus per un rinnovato senso di responsabilità nei confronti dell'ambiente e della salute umana. I topoi, sovente ribaditi, sono: l'efficienza nell'uso delle risorse, il ri-uso e riciclaggio dei residui e la riduzione dei rifiuti; essi sono raggiungibili attraverso la fusione di strumenti economici e normativi e la cooperazione tecnologica¹⁷⁰. I costi valutati per le suddette attività (da parte di Governi e organizzazioni internazionali) sono già inclusi in altre aree programmatiche. La comunità scientifico-tecnologica è onnipresente (soprattutto nei capitoli più "tecnici" dell'Agenda) in quanto fonte delle conoscenze indispensabili alla messa a punto di strategie efficaci. Le due aree programmatiche, che ne istituzionalizzano il ruolo, sono relative a "migliorare la comunicazione e la cooperazione tra comunità scientifica e tecnologica, decisori e pubblico" e a "promuovere i codici per la pratica e le linee guida relative a scienza e tecnologia".

La diffusione della conoscenza ai vari livelli concorre sicuramente all'incentivazione del già citato "approccio abilitante", così come la definizione di protocolli comportamentali è importante per l'individuazione di priorità finalizzate al mantenimento e all'avanzamento dei "sistemi di supporto alla vita" citati nella Dichiarazione di Rio. I costi stimati (1993-2000) sono rispettivamente di circa 15 e 5 milioni di dollari USA.

Il problema dell'attività agricola, che interessa un terzo della superficie terrestre, è stato sovente affrontato nel corso del documento; in questa sede si coglie lo spunto del ruolo degli agricoltori¹⁷¹ per evidenziare le difficoltà che essi affrontano e le peculiarità di un'attività produttiva

strettamente connessa con il consumo e la riproduzione delle risorse e con il soddisfacimento di bisogni primari. Decentralizzare i processi decisori trasferendoli alle organizzazioni locali e agli utenti primari di risorse naturali, dotare le donne e i gruppi vulnerabili di strumenti legali per l'accesso al suolo e alla formazione, incoraggiare pratiche agricole sostenibili e recuperare le conoscenze indigene sono le attività attribuite ai Governi¹⁷².

In definitiva si può affermare che, nonostante il taglio "politico" dato all'intera sezione, è forte la valenza propositiva, in particolare per quanto riguarda i soggetti più vulnerabili; c'è però da rilevare che in proporzione i fondi previsti per la realizzazione dei programmi di questo settore sono nettamente inferiori a quanto stabilito per gli altri. La nota positiva è che i soggetti che a Rio hanno avuto un ruolo secondario rispetto ai veri attori della Conferenza - i Governi - nel successivo appuntamento d'Istanbul sono stati chiamati a giocare un ruolo sicuramente di maggiore impatto.

5.3.4. *1mezzi d'implementazione* - Nell'ultima sezione dell'Agenda¹⁷³ si ritrovano, come già accennato, gli strumenti e le modalità per l'implementazione della filosofia e della pratica dello sviluppo sostenibile nelle, pur disparate, realtà mondiali. Il termine implementazione, acquisito dalle scienze dell'informazione, ha una valenza molteplice, in particolare, si indicano in tal modo i mez-

¹⁶⁸ Vedi par. 5.3.1.

¹⁶⁹ Vedi par. 5.3.2, in particolare la lettura critica degli ultimi quattro capitoli dell'Agenda 21.

¹⁷⁰ In questa sede vengono trattati anche i temi apparentemente avulsivi e ripetitivi del coinvolgimento di donne e giovani, con le conseguenti ricadute occupazionali, delle condizioni ecologiche nei PVS, della condivisione di esperienze con le autorità locali, dell'uso delle conoscenze tradizionali indigene, tematiche comuni ad altri capitoli e/o settori.

¹⁷¹ Gli organi internazionali interessati alla tematica sono: FAO, IFAD, WFP, Banca Mondiale e NGO locali.

¹⁷² La forte integrazione di questo argomenti con altri trattati nel documento è esplicitata dalla considerazione che la consueta valutazione dei costi è rinviata ad altri capitoli: la promozione di un'agricoltura sostenibile e uno sviluppo rurale (cap. 14), la lotta alla povertà (cap. 3), la gestione di ecosistemi fragili: la lotta alla desertificazione (cap. 12), lo sviluppo sostenibile delle aree montane (cap. 13).

¹⁷³ I capitoli della quarta sezione sono:

Cap. 33 - Meccanismi e risorse finanziarie.

Cap. 34 - Trasferimento di tecnologie ambientalmente sane, cooperazione e costruzione di capacità.

Cap. 35 - Scienza per lo sviluppo sostenibile.

Cap. 36 - Promozione della educazione, consapevolezza del pubblico e formazione.

Cap. 37 - Meccanismi nazionali e cooperazione internazionale per lo sviluppo della costruzione di capacità nei PVS.

Cap. 38 - Organizzazioni istituzionali internazionali.

Cap. 39 - Strumenti e meccanismi legali internazionali.

Cap. 40 - Informazioni per le decisioni.

Per la descrizione delle aree programmatiche vedi fig.5.7.

LE AREE PROGRAMMATICHE DELLA TERZA SEZIONE

CAPITOLO	PROGRAMME AREA
Ch. 23 Preamble Major Groups	
Ch. 24 Women	
Ch. 25 Children & Youth	(a) Advancing the role of youth and actively involving them in the protection of the environment and the promotion of economic and social development; (b) Children in sustainable development.
Ch. 26 Indigenous People	
Ch. 27 Non-Governmental Organizations	
Ch. 28 Local Authorities	
Ch. 29 Trade Unions	
Ch. 30 Business & Industry	(a) Promoting cleaner production; (b) Promoting responsible entrepreneurship;
Ch. 31 Scientific & Technological Community	(b) Promoting responsible entrepreneurship; (b) Promoting codes of practice and guidelines related to science and technology;
Ch. 32 Role of Farmers	

zi per rendere operativo e per consentire l'utilizzo del documento programmatico dell'ONU, allo scopo di attuare uno sviluppo sostenibile nel mondo.

Il flusso organizzativo di questa sezione è esplicito: si parte dal problema del reperimento delle risorse finanziarie per l'attuazione dei programmi messi a punto nell'Agenda e si prosegue con l'approfondimento dei mezzi di implementazione citati e descritti nei vari capitoli; ritroviamo infatti la cooperazione per il trasferimento di tecnologie, la ricerca scientifica, la formazione, la costruzione della capacity building, gli aspetti giuridici e l'informazione come supporto alle decisioni consapevoli.

Più nel dettaglio, nel capitolo relativo alle risorse finanziarie¹⁷⁴, si ribadiscono sinteticamente i principali obiettivi dell'Agenda 21, e quindi dell'UNCED (già evidenziati nella prima sezione), a partire dalla lotta alla

povertà fino alla liberalizzazione del commercio. Si riafferma che i costi della non azione in materia di sviluppo sostenibile, soprattutto da parte dei PVS, possono superare di gran lunga i costi per l'implementazione dell'Agenda, ed inoltre possono restringere le possibilità di scelta per le future generazioni. Si indica che il finanziamento delle attività di implementazione dell'Agenda 21 deve provenire dai settori pubblici, ma anche da fonti private di ciascun paese. Si riafferma la necessità di destinare lo 0,7% del PNL dei paesi sviluppati in favore dei PVS, e di coniare specifiche politiche di riduzione dei debiti internazionali di tali soggetti ed incentivare il loro accesso al mercato finanziario. Le attività del capitolo sono collegate alla implementazione di tutti gli altri capitoli della Agenda 21.

Lo sviluppo delle risorse umane e la costruzione di capacità locali - due tra i temi più "forti" di tutto il documento - sono strettamente legati al trasferimento di tecnologie ambientalmente sane (EST), di know-how, procedure, equipaggiamenti, beni e servizi in particolare verso i PVS. Si presuppone, infatti, che un trasferimento di tecnologie (che induce sviluppi rigorosamente esogeni e non produce

¹⁷⁴ Il riferimento per tali problematiche è la risoluzione n 44/228 del 22/12/89 della Assemblea Generale delle Nazioni Unite, nella quale si definisce il programma della Conferenza di Rio.

ricadute positive -dal punto di vista socioeconomico- sul territorio nel quale va ad inserirsi) non rappresenti una reale occasione di crescita per il paese ricettore di tali tecnologie. Un pieno successo può provenire solo da un reale coinvolgimento delle popolazioni locali¹⁷⁵ e non da un intervento "calato dall'alto", destinato a rimanere una cattedrale nel deserto; premessa indispensabile alle operazioni di trasferimento è la raccolta di dati ed informazioni relative allo stato dell'arte delle attuali tecnologie e dei rischi ambientali ad esse connessi. Le attività esplicitate nel capitolo sono relazionate allo sviluppo di una rete di informazioni e di centri di ricerca che leghi i sistemi territoriali a vari livelli, alla promozione dell'accesso e della gestione sostenibile di EST, a programmi di cooperazione ed assistenza di vario genere. I costi stimati (1993-2000) sono tra i 450 e i 600 milioni di dollari USA.

Le argomentazioni relative al settore della ricerca scientifica per lo sviluppo sostenibile si armonizzano alle conclusioni ed alle raccomandazioni della "International Conference of an Agenda of Science for Environment and Development into the 21st Century"¹⁷⁶; in particolare il supporto degli scienziati è necessario per comprendere problemi quali i cambiamenti climatici, l'incremento nel consumo delle risorse, le tendenze demografiche e il degrado ambientale e fornire, quindi, supporto ai decisori¹⁷⁷. Le aree programmatiche sono relative al rafforzamento di basi scientifiche per la gestione sostenibile delle risorse, all'avanzamento della conoscenza scientifica e dell'interdisciplinarietà, alla valutazione scientifica di lungo termine e alla costruzione di capacità e potenzialità scientifiche; le tematiche sono strettamente intrecciate¹⁷⁸ e sono affrontate alla luce del gap nella comunicazione tra mondo scientifico, decisori e pubblico, colmato talvolta

solo dall'impegno di alcune NGO di settore. Sembra utile sottolineare l'intento di mettere a punto un sistema per il controllo ed il monitoraggio delle risorse e delle aree a rischio (EARTHWATCH system) e, anche in questa sede, si ribadisce l'utilità di integrare le nuove tecnologie con le tecniche tradizionali in uso tra le popolazioni indigene. I costi stimati (1993-2000) sono circa 3 miliardi di dollari USA, distribuiti tra le varie aree programmatiche.

Il problema dell'educazione, della pubblica consapevolezza -resa difficile da una limitata e/o erronea diffusione delle informazioni- e della formazione¹⁷⁹ è collegato a tutte le aree trattate nell'*Agenda 21*, più strettamente a temi quali il soddisfacimento dei bisogni primari, la valorizzazione delle vocazioni e la costruzione di capacità, la raccolta e la diffusione di dati e informazioni, la ricerca scientifica ed il ruolo dei principali soggetti¹⁸⁰. Pur non introducendo nuovi elementi rispetto a quanto trattato nelle specifiche aree, si arriva però a definire i metodi didattici, i compiti delle scuole, le attività di centri di ricerca regionali e così via, per garantire l'attuazione delle direttive messe a punto in conferenze specifiche dell'ONU entro le scadenze determinate¹⁸¹. Tra le varie attività -alcune strettamente legate al sistema formativo altre anche a quello informativo- si rileva il riferimento alle attività del turismo e del tempo libero, quali veicoli per la crescita culturale e per l'acquisizione di consapevolezza ambientale¹⁸². Gli interlocutori, come del

¹⁷⁵ Si fa esplicito riferimento alla necessità di coinvolgere parimenti uomini e donne nella costruzione di capacità endogene. Nota come ASCEND 21 che così si articola:

- Rafforzare le basi scientifiche per la gestione sostenibile.
- Sviluppare la comprensione scientifica.
- Migliorare la distribuzione scientifica a lungo termine.
- Costruire la capacità scientifica.

¹⁷⁷ Il territorio, gli oceani, l'atmosfera, l'acqua, l'energia, le tecnologie di remote-sensing, robotica e modellizzazione, tutti i temi approfonditi nella seconda sezione del documento trovano in questo capitolo un nuovo angolo visuale.

¹⁷⁸ Si può supporre che la suddivisione in aree programmatiche differenti sia dovuta alla necessità di ribadire concetti dalla forte valenza politica e di riferirsi al documento ufficiale di ASCEND 21 e non a reali differenze di contenuti.

¹⁷⁹ I documenti istituzionali cui fa riferimento sono l'insieme di Dichiarazioni e Raccomandazioni della "Intergovernmental Conference on Environmental Education" (UNESCO - UNEP) tenutasi a Tbilisi nel 1977; "World Conference on Education for all: meeting basic learning needs" (Tailandia, 1990); la "Intergovernmental Conference on Environmental Education" (Parigi, 1978); il "World Summit for Children" (già citato nello specifico paragrafo).

¹⁸⁰ Vedi le riflessioni già sviluppate in tal senso nei capitoli 5.3.1 e 5.3.3; inoltre compaiono quelle che altrove sono state definite categorie vulnerabili (bambini, giovani, donne, poveri...) con particolari riferimenti all'educazione primaria, all'opportunità, per le donne, di inserirsi in campi non tradizionali e di eliminare stereotipi dai loro curricula, all'insegnamento a distanza, all'università aperta, all'uso dei mass media per l'educazione.

¹⁸¹ Molte delle scadenze individuate sono già trascorse senza raggiungere apprezzabili risultati.

¹⁸² La "The Hague Declaration of Tourism" (1989) e i programmi della "World Tourism Organization" e dell'UNEP sono relativi a musei, patrimonio storico, zoo, giardini botanici, parchi nazionali ed aree protette.

resto in quasi tutta la sezione, sono gli organi ONU¹⁸³ e i Governi, ai quali si uniscono le NGO nelle attività "sul campo"; i finanziamenti sono dell'ordine di grandezza di 15 miliardi di dollari.

La costruzione di capacità locali, perseguita soprattutto attraverso la cooperazione internazionale, si concretizza attraverso le attività di costruzione del consenso a livello nazionale e la valutazione e l'indirizzo delle scelte politiche sulle problematiche cruciali di ciascun paese. La formulazione di strategie di capacity building per l'implementazione dell'*Agenda 21* è comune a tutto il documento e ricorre con tagli diversi nei vari settori già citati; autorità locali ed internazionali, NGO e ricercatori, imprenditori ed istituzioni varie sono coinvolti quali soggetti o attori del trasferimento di tecnologie, conoscenze e competenze; si incentivano i processi partecipatori e lo sviluppo delle risorse umane, così come l'incremento dei contributi da parte del sistema dell'ONU¹⁸⁴ per le iniziative di costruzione di capacità e possibilità in particolare nei PVS. I costi individuati per attuare i programmi "chiave" del trasferimento di tecnologie e know-how ai PVS è di circa 15 miliardi di dollari o il 25% del totale dei fondi di sviluppo disponibili. Inoltre il Segretariato della Conferenza prevede che i costi (1993-2000) relativi a tutta l'area programmatica vadano dai 300 milioni ad 1 miliardo di dollari.

Con una ulteriore ridondanza, rispetto a quanto già detto in altri settori dell'*Agenda*, si dedica un capitolo alle strutture istituzionali internazionali¹⁸⁵ chiamate ad effettuare l'integrazione tra ambiente e sviluppo¹⁸⁶; si riprende e si dettaglia ciò che emerge in quasi ogni capitolo del documento, forse per meglio stabilire i ruoli. In particolare, si evince che l'Assemblea Generale delle

Nazioni Unite è responsabile di un esame periodico¹⁸⁷ dell'implementazione della *Agenda 21*. All'Economic and Social Committee spetta il compito di assistere l'Assemblea Generale per la supervisione e il coordinamento dell'intero sistema di implementazione della *Agenda 21* e dei programmi dell'ONU. Tra questi organi si annoverano anche la CSD (Commission for Sustainable Development), creata secondo l'articolo 68 della carta delle Nazioni Unite e la Segreteria Generale. A questi vanno aggiunti vari organi, programmi e organizzazioni dell'ONU che fungono da coordinamento inter-agenzia ad alto livello¹⁸⁸, da corpo consultivo ad alto livello, da struttura di supporto della Segreteria Generale dell'ONU. A tali soggetti compete la cooperazione ed implementazione regionale, sub-regionale e nazionale dei programmi dell'*Agenda*, la cooperazione tra i corpi dell'ONU e le organizzazioni finanziarie internazionali, il coordinamento, il supporto ed il finanziamento delle NGO. Nel capitolo si effettua una sorta di suddivisione delle competenze, nell'ambito del sistema dell'ONU, per elaborare strategie che arrestino il degrado del pianeta e per verificare l'operato attraverso una serie di appuntamenti di verifica.

Per gli strumenti e meccanismi legali internazionali si nota che tra le azioni sono annoverati l'esame, la valutazione e la definizione dei campi d'azione per promuovere lo sviluppo sostenibile nella legislazione internazionale, i meccanismi di implementazione, la partecipazione collettiva nella elaborazione ed applicazione delle leggi internazionali, le dispute nel campo dello sviluppo sostenibile; senza entrare nel merito di questioni squisitamente legate al diritto internazionale, si possono individuare alcuni punti interessanti per le ricadute che comportano sul sistema ambientale, inteso nel suo senso più ampio e complesso. In particolare si rileva la necessità di giungere ad una legislazione che, almeno in campo ambientale, abbia un valore universale, nel senso di inserire all'interno delle normative tecniche di settore, valori limite (di emissioni, potabilità, ecc.) uguali per tutti i paesi.

¹⁸³ Oltre all'UNESCO e all'UNEP, in particolare al suo "International Environmental Education Programme" legato alla formazione a livello universitario e ai settori terziari dell'informazione e della comunicazione audio-visuale, sono coinvolti l'UNICEF (per il settore dell'educazione primaria e per l'orientamento dell'infanzia), l'UNDP e la Banca Mondiale; si stabilisce una periodica revisione dei programmi educativi stilati.

¹⁸⁴ Sono interessati gli stessi organi già citati nel corso del paragrafo.

¹⁸⁵ Tra questi: UNEP, UNDP, UNCTAD, UNSO ed altre agenzie specializzate.

¹⁸⁶ Anche in questo caso si fa riferimento a risoluzioni dell'Assemblea Generale, in particolare la 45/264 del 13 maggio 1991 e la 46/235 del 13 aprile 1992.

¹⁸⁷ Tale esame periodico deve essere compiuto secondo le modalità, gli aspetti organizzativi e le scadenze previste dall'Assemblea stessa.

¹⁸⁸ Task di competenza dell'"Administrative Committee on Coordination" con l'esperienza del "Designated Officials for Environmental Matters" e il "Committee of International Development Institutions on Environment" oltre ad UNEP e UNDP.

L'ultimo capitolo dell'*Agenda 21* è relativo alla raccolta ed elaborazione delle informazioni di supporto alle decisioni; le relative aree programmatiche sono mirate al superamento dei gap tra i dati (ambientali e socio-economici) ed al miglioramento della disponibilità di informazioni. Anche in questo caso vengono raccolti e sistematizzati elementi delle questioni che già sono state trattate in altri capitoli (ma qui approfonditi) quali lo sviluppo di indicatori di sviluppo sostenibile, la promozione dell'uso globale degli stessi, il miglioramento del reperimento dei dati, del loro uso e dei metodi di valutazione ed analisi, la realizzazione di una struttura di informazioni comprensibili, il rafforzamento della capacità di informazione tradizionale. Attuabili attraverso una spesa di circa 2 miliardi di dollari. Altrettanta rilevanza viene attribuita ad attività tese a massimizzare la disponibilità dei dati necessari ad una gestione sostenibile dell'ambiente e ad attività quali la produzione di informazioni utilizzabili nelle decisioni, gli standard e i metodi di gestione delle informazioni, lo sviluppo di documentazione sulle informazioni¹⁸⁹, l'incremento della capacità delle reti elettroniche, l'utilizzazione delle sorgenti di informazioni commerciali.

5.4 Il Piano Nazionale Italiano per lo Sviluppo Sostenibile in attuazione dell'*Agenda 21*

L'*Agenda 21* ha lo scopo principale di fornire un modello di riferimento ad ogni singolo paese per la messa a punto di programmi e piani per lo sviluppo sostenibile; l'approccio globale alle problematiche ambientali, espresso dall'*Agenda 21*, garantisce che i programmi nazionali di sviluppo sostenibile non perdano di vista gli equilibri planetari. Ogni paese ha affrontato in modo differente questo percorso dal generale al particolare; nello specifico, l'Italia, il 28 dicembre del 1993, approvò un Piano Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile in attuazione dell'*Agenda 21*¹⁹⁰.

Il primo aspetto che si evidenzia nel piano italiano è che questo riprende sia concettualmente sia struttural-

mente il "Programma politico e d'azione della Comunità Europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile"¹⁹¹ - preparato parallelamente ai lavori preparatori della conferenza UNCED - in cui sono individuati, sulla base di priorità estrapolate dalla situazione dei paesi della comunità europea, sei settori da analizzare in dettaglio e per cui proporre azioni, che rappresentano per l'Italia, e per l'intera Comunità Europea, i settori produttivi più tradizionali (agricoltura, turismo, industria), le infrastrutture di base (energia e trasporti) i problemi terminali dei processi di produzione e consumo (rifiuti).

Al documento si aggiunge l'impegno preliminare del Ministero degli Affari Esteri in merito agli impegni assunti e da assumere nel campo della cooperazione internazionale con le varie Agenzie dell'ONU per lo sviluppo sostenibile, e per il sostegno ai PVS, in accordo con quanto previsto negli ultimi capitoli dell'*Agenda*.

Ogni capitolo del Piano Nazionale d'attuazione dell'*Agenda 21*, si apre con un esame della situazione italiana, analizza le indicazioni dell'*Agenda 21*, indica gli obiettivi prioritari da raggiungere, le azioni e gli strumenti necessari all'attuazione, e designa i soggetti responsabili all'attuazione del piano.

Il piano non esaurisce però gli interventi messi in atto dall'Italia in materia di protezione ambientale e sviluppo sostenibile. L'Italia, infatti, già prima della Conferenza di Rio, aveva firmato alcune fra le più importanti Convenzioni internazionali, in particolare modo sulla prevenzione dell'inquinamento atmosferico. Dopo Rio, l'Italia si è avviata, con il Piano triennale di tutela ambientale 1994-1996 previsto dalla legge 305-89, il Programma triennale per le aree naturali protette¹⁹² (che ricalca principalmente quanto sarà poi previsto per l'attuazione della Convenzione sulla diversità biologica ra-

¹⁸⁹ Nel documento vengono discussi alcuni temi considerati quali: aree prioritarie d'intervento, e sono definiti gli obiettivi a medio termine da raggiungere entro il 2000, ed altri a lungo termine che dovrebbero costituire l'orientamento o la direzione da seguire in vista di uno sviluppo sostenibile, ed una gamma d'azioni necessarie per realizzare gli obiettivi stabiliti. "Il programma affronta diversi temi che riguardano l'ambiente: tra questi il cambiamento climatico, l'acidificazione e l'inquinamento atmosferico, il deterioramento dell'ambiente urbano e delle zone costiere, la distruzione della natura e della diversità biologica, l'impoverimento e l'inquinamento delle risorse idriche, i rifiuti".

¹⁹² Cfr. l'art. 4 della legge n. 394/91.

CAPITOLO	PROGRAMME AREA
Ch. 33 Financial Resources	
Ch. 34 Technology Transfer	
Ch. 35 Science for Sustainable Development	(a) Strengthening the scientific basis for sustainable management; (b) Enhancing scientific understanding; (c) Improving INGO-term scientific assessment; (d) Building up scientific capacity and capability.
Ch. 36 Education, Public Awareness & Training	(a) Reorienting education towards sustainable development; (b) Increasing public awareness; (c) Promoting training.
Ch. 37 Capacity Building in Developing Countries	
Ch. 38 International Institutions	
Ch. 39 International Legal Instruments	
Ch. 40 Information for Decision-making	(a) Bridging the data gap; (b) Improving information availability

tificata a Rio) ed il Piano energetico nazionale (che pone il risparmio d'energia e la protezione dell'ambiente tra i cinque obiettivi prioritari da perseguire), verso un cam-

mino di conservazione dell'ambiente e di perseguimento degli obiettivi contenuti nell'Agenda 21.¹⁹³

Si è affermato che i sei obiettivi principali del Piano

¹⁹³ Si ricordano tra gli altri:

- il recepimento del regolamento comunitario sull'ecogestione ed audit ambientale n. 1836/93 (Regolamento EMAS (Eco Management and Audit Scheme) n. 1836 - GUCE 10/7/93 n. L 168/1).
 - l'introduzione dell'ecolabel (etichetta ecologica) per alcuni prodotti industriali.
- Riguardo al settore energetico e in materia d'inquinamento atmosferico (settori strettamente collegati):
- il Programma nazionale per la stabilizzazione delle emissioni d'anidride carbonica entro il 2000 al livello del 1990;
 - l'attuazione della Convenzione di Ginevra del 1979 sull'inquinamento transfrontaliero a lunga distanza;
 - la ratifica, nel 1992, del Protocollo di Sofia del 1988 che riguarda la stabilizzazione delle emissioni nazionali di ossidi d'azoto ai livelli del 1987;
 - la ratifica del Protocollo di Ginevra che riguarda la riduzione entro il 1999 del 30% o almeno la stabilizzazione delle emissioni di Composti Organici Volatili (COV) rispetto al livello del 1988;
 - la Convenzione di Vienna del 1985, ratificata dall'Italia nel 1988, sulla protezione dell'ozono atmosferico;
 - il protocollo di Montreal del 1987, ratificato nel 1989 e

gli emendamenti di Copenaghen del 1992 sulla riduzione e la messa al bando delle sostanze che distruggono l'ozono (CFC, halon, ecc);

- l'attuazione della risoluzione di Lussemburgo dell'ottobre del 1990, in cui venne decisa, in ambito comunitario la stabilizzazione delle emissioni di anidride carbonica al livello del 1990 entro il 2000;
- alcuni decreti del Ministero dell'Ambiente riguardanti la riduzione delle emissioni nazionali di anidride solforosa e ossidi di azoto, con scadenze temporali prefissate (Decreto del Ministero dell'Ambiente 8/5/89), l'introduzione di valori limite di emissione per gli impianti di combustione (Decreto del Ministero dell'Ambiente 12/7/90);
- le leggi 9/91 e 10/91 per la promozione del risparmio energetico e la diffusione delle fonti rinnovabili;
- l'introduzione delle procedure di valutazione di impatto ambientale per gli impianti energetici, e non solo. Si ricorda che con la legge 8/7/86 n. 349 (art. 6), il DPCM n. 377/88 del 10/8/88 (pubblicato nella GU n. 204 del 31/8/88) lo Stato Italiano ha recepito la direttiva 85/337/CEE e ha reso obbligatorio lo studio di VIA per quelle opere comprese nell'art. 1 e corrispondenti all'allegato 1 della gazzetta 85/337/CEE.

Nazionale italiano sono l'energia, l'industria, l'agricoltura, i trasporti, i rifiuti, il turismo. Questi settori si sovrappongono solo in parte con quanto previsto dall'Agenda 21, ma, analizzandone in dettaglio i contenuti, si evidenzia il riferimento a più capitoli ed a più aree programmatiche del documento di Rio.

Per quanto riguarda l'energia, gli obiettivi dell'Italia sono da collegarsi in primo luogo a quanto previsto dalla convenzione sui cambiamenti climatici di Rio e, quindi, al capitolo sulla protezione dell'atmosfera che, come si è detto nei paragrafi precedenti, costituisce un vero e proprio piano d'attuazione della Convenzione, e a quanto descritto nel capitolo sulla promozione di sistemi sostenibili d'energia e trasporti. Si riconosce inoltre che la limitazione delle emissioni atmosferiche industriali (gas ad effetto serra e sostanze nocive) può avvenire solo con l'efficienza della produzione, trasmissione, distribuzione e consumo dell'energia; questi problemi furono già affrontati in dettaglio nel Piano energetico nazionale, e nelle leggi 9/91 e 10/91 cui si rimanda per un approfondimento.

In particolare, per l'industria, si evidenzia che le linee d'intervento prioritarie adottate dall'Italia riguardano la prevenzione del rischio, generato dalle attività industriali nei confronti dell'ambiente e della salute, e la gestione delle sostanze chimiche pericolose e nocive: le principali Convenzioni internazionali (alcune delle quali già citate nell'Agenda 21) e leggi nazionali ratificano questi obiettivi.¹⁹⁴ Gli obiettivi nazionali tendono in primo luogo ad interventi di bonifica di suoli, acqua ed aria contaminati, allo sviluppo di una politica di sostenimento della crescita economica integrata con la prevenzione

dell'inquinamento, ed al controllo degli usi delle risorse naturali.¹⁹⁵ Tra gli strumenti previsti vi sono, innanzi tutto, azioni d'informazione ambientale, sia nei confronti delle industrie sia dei consumatori, oltre ad accordi di programma con le industrie stesse (vedi ad esempio il programma FARE istituito dalla Fiat, sul recupero e riciclo di parti d'autoveicoli), che ricalcano sostanzialmente quanto previsto Regolamento Comunitario sull'Ecogestione ed Audit Ambientale, EMAS. Lo Stato italiano s'impegna da parte sua a migliorare le banche dati di settore (SINA - Sistema Informativo Nazionale Ambientale), a rafforzare il ruolo dell'ANPA (Agenzia Nazionale per l'Ambiente) per un maggiore controllo, a rendere operativo il processo d'accreditamento ambientale sulla base del Regolamento EMAS, ad accelerare il processo d'ecolabeling su prodotti e manufatti di grande consumo compatibili con l'ambiente durante l'intero ciclo di vita.

Altre azioni più specifiche riguardano la riduzione del rischio industriale delle aree urbane e la delocalizzazione degli impianti a rischio elevato d'incidente o d'inquinamento dell'ambiente, lo sviluppo di procedure di prevenzione dell'inquinamento, lo sviluppo d'attività di ricerca di standard per sostanze chimiche presenti nelle componenti ambientali (aria, acqua, suolo) e nei beni di consumo (tra i quali alimenti e prodotti per la casa, ecc.), e obiettivi di riduzione di emissioni di diverse sostanze e degli scarti di processi industriali di metalli pesanti.

Tra gli strumenti principali da elaborare vi è l'implementazione di un Testo unico ambientale, vista la gran massa di provvedimenti legislativi esistenti in questa materia¹⁹⁶.

Per quanto riguarda l'agricoltura¹⁹⁷, le azioni da compiere si rifanno anch'esse in via esplicita al V programma di azione comunitario per la tutela dell'ambiente della Unione Europea, che propone di attuare un'agricoltura sostenibile con interventi per l'estensificazione della produzione agricola, la riduzione di mezzi chimici di sinte-

¹⁹⁴ Tra queste si ricordano:

- il Protocollo di Helsinki del 1985, ratificato nel 1989, sulla riduzione, entro il 1993 delle emissioni atmosferiche di anidride solforosa del 30% rispetto al 1980;
- il già citato Protocollo di Sofia;
- il DPR n. 203/88 sul contenimento delle emissioni degli impianti industriali;
- il contenimento delle emissioni di anidride carbonica ai livelli del 1990 entro il 2000 negli impianti non energetici del settore industriale;
- il divieto di uso di amianto e la bonifica dei luoghi che lo contengono (Legge n. 257/92);
- la Convenzione di Espo e di Helsinki, rispettivamente sulla prevenzione dell'impatto ambientale di grandi installazioni industriali e degli incidenti industriali in un contesto transfrontaliero.

¹⁹⁵ I capitoli di riferimento nella Agenda 21 per tali obiettivi sono il capitolo sul rafforzamento del ruolo dell'industria ed il capitolo sulla protezione dell'atmosfera.

¹⁹⁶ Ad oggi, aprile 1997, tale testo non risulta ancora pubblicato.

¹⁹⁷ Il capitolo di riferimento dell'Agenda 21 è principalmente il capitolo sulla agricoltura sostenibile, ma collegamenti si trovano anche con il capitolo sulle acque e quello sui rifiuti solidi.

si, la riduzione dell'apporto al suolo di azoto e la razionalizzazione dell'impiego di pesticidi, la riduzione della concentrazione del patrimonio zootecnico -grande inquinatore di falde e di affluenti del fiume Po- il risparmio di acqua per irrigazione mediante l'uso di acque reflue opportunamente trattate, l'incentivazione alla agricoltura biologica, l'informazione dei consumatori, il ricorso ad incentivi economici e fiscali, programmi per l'aumento delle superfici forestali, le attività di valorizzazione del territorio con l'agriturismo. Tale quadro di interventi è stato predisposto, in sede comunitaria nell'ambito della PAC (Politica Agricola Comunitaria), ed è sostenuta da alcuni Regolamenti comunitari (Reg. CEE n. 2092/91, n. 2078/92, n. 2080/92).

Nel programma si riconosce la relazione diretta che esiste tra i prodotti utilizzati per fertilizzare e concimare i terreni e l'inquinamento delle acque. È per questo motivo che l'Italia ha recepito alcune Direttive CEE, relative alla protezione delle acque dall'inquinamento da nitrati provenienti da fonti agricole (Dir. CEE n. 91/676) e alla limitazione all'uso di pesticidi (Dir. CEE n. 91/414).

Le azioni di riequilibrio e di sviluppo sostenibile del sistema dei trasporti e della mobilità sono orientate alla protezione della salute e dell'uso del suolo, alla riduzione delle emissioni totali inquinanti in atmosfera (problema già affrontato nei programmi d'attuazione delle già citate Convenzioni internazionali e del settore energetico) e, inoltre, dovranno soddisfare gli aspetti sociali ed economici sullo sviluppo dei centri urbani e delle periferie, anche in funzione di nuovi modelli di consumo delle risorse, dei servizi e di comportamento degli stessi cittadini.

Altre azioni proposte riguardano la ridefinizione dell'uso dei suoli per contenere il consumo da parte delle grandi infrastrutture di trasporto, interventi per la minimizzazione dell'impatto ambientale, la realizzazione di piani urbani e territoriali integrati entro il 2000 (tra i quali i Piani ambientali della mobilità), la flessibilità negli orari delle attività urbane, la realizzazione d'autostrade telematiche, il potenziamento dell'offerta di trasporto ferroviario.

Gli obiettivi da raggiungere si traducono in un incremento per l'offerta di trasporto collettivo, la riduzione della necessità di mobilità, restrizioni all'uso delle vetture private, la razionalizzazione degli strumenti normativi istituzionali. Gli strumenti sono di tipo prevalentemente fiscale e tariffario e prevedono, inoltre, l'at-

tuazione di una generale politica d'innovazione tecnologica¹⁹⁸.

Nel "vecchio continente", dove da sempre il turismo ha rappresentato uno dei fattori trainanti dell'economia, già dal '90 la CEE raccomandava ai paesi membri di adottare forti misure per rendere compatibile il turismo di massa con l'ambiente, proponendo di intervenire con azioni di tutela nelle aree fragili e sensibili, e di limitare e in qualche caso vietare l'accesso alle zone fragili minacciate. Gli obiettivi italiani in materia riguardano innanzi tutto l'individuazione e la tutela delle aree fragili, la migliore conoscenza della capacità di carico e dei limiti della pressione turistica, la diminuzione dell'impatto delle attività turistiche sugli ecosistemi, la promozione di campagne di sensibilizzazione sul turismo sostenibile.¹⁹⁹

Per quanto riguarda i rifiuti, gli obiettivi nazionali sono analoghi a quanto proposto nei capitoli 20, 21 e 22 dell'Agenda 21: ridurre quantità e pericolosità dei rifiuti prodotti, incrementare la capacità di recupero di materiali ed energia dai rifiuti, ridurre i rischi ambientali derivanti dallo smaltimento definitivo dei rifiuti, innalzare la qualità dei servizi urbani di tutte le categorie specie nelle grandi città, promuovere e rafforzare la capacità delle istituzioni nella gestione dei rifiuti pericolosi e della cooperazione internazionale nella gestione delle merci pericolose in un contesto transfrontaliero.

Sono pertanto individuati alcuni settori d'intervento che riguardano la produzione industriale, i consumi, i servizi d'igiene urbana, il controllo del territorio per la prevenzione delle attività illegali di smaltimento dei rifiuti, la bonifica dei suoli contaminati.

Nel comparto industriale, le azioni riguardano principalmente la promozione dell'uso di tecnologie pulite in ogni fase del ciclo produttivo (chiedendo la totale collaborazione delle industrie, poiché al momento non sono previsti incentivi fiscali per favorire tali trasformazioni).

Per quanto riguarda i rifiuti solidi urbani, il primo obiettivo è la riduzione dei consumi ed il riciclo dei mate-

¹⁹⁸ I mezzi previsti riguardano interventi per la promozione dello sviluppo tecnologico dei propulsori, l'ottimizzazione della manutenzione dei mezzi di trasporto, oltre ad incentivi nella ricerca in materia di carburanti e progettazione di nuovi mezzi di trasporto.

¹⁹⁹ I collegamenti con l'Agenda 21 si ritrovano in particolare nei capitoli sugli insediamenti umani sostenibili e sull'approccio integrato alla pianificazione e gestione delle risorse terrestri.

riali, e infine la raccolta differenziata. A questo proposito si ricorda che in Italia esistono già dei consorzi per il riciclaggio di vetro, plastica, alluminio e consorzi "obbligatori" per batterie al piombo esauste e oli esausti. Gli obiettivi di riciclaggio sono fissati per legge, ed inoltre l'Italia, entro i prossimi anni, dovrà adeguarsi ad obiettivi CEE che prevedono l'obbligo di sottrarre allo smaltimento in discarica il 90% in peso degli imballaggi e di riciclare almeno il 60% in peso di ciascun materiale²⁰⁰.

La Cooperazione internazionale per lo sviluppo sostenibile rappresenta l'ultimo capitolo del Piano Nazionale d'attuazione. Esso si riferisce principalmente all'attuazione delle convenzioni firmate a Rio sui cambiamenti climatici e sulla diversità biologica, ed alla convenzione sulla protezione e la conservazione delle foreste. Le azioni previste dall'Italia a questo riguardo si dovranno concretare nell'intensificazione delle ricerche sui cambiamenti climatici, visti in un'ottica integrata con gli altri fattori economici e sociali -anche inserendosi nei programmi comunitari già avviati, come MAST ed EPOCH- nella realizzazione di un inventario d'informazioni ed esperienze, in interventi di monitoraggio climatico.

L'Italia è inoltre membro della Commissione per lo sviluppo sostenibile, ma, al momento della ratifica del Piano Nazionale, non aveva ancora messo in atto azioni concrete, limitandosi ad indicare il ruolo che essa potrebbe svolgere nell'ambito della Commissione ed essenzialmente collegati, nell'ambito del Mediterraneo, agli insediamenti umani nelle aree ad alta densità di popolazione e migrazioni verso tali aree da zone meno popolate e a tenore di vita inferiore ed alla riforestazione di aree in paesi sviluppati.

L'Italia ha contribuito al finanziamento della GEF (Global Environmental Facility); essa inoltre ha partecipato alla Conferenza per lo sviluppo sostenibile di piccoli stati insulari e ne costituisce un membro attivo, anche se al momento della ratifica del Piano non erano state avviate azioni concrete.

Un altro capitolo della relazione riguarda il trasferimento di tecnologie verso i PVS, in accordo con quanto previsto nell'ultima sezione dell'*Agenda 21* (cap. 34) e che rappresenta uno dei compiti della Commissione per lo sviluppo sostenibile. Anche in questo campo l'Italia, al momento della formulazione del Piano Nazionale, era

ferma al livello propositivo, non avendo ancora attuato azioni operative. Per quanto riguarda la cooperazione allo sviluppo, si rileva che l'Italia, nel bilancio del 1993, ha stanziato lo 0,19 % del PNL a favore dei PVS. Il piano infine termina con un elenco dei programmi comunitari e internazionali cui l'Italia partecipa.

5.5. Conclusioni

Il percorso effettuato attraverso le pagine dell'*Agenda 21* e del Piano Nazionale di attuazione, ha consentito di rilevare la necessità di affiancare all'approccio globale nei confronti dei problemi planetari - i cui principali attori sono le agenzie internazionali che fanno parte dell'ONU- e all'approccio locale dei singoli Stati - i cui principali attori sono i Governi e le Amministrazioni locali- un approccio puntuale centrato sul singolo individuo.

Calandosi nello specifico di un Piano di attuazione redatto dal governo di un paese appartenente alla sfera più avanzata del mondo - e che dovrebbe essere quindi di guida e supporto ai PVS- si rileva che il percorso verso la sostenibilità è stato appena tracciato: esempio palese di tale ritardo si evidenzia nelle azioni quotidiane della comunità urbana.

Le sofisticate strumentazioni normative e tecnologiche a disposizione (almeno teoricamente) della comunità, e tese al miglioramento dei comportamenti e dei consumi, non vengono in realtà ancora adeguatamente sfruttate dall'uomo della strada. I tentativi di invogliare la comunità ad adottare comportamenti sostenibili si arenano, inoltre, nell'inefficienza della pubblica amministrazione in merito ad azioni tese alla riduzione dei consumi ed alla protezione dell'ambiente.

Per citare qualche esempio, basta pensare alle perdite di carico dagli acquedotti che arrivano al 50%, alla mancanza di capillare diffusione della raccolta differenziata, specie nelle grandi città dove è maggiore la quantità dei rifiuti prodotti e dove è già da anni drammatico il problema delle discariche, alla persistente inefficienza dei mezzi pubblici in termini di qualità, quantità e percorsi, all'inazione in merito alla delocalizzazione delle industrie a rischio, al mancato controllo delle emissioni in atmosfera sia del comparto industriale sia delle autovetture pubbliche e private, all'inesistente sorveglianza delle aree protette - vedi ad esempio il caso del parco naturale del Vesuvio, sede di una miriade di discariche abusive- all'inefficienza nella progettazione ur-

²⁰⁰ Per un approfondimento si rimanda al Piano nazionale.

banca ed urbanistica, che si traduce in una sostanziale immobilità che favorisce l'abusivismo, con tutti i problemi che ne conseguono (mancanza di sottoservizi, vulnerabilità del territorio nei confronti del dissesto idrogeologico, mancanza d'applicazione degli standard urbanistici, e così via).

Un altro elemento d'ostacolo al perseguimento degli obiettivi di sostenibilità è dovuto alla carenza d'informazioni date ai cittadini; come si è detto nel paragrafo precedente a proposito della situazione italiana, esistono ad esempio incentivi fiscali sul risparmio energetico, leggi per la riduzione della tassa sullo smaltimento dei RSU in caso di significativo aumento della raccolta differenziata, possibilità di finanziamenti a fondo perduto per gli agricoltori che adottano tecniche d'agricoltura biologica, ed altre fonti di finanziamento ed incentivi in diversi settori di cui il cittadino comune non è a conoscenza per mancanza di pubblicità in materia.

Infine, ciò che si nota in generale, specie nelle città del Sud Italia, ma non solo, è una generale mancanza di programmazione della vita della città da parte dei gestori della stessa, che quindi si traduce in uno spreco di risorse (in tutti i sensi) e di tempo di tutti i cittadini.

Si pensa che solamente attraverso un reale cambiamento dell'atteggiamento della pubblica amministrazione (a tutti i livelli), la quale dovrebbe rappresentare una guida per modificare il comportamento dei singoli individui, potrà essere raggiunto qualche risultato sulla strada della sostenibilità.

6. LA CARTA DI MEGARIDE E L'HABITAT AGENDA

6.1. I due documenti a confronto

La *Carta di Megaride* 94²⁰¹ e l'*Habitat Agenda*²⁰² sono due documenti diversi per molti aspetti, simili e complementari per altri.

Il primo è una carta dell'urbanistica che si richiama alle precedenti carte del settore e che affronta i problemi

da un punto di vista disciplinare, guardando allo sviluppo della città del prossimo millennio. Il secondo è un documento operativo sugli insediamenti umani, in generale, e su due problemi specifici (abitazione e sviluppo urbano in termini di sostenibilità) che sono affrontati con un'ottica poliedrica; non a caso l'*Agenda* non si limita a richiamare il precedente documento sull'*habitat* (Vancouver 1976), ma fa riferimento ad una serie di documenti che, pur affrontando tematiche diverse, hanno in comune riflessioni sui modi della convivenza degli uomini e l'organismo che li ha generati (ONU).

Questa prima differenziazione è data proprio dalla diversità dei soggetti che hanno contribuito alla stesura dei due testi. La *Carta di Megaride* è un prodotto della comunità scientifica che, pur indirizzata prioritariamente agli urbanisti, vuole avere anche un carattere divulgativo: una carta di principi che, da un lato, richiama gli specialisti a comportamenti disciplinari volti ai medesimi obiettivi e, dall'altro, si rivolge ai cittadini e a tutti gli attori della città, ricordando il ruolo che ad ognuno compete in termini di diritti e doveri. Quest'approccio è stato voluto dagli estensori della *Carta* sulla base della consapevolezza che la complessità dei sistemi urbani e territoriali richiede, oggi più di ieri, capacità tecniche unite a senso di responsabilità e compartecipazione; tutte e tre queste qualità devono essere presenti in ognuna delle fasi del processo di trasformazione urbana: decisionale, attuativa e della gestione.

L'*Habitat Agenda* è il prodotto di un'assemblea delle Nazioni Unite, è quindi un prodotto dei governi (in altre parole dei decisori) che si rivolge ai governi; questi ultimi sono chiamati ad implementare quanto da essi concordato, compreso l'avviamento di quelle attività affidate (interamente o in compartecipazione) ai soggetti non istituzionali. È pur vero che ad *Habitat 2* sono intervenute varie componenti della società civile ma, come si è visto nei capitoli precedenti, è difficile giudicare quanto e, soprattutto, come le istanze dei partecipanti non governativi siano rappresentate dal documento.

La *Carta di Megaride* è strutturata in dieci principi, ognuno dei quali individua la relazione tra la città e uno dei dieci elementi che la cultura urbanistica considera essenziali per assicurare qualità ed efficienza all'ambiente urbano e, quindi, alla vita dei cittadini; *Megaride 94* pone al centro della questione la città e il modo in cui essa deve essere organizzata al fine di soddisfare le esigenze

²⁰¹ In appendice al capitolo si riporta il testo della *Carta di Megaride 94*, pubblicato in: AA.VV. (1994) *Carta di Megaride 94*, Di.Pi.S.T.-I.Pi.Ge.T., Napoli.

²⁰² Vedi Cap. 4, "L'Istanbul Declaration e l'Habitat Agenda".

dei suoi abitanti, senza i quali la città non avrebbe ragione di esistere. Al contrario della apostipite (la "Carta di Atene", del 1933), essa non detta rigide regole ma individua dieci relazioni-obiettivo il cui equilibrio deve essere assicurato dalle caratteristiche e dalle capacità dei sistemi urbani.

La struttura (Fig. 6.1) della *Carta di Megaride* è volutamente molto lineare: il suo corpus è preceduto da una breve presentazione (che spiega il percorso con cui si è giunti all'idea, prima, e alla formulazione, poi, di un nuovo documento-guida della disciplina) e da alcune "notazioni" (che descrivono il contesto culturale e lo scenario problematico in cui il documento si colloca). A questa premessa di carattere speculativo seguono i dieci principi che sono articolati mediante una successione introduzione-principio-commento, in modo tale da configurare un percorso circolare in cui un principio segue quello che lo precede senza soluzione di continuità; la circolarità della struttura afferma un *unicum* che scoraggia la tentazione di un uso per parti della *Carta*, a meno di non negarla: l'unica gerarchia possibile è quella delineata dalle problematiche emergenti nei contesti territoriali di applicazione.

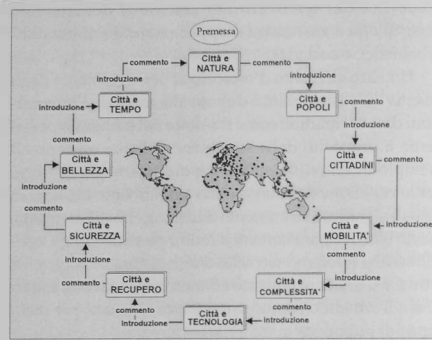
Ciò nonostante, essendo i principi di *Megaride* stampati su pagine di carta, vi è stata l'ovvia necessità di avere una sequenza ordinata e, quindi, pur considerandoli equipollenti, la *Carta* si apre con il principio "Città e Natura", nella consapevolezza che: "Alla base dell'enunciazione dei principi regolatori dello sviluppo urbano va posto l'equilibrato rapporto tra Uomo e Natura".

L'*Habitat Agenda*, pur definendo anch'essa dieci principi, è strutturata individuando i "soggetti" e le "azioni" che questi devono compiere al fine di perseguire una foltissima serie di obiettivi; obiettivi che, come si è potuto vedere, non sempre sono chiari e tra loro coerenti.

Rispetto a *Megaride*, vi è quasi un ribaltamento del soggetto che non coincide più con la città ma è invece rappresentato dai diritti inalienabili degli uomini, anche se per alcuni diritti spesso non è facile riconoscere il nesso con l'organizzazione urbana. È, comunque, altrettanto vero che una società, che vuole garantire tutti i diritti ai propri cittadini, ha necessità che gli spazi del sistema fisico e le relazioni del sistema strutturale siano adeguati allo svolgimento di quelle attività che sottendono al soddisfacimento di ognuno di quei diritti.

FIGURA 6.1

LA STRUTTURA DELLA CARTA DI MEGARIDE 94



- Lo schema illustra la successione logica che stabilisce le relazioni tra i dieci principi.

In questa riflessione è possibile cogliere—più che una sovrapposizione—una complementarità tra i due documenti: la *Carta di Megaride* guarda ai cittadini attraverso le competenze dell'urbanistica e, quindi, attraverso la lente del modello spazio-funzionale della città futura, l'*Habitat Agenda* guarda alla città attraverso le competenze del governo politico e, quindi, attraverso il corpo normativo atto a garantire i diritti dei cittadini. Vale forse la pena di precisare che per normativa lo Stato intende l'insieme di leggi e regole codificate con le quali s'impongono e disciplinano i comportamenti sociali, ed è a questo significato che si richiama *Habitat*; con il termine normativa, però, ci si può anche riferire all'insieme dei valori a cui s'ispirano i comportamenti degli uomini, ed è a quest'accezione che allude *Megaride*.

Un altro degli aspetti che unisce i due documenti è il modo con cui essi sono stati elaborati: ambedue hanno avuto una gestazione plurinazionale, ambedue sono scaturiti da un processo sinergico di dimensione mondiale, per ambedue è in programma la verifica dell'implementazione.

La *Carta di Megaride* prende vita da un congresso internazionale di urbanisti, durante il quale si è manifestata l'esigenza di un documento-guida che (in conside-

razione dell'accelerazione delle trasformazioni urbane, in gran parte indotte dalle nuove tecnologie di comunicazione) indicasse i principi della città del XXI secolo e gli strumenti con cui attuarli.²⁰³ A tale fine è stato bandito un concorso internazionale finalizzato all'elaborazione di una nuova carta dell'urbanistica. A "Città-Carta-Congresso-Convegno" partecipano oltre trecento urbanisti di diciotto diversi Paesi che concorrono con idee, progetti e riflessioni; dai numerosi contributi inviati un comitato scientifico appositamente costituito trae gli elementi con cui stendere una prima bozza. Applicando una sorta di "metodo Delphi", la bozza della nuova carta dell'urbanistica viene inviata ai partecipanti al concorso, e ad altri esperti, che apportano modifiche e considerazioni che confluiscono nel testo finale. La *Carta di Megaride 94* (che, intanto, è stata sottoscritta da circa seicento urbanisti di ventotto Paesi) è presentata e discussa durante un'ulteriore assise scientifica internazionale.²⁰⁴

Quando la *Carta di Megaride* ha già concluso la sua prima fase, l'UNCHS (United Nations Centre on Human Settlements) inizia il cammino dell'*Habitat Agenda*; la prima sessione si svolge a Ginevra nel '94 e l'ultima si tiene a Istanbul nel giugno del '96. Durante questi due anni, delegati dei Governi afferenti alle UN e rappresentanti della società civile si sono incontrati tre volte per stendere la bozza dell'*Agenda* e per concordare l'organizzazione dell'*Habitat 2 Conference*, durante la quale dovrà essere negoziato il testo definitivo.

Nonostante le analogie di procedura ora evidenziate, si riscontra comunque una differenza nei metodi rispettivamente adottati per redigere i due testi e per procedere alla loro implementazione.

La *Carta di Megaride* è un documento scritto da urbanisti che, dopo avere espresso una posizione volutamente "di parte" (quella della ricerca specializzata), cercano il confronto con le altre "parti" (in particolare con i decisori, i gestori e gli utenti)²⁰⁵ per verificare la condivisione o meno dei contenuti e, quindi, per definire le modalità con cui passare dalla teoria alla prassi. Il concetto alla

base di questa procedura, peraltro già espresso all'inizio di queste pagine, è che la complessità dei sistemi urbani necessita delle competenze di tutti gli attori che in essi agiscono. La più avanzata delle ricerche scientifiche, per non rimanere confinata in una torre eburnea, ha bisogno di essere sperimentata e applicata, e questo è reso possibile solo da una precisa volontà politica (i decisori) e da una capacità direzionale (i gestori) che devono essere accompagnate dal consenso e dal controllo degli utenti (le NGO, intese quali organizzazioni che rappresentano le diverse sensibilità dei cittadini).

L'*Habitat Agenda* è un documento che fin dalla sua gestazione si è avvalso, anche se abbastanza demagogicamente,²⁰⁶ del contributo di gran parte delle componenti della società civile, pur se il ruolo decisivo e decisionale è stato sempre strettamente riservato ai delegati dei governi. Tale metodo, a parere di chi scrive, è solo apparentemente più democratico del precedente, in quanto è difficile dimostrare che le volontà delle varie parti siano concretamente espresse nell'*Agenda*; se si adotta il principio della partecipazione, infatti, tutti i soggetti devono avere pari condizioni di partenza e medesime opportunità di arrivo, e ciò era negato dai protocolli della Conferenza di Istanbul che limitavano la possibilità di azione delle rappresentanze non governative.²⁰⁷

Il differente comportamento che gli urbanisti hanno assunto, nel tempo, nei confronti delle assise dell'ONU riguardanti tematiche relative agli insediamenti umani, dimostra l'avanzamento operativo che c'è stato nel concetto di cooperazione e nell'attivazione di sinergia tra istituzioni e comunità scientifica.

Come è noto, la prima conferenza sull'*Habitat* si tiene nel 1976 a Vancouver e nel 1977, a Machu Picchu, si svolge il simposio che dette vita alla seconda carta dell'urbanistica moderna; tra i due eventi è trascorso appena un anno eppure il gruppo di studiosi, riunitosi in Perù, non fa alcun esplicito riferimento ai risultati maturati in Canada dai rappresentanti delle Nazioni Unite. La "Carta di Machu Picchu", come è noto, richiama esclusivamente la "Carta di Atene", per la quale richiede e auspica un aggiornamento ma esclude la possibilità del ripudiarla, in quanto molti dei punti del documento scritto dai

²⁰³ Cfr. BEGUINOT, C.; CARDARELLI, U. (a cura di) (1992) *Città cablate e nuova architettura*, Di.Pi.S.T.-I.Pi.Ge.T., Napoli, pag. 217 e seg.

²⁰⁴ L'iter della *Carta di Megaride* è delineato nel Cap. 9 "Verso la città sostenibile: l'International Group Charter of Megaride per Habitat 2".

²⁰⁵ Ivi.

²⁰⁶ Vedi Cap. 2 "L'Habitat 2 Conference" e Cap. 4. "L'Istanbul Declaration e l'Habitat Agenda".

²⁰⁷ Ivi.

CIAM (Congressi Internazionali Architettura Moderna) sono ritenuti ancora validi nonostante i quarant'anni trascorsi.²⁰⁸

Partendo dal presupposto che gli esperti del settore fossero a conoscenza dell'evento di Vancouver,²⁰⁹ il fatto che nel documento di Machu Picchu non si faccia alcuna menzione (né in termini di consenso né di opposizione) di quanto sancito dalle Nazioni Unite induce a ritenere che quella parte della cultura urbanistica riunitasi in Perù abbia volutamente ignorato quanto proposto da *Habitat 1*. Rimane però da capire se la posizione polemica sia stata assunta nei confronti dei contenuti sullo sviluppo urbano sanciti in Canada o nei confronti della politica generale delle UN del tempo.

Venti anni dopo Vancouver, gli atteggiamenti che si registrano, sia da parte delle Nazioni Unite sia da parte degli urbanisti, sono molto differenti; l'UNCHS apre ai soggetti non governativi (tra i quali sono compresi anche i rappresentanti della ricerca scientifica) e questi rispondono contribuendo in modo solerte alle attività della seconda conferenza mondiale sull'*Habitat*. In particolare, l'IGCM (International Group Charter of Megaride) inizia la propria collaborazione organizzando un convegno internazionale intitolato "... on the road of Istanbul" e, unitamente a molte altre componenti della ricerca e della professione, partecipa al *City Summit* sul Bosforo.²¹⁰

Vancouver 1976-Machu Picchu 1977: nessuna connessione apparente tra i due eventi e i rispettivi risultati.

Megaride 1994-Istanbul 1996: diversi punti di contatto nei contenuti e nei risultati ma, soprattutto, nella volontà di cooperare alla costruzione della città del XXI secolo.

Tra i vari punti di coincidenza che si riscontrano tra l'*Habitat Agenda* e la *Carta di Megaride* vi è la consapevolezza che in assenza di un'inversione del modello di consumo, praticato dai paesi ricchi e verso cui si stanno avviando i paesi poveri, diviene difficile pensare possibile il raggiungimento degli obiettivi indicati dai due documenti; eppure se non si muta la tendenza attuale e se

non si mutano gli scenari urbani, il futuro delle città e, di conseguenza, quello degli uomini sono seriamente messi in discussione.

L'inerzia che il modello attuale oppone ad ogni sollecitazione di cambiamento richiede una forza più potente di quella finora esercitata; essa può essere esplicata proprio dall'azione congiunta di tutte le componenti coinvolte, sia in termini di operatività sia di collocazione geografica, economica, ecc.

Il dialogo costruttivo tra soggetti diversi non è però facilmente praticabile e tale problema è apparso evidente sia ad Istanbul sia a Megaride. La collaborazione tra decisori, gestori, ricercatori, ecc. si scontra con la diversità dei linguaggi e degli obiettivi "di parte"; questi ultimi spesso prevalgono su obiettivi più generali che, proprio perché tali, sono perseguiti con minore impegno, in quanto meno appariscenti e meno identificabili con il soggetto che li ha prodotti.

A tutto ciò va affiancata la riscontrata incapacità d'interpretare, prima, e orientare e governare, poi, il cambiamento; tale incapacità, responsabile di gran parte del degrado fisico-funzionale in cui versa la maggior parte degli insediamenti urbani del pianeta, richiede innovazione di strumenti e di metodi, ma richiede innanzi tutto innovazione culturale.

La descrizione drammatica dell'attuale scenario urbano e la necessità di intervenire "prima che sia troppo tardi" costituiscono la premessa che ha motivato sia *Megaride* sia *Habitat*. Decisore ed urbanista sono legati da una relazione biunivoca ma il potere del "fare" è riservato al primo, mentre al secondo compete il "come" farlo; il primo deve possedere l'abilità politica di interpretare i bisogni e il secondo l'abilità tecnica di definire la struttura in cui essi possono essere soddisfatti; questi sono anche i motivi per cui si può schematicamente affermare che la *Carta di Megaride* è potenzialmente contenuta nell'*Agenda Habitat*. Il potenzialmente è riferito al fatto che gli obiettivi espressi in entrambi i documenti appaiono forti e univoci in *Megaride* mentre in *Habitat* s'indeboliscono nel passaggio dalle dichiarazioni di principio (contenute nella prima parte del documento) alla definizione delle attività che dovrebbero garantirne il perseguimento (contenute nel Piano Globale di Azione).

La *Carta di Megaride*, pur enfatizzando la necessità di un'inversione di tendenza del modello di sviluppo economico attuale e del consumismo che ad esso si af-

²⁰⁸ Nell'introduzione alla "Carta di Machu Picchu" si legge che essa si pone "... quale dato di partenza per l'ammodernamento della Carta d'Atene".

²⁰⁹ A meno che non si voglia ipotizzare che gli urbanisti di fine anni settanta fossero totalmente disinformati.

²¹⁰ Vedi Cap. 9 "Verso la città sostenibile: l'International Group Charter of Megaride 94 per Habitat 2".

fianca, non può entrare nel merito di scelte e strumenti che non appartengono certamente alla competenza urbanistica; l'*Habitat Agenda*, invece, recependo i risultati di altre conferenze di settore e in particolare di quelle del Cairo e di Copenaghen,²¹¹ tratta la questione economica che sottende e condiziona ogni possibilità di "cambiamento di stato" dei sistemi urbani. Quest'aspetto, pur rappresentando una differenza, non costituisce una divergenza in quanto sancisce esclusivamente la coerenza tra ruolo degli autori e contenuti dei rispettivi documenti.

Rimane da capire gli effetti che ognuna delle due "guide" sarà capace di produrre nel millennio prossimo venturo.

Quanto i comportamenti degli urbanisti saranno influenzati dal dettato di *Megaride 94*? Quanto le azioni dei governanti saranno influenzate dalle prescrizioni dell'*Habitat Agenda*? O, ancora, i due documenti saranno capaci di fondersi in un unico reale punto di riferimento per tutti gli attori responsabili della cosa urbana?

²¹¹ Le due conferenze sono: "International Conference on Population and Development" e "World Summit for Social Development", vedi Cap. I "Da Vancouver ad Istanbul".

Un risposta affermativa a queste domande deve essere prodotta in tempi brevi perché l'accelerazione delle "trasformazioni non governate" coinvolge tutti gli aspetti della configurazione sociale e urbana. Il degrado di ogni tipo avanza e coinvolge ambienti sempre più vasti e sempre più lontani dai soggetti che ne sono maggiormente responsabili; inoltre, l'internazionalizzazione dei fenomeni – insieme alla disparità di disponibilità d'uso delle risorse – induce ad una generalizzata omologazione dagli effetti perversi. Sia la *Carta di Megaride* sia l'*Agenda* delle Nazioni Unite guardano alla "diversità" come a una fonte primaria di ricchezza e di sviluppo senza la quale il "Progresso" dell'umanità e del proprio "habitat elettivo" avrebbe scarse possibilità di successo; ma, per "assicurare un futuro al nostro presente", per procedere nel senso della "sostenibilità", è necessario che questo concetto non sia limitato alle risorse primarie o, meglio, è necessario che la "Cultura" (anche la cultura urbana) sia compresa tra le risorse primarie per non rischiare che essa possa entrare nel novero delle risorse non rinnovabili.

APPENDICE

THE CHARTER OF MEGARIDE 94

WHY THE CHARTER OF MEGARIDE?

According to a well-established tradition, town-planning charters are given the name of the place where they are conceived. It is not mere chance that the place chosen almost always has highly symbolic associations.

Emblematic examples are the "Athens Charter" of 1933, which chose as its symbol the place where the modern idea of the city arose, and the "Charter of Machu Picchu" in 1977, which deliberately chose a country and a place which could not be associated with Western urban culture – a warning about the supremacy of the richer countries over the poorer ones.

The new charter of town-planning principles, the *Charter of Megaride 94*, stems from the meeting of the international scientific community which took place in Castel dell'Ovo, in Naples. In that case, why was it not called *Naples Charter*?

The name "Naples" comes from *Nenpolis*, which means new town. The old town was actually called *Paleopolis* and before that *Parthenope*. But the first nucleus (9th cent. B.C.), the place where the *stone town* arose, developed on the *islet of Megaride*. On this islet, where, after successive stratifications, Castel dell'Ovo was built, the international community gathered together and wrote the new *town-planning charter*. *Megaride* contains several symbols, especially for those who find in the city the main source of their interests and for those who find in urban history the starting point of any discussion about the city.

From the place of the first foundation, the process of re-foundation starts, in order to realize the *city of peace and science*. *Megaride* is the most suitable name for a new charter of principles for planning the city of the 21st century.

Who wrote the Charter of Megaride 94?

Over five hundred persons, all deeply interested in the city, have made their contribution to drafting the *Charter of Megaride 94*, bringing together town-planning ideas and cultures from 25 countries in all five continents.

The document took two years to write. In the first year an international competition ("*Città-Carta-Concorso-Convegno*") was held and the first *Draft Charter of Megaride 94* prepared; in the second year, those people who had already taken part in the first phase, together with many others who joined them, completed and edited the text.

The drafting of the document as a whole must be seen as the work of the international scientific community, who answered enthusiastically to the proposal made by the research group *Technological innovation and territorial transformations for the 21st century city*.

The reference points

The Athens Charter was the first town-planning charter and without doubt the one that aroused most interest inside and outside its own specific discipline. Although other documents, broader or narrower in scope, have been published, the only other one that can be considered a real town-planning charter is the Charter of Machu Picchu. It is not just a coincidence that its introduction clearly expresses its intention of opening a dialectic confrontation with its most famous forebear.

The *Charter of Megaride 94* takes its starting point from both of them, although it stresses problems that in the previous decades did not exist or at least had not reached the dimensions, the complexity and the importance they have nowadays.

We must also point out that into its drafting was transferred the experience of all the charters prepared by town planners this century, from the oldest to the most recent ones. Of these it is worth mentioning the "*Charte urbaine européenne*" of the Conférence Permanente de Pouvoir Locaux et Régionaux de l'Europe and the "*Carta della Città Europea*" drawn up by the International Centre of Studies on Urban Design.

Notes

Abstracts of the general considerations of the over 300 participants in "*Città-Carta-Concorso-Convegno*" have been published in logical sequence in the volume "*Storia, Concorso, Risultati e poi ... la Carta di Megaride 94*". These pages are the essential premise to the *Charter of Megaride 94*. Here we shall look briefly at the main points in order to make a comparison with the "general observations" that are the introduction to the Athens Charter.

It is interesting to remember that the CIAM was already paying attention to the "city and its region" during the thirties. The word system was not yet included in town-planning vocabulary, but the fact that the city was not an isolated state had already gone beyond the stage of pure intuition.

The complexity and the global interdependence of phenomena today cause similar problems. These, however, are of quite a different dimension compared to those caused by the growing use of the car, which was the main concern of the town-planners of that age, above all because of the urban and territorial dynamics it triggered off. What we need today, however, is global co-ordination for managing resources and human settlements.

While the car extended its field of application by contemplating the city and its inter-relations with the region in which it is situated, nowadays new communication technologies advise us to pay attention to the interconnections created by the network of exchanges and fluxes that involve the whole planet. We are passing, in fact, from the city-region to the *multipolis* and to the virtual *transnational city*. Technological evolution has increased freedom and changed space/time relationships, thereby altering our way of perceiving urban layouts and the potential of moving from one place to another.

The most pessimistic of the forecasts about the effects of urban concentration made by town-planners in the first decades of this century now seem optimistic, for today the very word city is called into question. Population distribution, in fact, forces us to look not only at internal unliveability but also at external unliveability. By external today we mean the territorial eco-system, whose balance is greatly affected by the city and its relationship with the whole environment.

The threshold of the environmental limits for urban growth is about to be crossed, and action simply cannot be delayed. Otherwise, we shall be committing ourselves to self-destruction.

This does not mean that reclamation and re-use should be confined to a country's heritage of buildings and historical monuments. It is, rather, the basic premise for action involving all its buildings and monuments.

"Town-planning is a three-dimensional science, not a two dimensional one" to quote an Athenian document. If we take this too literally, we run the risk of undervaluing the role that the time dimension plays in the processes of urban construction and transformation, ignoring the influence that speed (which depends on the temporal dimension) exerts in the use and perception of urban spaces.

These very brief considerations, which recall the main principles of the Athens Charter, should suffice to explain the importance of the changes that have occurred over the last sixty years - six decades that are equivalent to the centuries spent by past urban societies to pass from one condition to another.

The five items that were the essence of the CIAM document are no longer enough to explain the "present critical condition of the city". They still persist, but their importance has changed and they have taken on different connotations, with highly complex interrelationships. This is not meant as a value judgement on the Athens Charter; but as a simple observation that many of its 95 points now appear superseded or inadequate. Other questions need to be answered if we are to create for our cities a future that is better than their present.

Points of view may differ, but none can ignore the fact that the Athens Charter was written at the dawn of a civilization that has now developed to its extreme limits, showing many dynamics which sixty years ago were almost unimaginable.

The city has changed, and goes on changing in unpredictable ways. Like the city, the *Charter of Megaride 94* will be beaten by the wind of change and will continuously have to prove itself capable of facing up to the new. To achieve this the right conditions must be created: a centre must be established that will serve as an exchange for the ideas of town planners and all those, in every part of the world, who are concerned for the future of the city. Such a centre will collect all that is essential and will transmit it to every part of the world. With the new technologies, this is no longer a dream.

The writers of the *Charter of Megaride* therefore undertake to establish a centre whose every act will be inspired by the Charter, a centre whose aim is to bring together the international scientific community, first by creating links and then synergy between all who are studying how to improve the city and the lives of the people who live there.

If the interdependence of the phenomena that affect the city has by now become worldwide and strong enough to be a cause for concern, then equally strong should be the co-operation between all who wish to place their experience as town-planners at the service of the *city of peace and science*.

THE CHARTER OF MEGARIDE 94

THE FOUNDING PRINCIPLES OF THE CITY OF PEACE AND SCIENCE, THE CABLED CITY OF THE 21ST CENTURY

In any enunciation of principles governing urban development we must place a balanced relationship between man and nature as the precondition for ensuring the survival and evolution of the human species.

The city must once again exist for the benefit of the community, which must ensure that its own city respects the balance between cultural factors and its environmental ecosystem.

In cities we see the effects of transformations that are occurring with a rapidity and on a scale never witnessed before. In this process the equilibrium and peculiarities of each city are changed by growth patterns that contrast with the dynamics of the territory. Nature, with its three kingdoms, and the relationship between man and nature, must be the constant reference point for all urban change.

I

City and Nature

The balance between urban environment and natural environment is the cornerstone on which the model for the sustainable development of the city of the future should be based.

If this balance between human habitat and natural environment is to be dynamically guaranteed, a start must be made on re-organizing the urban environment and keeping the factors that disturb this equilibrium under constant control. We must be aware that as man, his culture, his behaviour and his needs change, so does his relationship with nature, which must necessarily be viewed as a stationary equilibrium of a dynamic nature.

The current development pattern of the city is based on the exploitation of non-renewable resources and on the waste of renewable ones. This causes imbalances, often irreversible, that affect the ecosystem as a whole. Safeguarding resources, non-renewable ones first of all, is an essential condition for devising development models based on compatibility between urbanised man and the natural environment.

Progress, in all its forms, must help to create this compatibility.

In its cultural, scientific and technological expression, progress must be understood as a means for achieving a more equitable distribution of resources and a fairer share-out of our cultural heritage. It must not feed the well-being of the few at the cost of suffering for the many, wasting the resources and energies of the community.

The increasing movements of people from the poorer countries to the richer ones is evidence of the unsustainable disparity in the distribution of well-being, particularly in the large cities. These migrations, which mainly affect the great urban agglomerations, make the already serious problems of overcrowding even more acute, and also raise new questions about how communities with different cultures and customs can live together in harmony.

Solutions to these problems will be found by pursuing a twofold objective. The world economic order will have to encourage co-operation between equals, based on the endogenous development of the poorer countries, and, at the same time, the cities, all of them, will have to be re-organized so that they respect the social, ethnic and cultural differences of their inhabitants.

II

City and Peoples

The city of the future must be inter-racial. It must offer every citizen a satisfactory quality of life while respecting the differences between individual communities and the cultural identities of the places where these live.

If this aim is to be accomplished, governments must reassert their ability to plan and manage urban development. At the same time, each citizen must be allowed to share in the process of transformation, receiving interest in terms of personal growth as a return on his investment. The dialogue between citizens and government must also be broadened through the use of new technologies, which provide tools for checking, analysing and backing up the decision-making process. This means that the community will really be able to ask questions and receive answers, thus re-establishing the two-way relationship between city and citizens that in the past guaranteed the quality of life in many towns and cities.

In the city of the future, all the citizens will have their own role and will set the conditions for ensuring that places where people coexist, without the risk of segregation, may once again reassert their public nature.

III

City and Citizens

The city of the future will have to guarantee to each citizen maximum access to places, services and information - a city where each different group finds conditions that respond to its particular needs, which it must be able to express freely

For this to be achieved, every individual must be made aware not only of their civil rights but also of their duties to society, contributing with their own behaviour and actions to the creation of the city of the future, founded on widespread democratic participation. If the supply-demand relationship is to be changed, the first step is to ensure that citizens collaborate with the local authorities in the process of planning, managing and governing the city.

The supply of goods, services, facilities and amenities must correspond to the real demand. As long as it is supply, i.e. the market, that instigates needs, the city is doomed to self-destruction. If, on the contrary, economic development is aimed at the well-being of the whole society, many elements of the city could be re-organized, eliminating waste, excess and inefficiency.

There is no place in the city for positions of privilege that put some people in a condition of inferiority compared to others. This applies to everybody: men, women, children, adults, the elderly, the healthy and the sick, those with jobs and those without - all have the right to live in a city that can satisfy their different needs. The city of the future will also have to provide an decent quality of life for those citizens whose self-sufficiency is limited. The disadvantages that make life difficult for the less fortunate must be removed. Each citizen, no matter what their age and health, must be able to enjoy the many and varied opportunities that the city offers.

This will become even more essential if the trend towards an ageing urban population continues to increase at its present rate. If the ability to move from one part of town to another is the sap of urban life, then adequate transport must be available for everyone, no matter what their age, interests, health, wealth or walk of life. New models of transportation must be introduced, for as long as we go on inducing and imposing a transportation pattern centred on the motor car we shall never find an adequate solution to the problems of traffic and urban congestion.

IV

City and Mobility

Mobility in the city of the future will have to be provided primarily by collective transportation; furthermore, every individual should be guaranteed full freedom of personal movement in all forms compatible with the structure of the city: in first place, on foot and by bicycle.

In order to accomplish this aim, precedence must be given to any means of transportation that guarantees the greatest ease of movement. For each transaction or exchange that does not involve the need to or the pleasure of meeting people in person, alternatives must be found that eliminate the constraint of having to move physically from one place to another. Mobility, one of the sub-systems of the complex urban system, must be managed in harmony with urban life and activities as a whole, and the spaces inherent to these. In a field where innovation is profound and far-reaching, material and immaterial transportation must be real alternatives, offering the user the opportunity to choose which of these two alternatives is better suited to their specific requirements.

The city of movement, both real and virtual, leads on to the "city of freedom" where each person can act and express himself freely. A city able to satisfy its citizens' need to move and to communicate, for whatever reason they might have, and which at the same time is able to ensure that the ecological balances will not be disturbed, is inevitably a highly complex system. Concentration, specialisation and integration of urban activities create fluxes of relationships that are bound to make this complexity an innate condition of the city. When complexity reaches unmanageable levels it loses its positive connotations, causing congestion and unbearable living conditions.

Urban complexity must therefore be governed through new models and effective tools. Among the main problems to be tackled through the management of complexity is how to achieve a balance between the city's spatial structure and functional organisation - two factors that change at different speeds. In a world that is changing so quickly and so radically, we will never be able to predict the model of future society. Planning through analysis and programming will become more and more difficult. What we shall have to do is work from principles, using new methods and tools.

V

City and Complexity

In the city of the future the management of complexity must involve the urban system as a whole and each sub-system that is part of it, from the physical system to the perceptive, from the functional system to the institutional, intervening on different scales, from the architectural to the territorial.

For this to be accomplished we have to evaluate the extent to which the findings made in specific disciplines can be usefully applied in other fields, town-planning included, without over-simplifying them. The products of cultural, scientific and technological advances must be used in the analysis, planning and running of the city in order to raise the level of the quality of life and the vitality of the city.

The city is, above all others, the place where communications has assumed such significance that it may almost be considered a building material. In the city of the future, the new communications technologies will give new life and meaning to those areas of the city which are no longer synchronised with our own times.

VI

City and Technology

Technological innovation, and telematics in particular, must be used to improve what the city has to offer and to govern the city of the future.

To achieve this aim we must redefine the structural models of each individual function, of the different sub-systems and of the urban system as a whole, rejecting approximation, chance and the tendency to just keep adding on more, all of which still tend to guide urban development.

Progress, in whichever field, makes no sense unless it is able to bring about its only reason for existence: the improvement of the conditions of human life.

The new technologies must be used in governing urban complexity to ensure that communications, relations and culture are transmitted effectively, without automatisms, constraints and loss of identity. Technological innovation must thus help to overcome the rigidity of the present urban systems and, at the same time, must assure respect for man and his need for understanding, for choice and for freedom. In many cases, a proper use of the new technologies can help to free us from the constraint of being tied to a particular place.

This is a conquest that must be used, first and foremost, to redefine the city's geographical hierarchy, leaving behind the present dichotomy between central and peripheral areas, poles of attraction and marginal areas.

By applying the products of scientific and technological advances properly the functions of the urban systems can be revitalised, creating new forms of exchange, interaction and co-operation. The city can once more be given a layout that makes the best use of the resources available, recuperating its existing heritage and safeguarding the values of urban culture. This will also restore to the city a huge quantity of free and built-up areas.

A lot of urban buildings and spaces are used badly, because of the irrational and haphazard distribution and management of urban services. The recuperation and re-utilisation of this heritage, following a global approach, must affect the city of stone (the built-up spaces), the city of relationships (the totality of urban activities), and the city of perception, as a synthesis of the relationship between man and his habitat.

VII

City and Recuperation

Whenever a new building is contemplated, we must first examine the possibility of recuperating and giving new functions to existing buildings, thereby respecting the locality's semantic values.

By doing so we attain more than one objective: we propagate the philosophy of recuperation and reclamation, putting an end to the waste of land; no property belonging to the community is destroyed; dignity and decorum are given back to places that had lost them, encouraging respect for both the natural elements of the site and its cultural values. What this means, in fact, is the spread of a wise "culture of transformation and recuperation", instead of the foolish "culture of expansion" which encourages consumption of resources and has already caused so much damage to our cities. To promote the culture of transformation and recuperation means to make the most of what each locality has to offer, a heritage that must be safeguarded in all its aspects, from the cultural to the economic.

Cities, especially the large urban agglomerations, can frighten those who live or go there.

Fear and anguish may be caused by different factors; of these, one that stands out is the rigid sub-division of the city into single-function areas. This reduces human presence in some parts of the city, transforming them into refuges of marginalization for many hours a day. If the city is to present a balanced distribution of its activities, the quality and vitality of the central areas must be extended into the suburbs, creating the city-effect there, too.

Lack of vitality causes buildings to decay and leads to social decay, and this can generate delinquency which finds fertile soil in decaying city areas. Urban decay closes the city inside "insecurity barriers" that increase its vulnerability, especially in the face of the sudden and devastating action of exceptional events.

The inflexibility of the stone city's urban fabric, which amplifies the problems of access to spaces and the enjoyment of urban facilities, is the greatest urban insecurity barrier. The new layout of the city of the future should help to remove every barrier that limits (and not only for disadvantaged users) access to, enjoyment of and the facility to exit from all the places that are important in the life of a community.

VII

City and Security

Town planning strategies will have to make the cities safer, overcome physical inflexibility, guarantee access and exit. To reach the city, move through it, leave it, and in this way share the city, are rights that everyone must be able to enjoy.

In order to achieve this aim, every path and highway, whether real or virtual, must offer safety, both in access and exit. The lack of equal sharing leads to isolation, with repercussions on behaviour and hence on the relations between citizens and city. A more flexible urban layout and a more homogeneous distribution of activities in the city of the future will permit greater flexibility, thus increasing urban safety. The feeling of not being safe in our cities also derives from the lack of meaningful reference points, the difficulty of feeling at home in places that often have no identity of their own.

The lack of civic spaces and Architecture with a capital A that is typical of many new cities produces unvarying townscapes, devoid of the signposts people need to get their bearings. To get one's bearing in a city one has to find messages that recall past experiences. Maybe these occurred in another place; but the meanings evoked by the architecture and the spaces they form contain the same semantic messages. The city must have its own identity: it must once again become the stage for its culture and society. The new urban civilisation cannot ignore its duty to interpret and improve on every form of expression devised by humankind, from the intuitive and utopian ones to those of culture and science.

The city of the 21st century is a product of the science and culture of its time - a birthmark it cannot renounce. Nevertheless, the specific character that fact brings cannot and must not cast aside respect for its historical and cultural heritage.

This does not mean repeating, uncritically, forms from the past. What it does mean is interpreting the true meaning of architecture and, through renewing it, giving it a new role in the urban fabric. Only those who know the city - the city of the present through the city of the past - have the right to work there, for it is only they who are able to decode the rules which brought it about and the elements which have made it beautiful.

IX

City and Beauty

The New Architecture must produce buildings and spaces that go beyond mere functional efficiency. It must play its part in creating a beautiful city that will satisfy the physical requirements and reflect the inner world of its inhabitants, interpreting and giving full importance to every form of human expression.

The beauty of a city is an abstraction to which no generally shared definition can be assigned. Each place may have its own particular beauty; stemming from the sensitivity and experiences of those who created it. There are no fixed rules for the pursuit of beauty. All that can be done is to remind the people who work together to build the city of their responsibility to the subsequent generations who will live there. Acting in the present means being aware of the past, absorbing the past, in order to plan the future.

Only those who possess the memory of what the city was and, at the same time, can reinterpret past experience, translating it into meanings and forms that are representative of the problems, the contradictions and the utopias of the present time, have the right to work for the city.

X

City and Time

The city of the 21st century, the cabled city, the city of peace and science, must be the expression of the urban history and culture consolidated inside it by the flow of time.

Naples, Isle of Megaride - Sunday 29th May, 1994

7. PANORAMICA NEL MONDO DI HABITAT ATTRAVERSO MEGARIDE

7.1. Premessa

L'ampia e variegata partecipazione ai lavori del congresso mondiale d'Istanbul da parte d'attori non governativi (tema già ampiamente illustrato nei capitoli precedenti) si è esplicitata –oltre che nei contributi confluiti nel documento di *Habitat 2*– anche attraverso materiali informativi circolanti tra i partecipanti.²¹² Forum, dialoghi, comitati, mostre, tavole rotonde sono state, tra l'altro, occasione per la diffusione dei risultati di ricerche in corso, di studi effettuati, di realtà monitorate, di "grida d'allarme" provenienti da luoghi a rischio del pianeta.

Il materiale proposto è molto vario,²¹³ alcuni report sono stati preparati appositamente per la Conferenza d'Istanbul, altri sono relativi a conferenze preparatorie su tematiche che sono confluite in *Habitat 2*, altri ancora sono il resoconto d'attività svolte o in corso di svolgimento, riviste monografiche, report d'organi collegati alle Nazioni Unite, relazioni di NGO (Non-Governmental Organization), piani di sviluppo di paesi partecipanti, e così via.

Considerata la natura del materiale e la piattaforma di riferimento, relativa alle attività legate all'insediamento umano sul territorio, la nuova Carta dell'urbanistica, la *Carta di Megaride 94*,²¹⁴ appare un'idonea chiave di lettura ed interpretazione.

Il documento discusso a Megaride rappresenta una dichiarazione di principi, anche comportamentali, che esprimono un approccio innovativo al sistema uomo-ambiente: un approccio sistemico complesso che ben si relaziona alle tematiche di *Habitat 2*.

Attraverso la lettura incrociata dei principi di Megaride e dei documenti raccolti ad Istanbul è stato possibile interpretare, secondo un taglio omogeneo, materiale proveniente da differenti fonti senza disperderne i contenuti, le diversità, gli intenti e così via; è stato inoltre

possibile effettuare un'ulteriore verifica dell'applicabilità dei principi di *Megaride* in un ampio ventaglio di realtà territoriali.

Nel loro insieme questi contributi affrontano argomenti che intendono rientrare per grandi linee all'interno dei due principali obiettivi di *Habitat 2*: un alloggio adeguato per tutti e lo sviluppo sostenibile degli insediamenti umani. Il filo conduttore che emerge è la centralità dell'Uomo e della qualità della sua vita, con particolare attenzione alle differenti dimensioni (sociali, economiche, ambientali, culturali, ecc.)²¹⁵ ed alle differenti caratteristiche dei PVS e dei paesi "avanzati"; è in corso una profonda revisione degli attuali modelli di sviluppo.

Il materiale raccolto è stato organizzato all'interno di una banca dati relazionale, allo scopo di agevolare la lettura incrociata con i principi della *Carta di Megaride 94*.

FIGURA 7.1

SCHEMA D'ORGANIZZAZIONE DELLA BASE DI DATI

N.	
Città e ...	
Parole chiave	
Area Geografica	
Scala Territoriale	
Autore	
Anno	
Titolo	
In ?	
Editore, città	
Abstract	
Dati	
Rif.	
Pag.	
Collocaz.	
Note	

- Tabella-tipo del Data Base realizzato.

²¹² Vedi Cap. 2 "L'Habitat 2 Conference".

²¹³ I contributi disponibili sono 149, tra cui testi, riviste, dattiloscritti, relazioni presentate alla Conferenza, documenti programmatici e altro.

²¹⁴ Vedi AA.VV. (1994) *La Carta di Megaride 94*, Di.Pi.S.T.; I.Pi.Ge.T., Napoli.

²¹⁵ Se si intende ambiente nella sua accezione più ampia di sistema multidimensionale esso appare l'elemento comune a tutte le argomentazioni: l'ambiente umano.

CITTÀ E NATURA



- Tratta da: CNRS (a cura di) (1996) *Le courrier du CNRS. Cites, CNRS, Meudon Cedex, France*; p.43.

7.2. Città e Natura

Il tema centrale della Conferenza d'Istanbul, lo sviluppo sostenibile²¹⁶ delle varie forme degli insediamenti umani nel mondo, è affrontato nelle sue molteplici sfaccettature, non solo nei documenti ufficiali degli organi dell'ONU, ma anche nell'enorme quantità di scritti di natura e provenienza differenti che circolavano nella "Conference Valley" nel giugno scorso; è quindi naturale che in tali scritti si sia trovata una notevole quantità di prodotti del pensiero e dell'azione legati al concetto di sviluppo sostenibile. Un concetto d'ampia portata (trattato talvolta in modo vago, altre volte contraddittorio) che si può ricondurre ad una visione unitaria attraverso il filtro del primo principio della *Carta di Megaride 94*, Città e Natura.²¹⁷

²¹⁶ Lo sviluppo sostenibile viene definito come "uno sviluppo che soddisfa le esigenze attuali senza compromettere per le generazioni future la possibilità di soddisfare i propri bisogni" e compare per la prima volta nella relazione della Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo, nota come Commissione Brundtland, presentata a Stoccolma nel 1987. Vedi Cap. 5 "Il Piano Globale di Attuazione dello Sviluppo Sostenibile: l'Agenda 21", par. 5.1.

²¹⁷ Cfr. AA.VV. (1994) *La Carta di Megaride 94*, cit., p. 59.

Il principio, che recita: "L'equilibrio tra ambiente urbano e ambiente naturale è il principio costitutivo su cui fondare il modello di sviluppo sostenibile della città futura",²¹⁸ è ispiratore di un innovato modello di sviluppo mirato, attraverso la tutela dell'ambiente, al miglioramento della qualità della vita umana. Documenti ufficiali quali l'*Agenda 21* e l'*Habitat Agenda* individuano, in questo tipo di sviluppo, la chiave per un futuro migliore; una parte consistente delle dichiarazioni, degli studi e delle ricerche illustrate nei documenti consultati segue questa linea. Sembra doveroso ricordare che, nonostante le entusiastiche manifestazioni d'adesione al concetto di sostenibilità, la sua necessaria vaghezza²¹⁹ può essere foriera d'interpretazioni distorte o di speculazioni.

I testi sono stati letti con la consapevolezza che " ... alla base dell'enunciazione dei principi regolatori dello sviluppo urbano va posto l'equilibrato rapporto tra Uomo e Natura, quale presupposto per assicurare la sopravvivenza e l'evoluzione della specie umana".²²⁰

Il criterio interpretativo delle pagine raccolte, messo a punto secondo quest'ottica, ha seguito l'articolazione qui riportata:

1. Tematiche di carattere generale relative ai vari aspetti dello sviluppo sostenibile, alla luce del rinnovato rapporto tra uomo e natura.
2. Aspetti specifici della gestione ambientale sostenibile, all'interno della quale s'individuano due categorie ricorrenti:
 - 2.1. tutela delle risorse rinnovabili e non,
 - 2.2. trattamento dei residui prodotti dalle attività umane.
3. Analisi e/o sperimentazioni relative a specifiche realtà locali.

7.2.1. L'ambiente verso lo sviluppo sostenibile - L'atteggiamento generale nei confronti dell'ambiente in questo

²¹⁸ I documenti che trattano dello sviluppo sostenibile si rivelano sovente trasversali ai diversi principi della *Carta di Megaride 94*, in quanto investono la quasi totalità delle problematiche della città del prossimo millennio.

²¹⁹ Il concetto di "sostenibilità", quale espressione del bilancio dinamico tra costi ambientali e benefici per l'umanità dell'azione antropica, assume sovente contorni non chiaramente definiti e può offrire occasione di interpretazioni strumentali.

²²⁰ Cfr. AA.VV. (1994) *La Carta di Megaride 94*, cit., p. 61.

scorcio di secolo si è andato indirizzando, sia a livello globale sia locale, dalla mera protezione alla programmazione di uno sviluppo equilibrato del territorio, compatibile con gli equilibri dell'ecosistema. Nell'arco di un decennio si è fatta strada la logica della protezione comparativa; all'interesse produttivo viene comparato il valore ambientale e quindi si orienta lo sviluppo socio-economico del pianeta al contenimento dei consumi e alla riduzione degli sprechi. Da questo allo sviluppo sostenibile il passo è breve.

Per sgombrare il campo da affermazioni retoriche e mettere a punto una fase operativa sono necessarie alcune riflessioni sull'origine, l'uso ed il contenuto del concetto di sviluppo sostenibile, a partire dalle speculazioni degli economisti francesi del diciottesimo secolo, attraverso la definizione del concetto di conservazione (anni sessanta) ed ecosviluppo (anni settanta), fino al Rapporto Brundtland.²²¹

Il tema della sostenibilità introduce un approccio innovativo al rapporto tra uomo, città ed ambiente naturale; tema che negli scritti prodotti per la Conferenza d'Istanbul si concretizza, sovente, in macro-obiettivi da perseguire. L'obiettivo prioritario della tutela della salute s'intreccia a quello della conservazione e del recupero delle risorse naturali, viste, queste ultime, come diritto inalienabile dell'individuo ai benefici di un ambiente sano.²²² Su questa scorta s'individuano quali indicatori di sostenibilità ambientale²²³ l'aria pulita, l'acqua potabile, l'esposizione a sostanze tossiche e il tasso di mortalità e/o di malattia. A questi fattori direttamente connessi al benessere individuale si affianca la misura

dello stato di salute del sistema naturale nella sua complessità, negli aspetti della conservazione dell'ecosistema (le emergenze indicate sono la biodiversità e le foreste), dello spreco dell'habitat, della quantità delle specie animali ormai a rischio.²²⁴

Allo scopo di accentuare il ruolo dell'uomo quale attore in positivo delle dinamiche ambientali, si esprime l'esigenza d'incoraggiare la creazione di comunità sostenibili che – secondo un criterio ammesso da più fonti –²²⁵ sono quelle “comunità sane nelle quali le risorse naturali e storiche sono conservate, il lavoro è garantito, l'espansione è contenuta, le periferie sono sicure, l'educazione abbraccia tutto l'arco di vita, trasporti e sanità sono accessibili e tutti i cittadini hanno l'opportunità di migliorare la qualità della loro vita”.²²⁶ Si giunge così alla conclusione per cui “la collettività deve tornare ad essere il soggetto per il quale la città esiste; essa deve garantire che la propria città rispetti l'equilibrio tra le connotazioni culturali e l'ecosistema territoriale”.²²⁷

In tale direzione le attività dell'ONU, in particolare la Conferenza d'Istanbul, costituiscono veicolo per lo scam-

definizione di indicatore quale: parametro per misurare il progresso verso il raggiungimento degli obiettivi prefissati, non relativi ad azioni specifiche, che possono cambiare nel tempo e spesso esprimono concetti difficilmente misurabili. In THE PRESIDENT'S COUNCIL ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT (a cura di) *op. cit.*

²²⁴ Ironicamente, ma non troppo, si può dire che anche il genere umano rientra in questa categoria.

²²⁵ Tra tutti emergono THE PRESIDENT'S COUNCIL ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT (a cura di) *op. cit.* e WORLD BANK (a cura di) (1991) *Politique urbaine et développement économique: un ordre du jour pour les Années 90*, World Bank, Washington DC.

²²⁶ Questa tematica appare trasversale anche a principi quali: Città e Popoli, Città e Cittadini, unitamente a Città e Complessità, se si fa riferimento a fattori quali il diritto al lavoro ed all'alloggio, ai problemi sociali legati alla violenza e alla criminalità, all'impegno per la tutela delle future generazioni, alla crescita della popolazione, alla marginalizzazione del ruolo della donna; a Città e Mobilità in relazione al problema dell'abbattimento di traffico e congestione legati al sistema dei trasporti e a Città e Tecnologia per quanto riguarda l'accesso alla formazione e alla informazione, attraverso la diffusione dell'innovazione tecnologica nei settori dell'informatica e della telematica. Cfr. THE PRESIDENT'S COUNCIL ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT (a cura di) *op. cit.*, p. 19, 81, 92, 101 e A.A.VV. (1996) *Global Ecovillage Network*, GAIA Trust, Denmark.

²²⁷ Cfr. A.A.VV. (1994) *La Carta di Megaride 94*, cit. p. 58.

²²¹ A partire dalle riflessioni del “Club di Roma” e del rapporto del MIT sui limiti della crescita, molta letteratura è stata prodotta sul tema specifico; una buona parte viene illustrata in: NAREDO, J.M. (1996) “Sobre el origen, el uso, el contenido del término sostenible” in MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS, TRANSPORTES Y MEDIO AMBIENTE (a cura di) *Primer catalogo espanol de buenas prácticas*, Ministerio de Obras Publicas, Transportes y Medio Ambiente, Madrid, p. 21 e seg.; le affermazioni della commissione Brundtland vengono riprese anche in: THE PRESIDENT'S COUNCIL ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT (a cura di) (1996) *Sustainable America, a new consensus*, The President's Council on Sustainable Development, Washington DC.

²²² Cfr. THE PRESIDENT'S COUNCIL ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT (a cura di) *op. cit.*, p. 12 e seg.

²²³ Non è questa la sede per approfondire il concetto ampio e complesso di indicatore ambientale; si assume, quindi, la

bio d'informazioni valutabili e per la costruzione di una piattaforma per la pianificazione, la progettazione, lo sviluppo di comunità più sostenibili in tutto il mondo.²²⁸ In breve, il processo di *Habitat 2* riunisce le due definizioni del termine habitat: l'habitat come insediamento umano (la definizione di Vancouver del 1976) e l'habitat come ecosistema (la definizione di Rio del 1992) e muove verso un'integrazione degli elementi naturali ed umani e di quelli fisici e sociali. La percezione è che "Vancouver è stata focalizzata su insediamenti senza natura e che Rio ha esaminato la natura senza la gente".²²⁹

Le agenzie delle Nazioni Unite, promotrici -insieme a governi, NGO, autorità locali e mondo produttivo- di politiche di sviluppo sostenibile a livello globale, hanno innescato il processo di revisione dei tradizionali modelli di consumo (principalmente quelli occidentali) in occasione della Conferenza di Rio.²³⁰ L'Agenda 21, pur nei limiti di una parziale attuazione, ha indicato una strada che l'UNCHS si propone di seguire con l'*Habitat Agenda*.²³¹ Qualcuno provocatoriamente afferma che *Habitat 2* rappresenta un'occasione da cogliere per affrontare i problemi che il documento di Rio, comunque datato, non ha saputo e/o potuto risolvere;²³² si ripongono, quindi, speranze nel *City Summit* per le ricerche future e per il supporto ai decisori e agli altri attori dello sviluppo urbano sostenibile.²³³ Particolare rilevanza è data al ruolo che la città ha nell'ecosistema naturale e alle prospettive che si aprono -ma che potrebbero anche chiudersi- al volgere del terzo millennio.

Si giunge così ad individuare il nodo gordiano del rapporto uomo-ambiente alle soglie del XXI secolo: la

città. Temi, quali il legame tra l'incontrollata espansione urbana e l'acutizzarsi della problematica ambientale, la necessità di conoscere e controllare le relazioni della città con il suo ambiente, l'evoluzione storica che ha condotto alla costituzione delle attuali conurbazioni,²³⁴ trattati con similitudini mediche di geddesiana memoria,²³⁵ sono oggetto di studi e ricerche. L'approccio privilegiato è basato sulla descrizione dell'anatomia (la conformazione fisica) e la fisiologia (la sete d'energia per sostenere gli spostamenti di materiali, persone ed informazioni necessarie al funzionamento quotidiano) di tali conurbazioni.

I rapporti sullo stato del mondo, pubblicati dai vari organi istituzionali o di ricerca, pur con stime e dati spesso differenti, rilevano una chiara tendenza all'urbanizzazione nel mondo: una crescita urbana che da studi dell'UNESCO appare strettamente legata alle dinamiche economiche,²³⁶ si stima che nel 2025 il 61% dei 5 miliardi della popolazione mondiale sarà urbanizzata in *megacities*, concentrate nel sud del mondo!²³⁷

Il coacervo di elementi disparati o contraddittori, che contribuisce a definire la diversità delle conurbazioni urbane recenti rispetto ai modelli del passato, rende difficile confrontare e classificare le città in base ai tradizionali parametri di dimensione e/o popolazione

dell'Agenda di *Habitat 2* non si riconosca la cruciale importanza di scienza e tecnologia, della ricerca urbana e di una rete di centri di ricerca nei processi di sviluppo. Vedi Cap. 4 "L'Istanbul Declaration e l'Habitat Agenda".

²³⁴ Timori legati a questi fenomeni danno la stura a molteplici riflessioni; un particolare approfondimento lo si riscontra in: NAREDO, J.M. (1996) "Sostenibilidad, diversidad, y movilidad horizontal en los modelos de uso del territorio" in MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS, TRANSPORTES Y MEDIO AMBIENTE (a cura di) *op. cit.*, p. 39 e seg.; in THE PRESIDENT'S COUNCIL ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT (a cura di) *op. cit.*; in WORLD BANK (a cura di) (1994) *Housing enabling markets to work*, World Bank, Washington DC.; in WORLD BANK (a cura di) (1991) *op. cit.*, p. 20 e seg.

²³⁵ Nel testo spagnolo citato si fa riferimento al volume di Patrick Geddes "Cities in Evolution" del 1915.

²³⁶ Cfr. STREN, R. (1996) "Urban research and urban researchers in developing countries" in UNESCO-Most (a cura di) *cit.*, p. 107 e seg.

²³⁷ Cfr. WILHEIM, J. (1996) "Introduction: urban challenges of a transitional period", *ivi*, p.9 e seg.; CLUSENER-GODT, M. (1996) "Cities: Management of Social and Environmental Transformation" in UNESCO (MAB) (a cura di) *Habitat Dialogues for the 21st Century* n. 6, Istanbul.

²²⁸ Cfr. BCSC (a cura di) (1996) *White paper on sustainable cities*, Earth Pledge Foundation, New York.

²²⁹ Cfr. COHEN, M. (1996) "Habitat II and the challenge of the urban environment: bringing together the two definitions of habitat" in UNESCO-Most (a cura di) *International Social Science Journal*, UNESCO-Most, Southampton, N. 147, p. 95.

²³⁰ Per un approfondimento vedi Cap. 5 "Il Piano Globale di Attuazione dello Sviluppo Sostenibile: l'Agenda 21", par. 5.3.1.

²³¹ Per un approfondimento vedi Cap. 2 "L'Habitat 2 Conference", Cap. 4 "L'Istanbul Declaration e l'Habitat Agenda" e Cap. 5 "Il Piano Globale di Attuazione dello Sviluppo Sostenibile: l'Agenda 21", par. 5.3.

²³² Cfr. KESSLER, E. (1996) "The Citysphere" in AA.VV. *AMBIO A Journal of the Human Environment*, The Royal Swedish Academy of Sciences, Stockholm, Vol. XXV N. 2, March, p. 68.

²³³ Nel contributo emerge una considerazione non del tutto condivisibile; si ritiene, cioè, che nella stesura preliminare

ne.²³⁸ Inoltre le dinamiche dei processi di urbanizzazione hanno contribuito a modificare gli indicatori economici e sociali e a smorzare il valore delle statistiche, che non contemplan le realtà della vita sociale: diversità, mobilità, ingiustizie, esclusione²³⁹ e così via. S'individuano marcati sintomi di una transizione nella quale la città ha il duplice ruolo di luogo della massima concentrazione di violenza, inquinamento, congestione e iniquità sociale, ma anche di luogo delle opportunità, dell'intreccio delle relazioni e del *melting pot*. La città appare il motore, ma anche la zavorra, dello sviluppo mondiale.²⁴⁰

La pressione dello sviluppo commerciale e residenziale sugli –ormai rari– spazi liberi all'interno e nell'intorno delle città, la diffusione di modalità insediative quali *slums* e quartieri abusivi, insieme ai problemi di gestione urbana, mettono a repentaglio la qualità e la salute ambientale del sistema urbano.²⁴¹

Il rapporto tra città e intorno naturale è delicato e rischioso; l'espansione urbana ha provocato profonde alterazioni ambientali, scatenando un processo irreversibile di danneggiamento degli equilibri endogeni e delle peculiarità dei luoghi, quelli che la *Carta di Megaride* definisce "modelli di crescita in contrasto con le dinamiche del territorio". Un'auspicabile integrazione fisica della città con gli spazi naturali e l'inserimento di spazi verdi in zone degradate delle aree urbane appare il veicolo di una perequazione rispetto al diritto ad un ambiente salubre per tutti;²⁴² si ricerca un'osmosi tra ele-

menti naturali e spazi urbanizzati. Per ri-orientare il comportamento degli attuali insediamenti, su basi più sostenibili di quanto fatto fino ad ora, devono essere rimossi scogli mentali ed istituzionali; si può, infatti, rilevare che si riscontra sovente poca volontà nell'attuare i programmi e le dichiarazioni roboanti di sostenibilità.²⁴³ A questo si affiancano le affermazioni che vedono la crescente gravità dei problemi ambientali anche come elemento di pressione sulle scelte dei governi e di ostacolo alle decisioni su obiettivi di sviluppo non del tutto compatibili con la tutela dell'ambiente.²⁴⁴ Una sorta di ribaltamento concettuale, già velatamente presente nell'*Agenda 21*,²⁴⁵ che porta alla ribalta il problema di fondo di *Habitat*: la necessità che si affermi un nuovo modello di sviluppo non basato sul consumo.

In "Urban and regional planning: a systems approach" (Londra, 1969), Mc Loughlin sottolineava che l'uomo è riuscito in pochi secoli ad adattare l'ambiente naturale alle proprie necessità, creando habitat artificiali e sviluppando enormemente la disponibilità di fonti energetiche. Un animale, relativamente marginale negli atavici equilibri naturali, è oggi artefice di un modello di consumo dagli effetti devastanti per l'ecosistema. Queste date, ma attualissime affermazioni, invitano alla riflessione sulla condizione ecologica della città e sull'impatto che la sua sete di energia, materiali, cibo, lavoro e suolo può avere sul sistema naturale.

Si pone, quindi, la necessità di applicare il concetto di sviluppo sostenibile alla città, cioè "all'ecosistema elettivo dell'uomo", individuando la città sostenibile per il XXI secolo.

7.2.2. Una gestione ambientale sostenibile: la "buona pratica" - "Il modello di sviluppo della città attuale è fondato sullo sfruttamento delle risorse non rinnovabili e sullo spreco di quelle rinnovabili; in questo modo si deter-

²³⁸ Wilhelm (Deputy Secretary-General of Habitat II) propone l'esempio di Tokio: la città centrale occupa 598 kmq con una popolazione di 8.164.000 unità, la prefettura di Tokio, con 2.162 kmq, ha 11.856.000 abitanti, la "grande area metropolitana" della città giapponese consta di 13.508 kmq e 31.559.000 abitanti; infine, la National Capital Region, ha una popolazione di 39.158.000 su 36.834 kmq.

²³⁹ Il riferimento di tali riflessioni è lo "Human Development Report" dell'UNDP, 1994.

²⁴⁰ Dal punto di vista dei contenuti gli "Habitat Dialogues for the 21st Century" appaiono fertili campi di verifica dell'applicabilità di alcuni principi della Carta, in particolare Città e Natura, Città e Cittadini e Città e Complessità. Rilevanza in tal senso hanno le relazioni presentate al Dialogo "Land and rural/urban linkages in the future".

²⁴¹ Vedi WORLD BANK (a cura di) (1994) *Housing enabling markets to work*, cit. e AA.VV. (1996) *Slums, security and shelter*, Pakistan NGO Report to Habitat II, Pakistan, 1996.

²⁴² Cfr. PARRA, F. (1996) "Ciudad y entorno natural" in MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS, TRANSPORTES Y MEDIO AMBIENTE (a cura di) *op. cit.*, p. 155.

²⁴³ Cfr. NAREDO, J.M. (1996) "Sostenibilidad, diversidad, y movilidad horizontal en los modelos de uso del territorio", cit.

²⁴⁴ Cfr. WORLD BANK (a cura di) (1994) *Housing enabling markets to work*, cit.

²⁴⁵ Nell'*Agenda di Rio*, anche se in modo defilato, si sottolinea la necessità di verificare la fondatezza degli interessi ambientali, per impedire che condizionino le scelte di sviluppo; cfr. Cap. 5 "Il Piano Globale di Attuazione dello Sviluppo Sostenibile: l'Agenda 21", par. 5.3.

minano squilibri, spesso irreversibili, che investono l'ecosistema nella sua globalità".²⁴⁶

La consapevolezza del ruolo centrale delle città nello sviluppo futuro e della necessità di preservare gli equilibri dell'ecosistema terrestre ha condotto, in occasione dei lavori di Istanbul, al proposito di tradurre le aspirazioni ad un nuovo modello di sviluppo globale, in pratiche operative con esso coerenti.²⁴⁷ Dalla premessa teorica dello sviluppo sostenibile si vuole giungere alla presentazione di nuovi modelli di insediamento umano; a questo fondamentale aspetto pragmatico, che vede l'applicazione a realtà disperate di una pianificazione ed una produzione attente agli equilibri naturali, si possono assimilare le best practices.²⁴⁸

I criteri per una gestione ambientale sostenibile, con particolare attenzione alla tutela delle risorse rinnovabili e non, sono basati, sostanzialmente, sulla riduzione dei consumi affiancata dal recupero e dal riuso di materiali, fonti d'energia, rifiuti e scarti delle attività umane e così via. Tra le attività umane se ne individuano alcune ad elevato rischio ambientale quali, ad esempio, le attività industriali; l'industria è al centro dell'attenzione dell'opinione pubblica per il danno che provoca o può provocare al sistema territoriale.

Grazie alla pressione di una diffusa coscienza ecologica²⁴⁹ si è individuata, nella progressiva introduzione di criteri ecologici nelle modalità di gestione, la strada da seguire per rendere compatibile la produzione industriale. I principali step sono: la riduzione della contaminazione nell'industria tradizionale, il rinnovamento tecnologico-ambientale dei processi industriali, la globalizzazione industriale in direzione dello sviluppo sostenibile e il reinserimento della produzione nella sua base ecologica locale. È sintomatico che il mondo della produzione edilizia sia indicato quale aggressore della

città ma anche quale veicolo di rilancio dello sviluppo economico;²⁵⁰ così come –recuperando il tradizionale approccio al settore primario– si vogliono far scaturire nuovi modelli di agricoltura sostenibile dall'osservazione del funzionamento della biosfera.²⁵¹

Dal punto di vista degli strumenti per l'attuazione di una politica ambientale sana, tra i più trattati si trovano i lineamenti della pianificazione ambientale, l'*environmental impact assesement*, e gli incentivi e disincentivi economici; tali fattori si ritrovano sovente tra le attività e i mezzi di implementazione dell'*Agenda 21* e costituiscono argomento centrale d'un report sulla gestione della densità dell'uso del suolo.²⁵² Il taglio economico-gestionale è quello scelto, invece, dagli esperti della Banca Mondiale per affrontare problemi quali la crescita urbana, la pressione demografica, la povertà e il degrado.²⁵³

- Tutela delle risorse rinnovabili e non

Uno dei nodi da sciogliere, per condurre a buon fine l'elaborazione di un nuovo modello di sviluppo degli insediamenti umani, è l'acquisizione che esso si basi su un uso compatibile delle risorse rinnovabili e non. L'amara constatazione dell'irrazionalità dell'attuale uso delle risorse energetiche e dell'impatto che le modalità attuali di produzione energetica generano sull'ecosistema assume differenti sfumature tra paesi sviluppati e PVS nell'uso della risorsa energia.

Per conoscere l'entità e le varie sfaccettature del problema è necessario inventariare l'uso energetico nei vari settori, per poi quantizzarne i costi imposti all'ambiente e alla salute;²⁵⁴ questo è il primo passo verso una gestione sostenibile delle risorse energetiche. Si possono individuare alcune macrocategorie di azioni: la messa a punto di strategie e di approcci integrati per uno sviluppo

²⁴⁶ Cfr. A.A.VV. (1994) *La Carta di Megaride 94*, cit. p. 60.

²⁴⁷ Cfr. NAREDO, J.M. (1996) "Sostenibilidad, diversidad, y movilidad horizontal en los modelos de uso del territorio", cit.; A.A.VV. (1995) *Kanagawa Declaration on local initiatives for sustainable cities*, LISC, Yokohama.

²⁴⁸ Per un commento critico su questa forma di presentazione di progetti "sostenibili" realizzati nei vari paesi vedi Cap. 2 "L'Habitat 2 Conference".

²⁴⁹ Tale pressione viene paventata da alcuni come un fattore di blocco per lo sviluppo economico. Vedi Cap. 9 "Verso la città sostenibile: l'International Group Charter of Megaride per Habitat 2".

²⁵⁰ Vedi WORLD BANK (a cura di) (1994) *Housing Enabling Markets to Work*, cit.

²⁵¹ Vedi NAREDO, J.M. (1996) "Sostenibilidad, diversidad y movilidad horizontal en los modelos de uso del territorio" cit.

²⁵² Vedi HARASHINA, S. (1996) *Urban Land-use and Growth Management: Environmental Planning for Sustainable Development, a Warning from Tokyo*, Tokyo Institute of Technology, Tokyo.

²⁵³ Vedi WORLD BANK (a cura di) (1991) *op. cit.*

²⁵⁴ Tali costi possono essere quantizzati attraverso il confronto dei dati raccolti sull'uso energetico con indicatori ambientali e di qualità della vita opportunamente tarati.

energetico sostenibile, l'uso di fonti di energia rinnovabili e il rafforzamento della partecipazione dei cittadini.²⁵⁵

L'urbanizzazione è il fattore che ha avuto maggiore effetto sulla quantità e sulla tipologia del consumo energetico, insieme alla crescita demografica, allo sviluppo economico e all'industrializzazione. Ancora oggi alcune piccole città in Africa ed Asia hanno un bassissimo consumo energetico pro capite, la cui domanda è soddisfatta dall'uso di biomassa; la densità abitativa delle città, le modalità di produzione ad approvvigionamento energetico intensivo, fanno della metropoli contemporanea, in particolare nei PVS, un luogo ad alto consumo energetico, ma paradossalmente l'uso del trasporto di massa e la prossimità spaziale delle abitazioni rendono più facile il risparmio energetico nelle grandi città dei paesi sviluppati rispetto agli insediamenti rurali dispersi.²⁵⁶

Alcuni documenti, in comune con il primo principio di *Megaride*, orientano verso una maggiore efficienza del ciclo di vita dell'energia, l'uso di fonti rinnovabili,²⁵⁷ l'incentivazione della ricerca nel settore dell'energia pulita, l'attenzione alle externalità negative dell'operare umano, la decentralizzazione di insediamenti e attività e, infine, il porsi con semplicità, trasparenza e correttezza nei confronti delle generazioni future e dei paesi svantaggiati.²⁵⁸ Il risparmio dell'energia, in particolare di quella ad uso residenziale e commerciale, può essere promosso attraverso l'educazione e l'incentivazione di comportamenti sani; si assiste, inoltre, ad una positiva²⁵⁹ inversione di tendenza verso una politica orientata all'uso di fonti energetiche rinnovabili e al riutilizzo e alla riconversione dell'energia, scaturita anche dalla lettura

storico evolutiva del rapporto tra energia e sviluppo della società.²⁶⁰

Altro punto dolente del consumismo imperante è l'abuso e lo spreco dell'acqua, tema cui è dedicato ampio spazio già nell'*Agenda 21*,²⁶¹ sia dal punto di vista del consumo della risorsa sia da quello del deterioramento-inquinamento della stessa.²⁶² Molti paesi, anche quelli dotati di enormi quantità di acqua utilizzabile, presentano problemi di approvvigionamento idrico; l'esiguità della quantità d'acqua si presenta specialmente acuta nelle "megacities", ma compare anche in piccoli agglomerati urbani.²⁶³

Tradizionalmente l'agricoltura assorbiva la stragrande maggioranza del consumo idrico, oggi quest'equilibrio appare alterato da un uso smodato della risorsa in ambiente urbano; probabilmente il costo molto basso del servizio (il costo reale è generalmente sopportato dagli statì), unitamente ad inefficienze e dispersioni nelle condotte ed alla mancanza di incentivi alla conservazione dell'acqua, contribuiscono ad esacerbare il problema.²⁶⁴ L'uso sostenibile del ciclo dell'acqua è attuabile non solo attraverso il controllo dei consumi ma anche e soprattutto attraverso una attenta organizzazione del recupero dell'acqua per uso industriale e di quella per uso domestico, negli spazi pubblici ed in quelli privati;²⁶⁵ in tal senso le Nazioni Unite sottolineano la necessità di avviare forti campagne di sensibilizzazione dei consumatori ad un comportamento sostenibile.

- Trattamento dei residui prodotti dalle attività umane
La chiave d'un approccio sostenibile alle politiche per gli insediamenti umani (tema centrale di *Habitat*) è il

²⁵⁵ Vedi CONNOR-LAJAMBE, H. (1996) "Dialogue on sustainable energy in human settlements", in ENERGY 21 EARTH COUNCIL (1996) (a cura di) *Habitat Dialogues for the 21st Century*, Earth Council, Istanbul.

²⁵⁶ Vedi ZEGRAS, C. (1996) "Urban impacts on natural resources" in THE WORLD RESOURCES INSTITUTE (a cura di) *World Resources*, UNEP; UNDP; World Bank, Oxford.

²⁵⁷ È necessario sottolineare che anche le fonti che in una accezione rigorosa sono rinnovabili (ad esempio il petrolio che con un ciclo di vita millenario è in grado di riprodursi) devono essere ritenute non rinnovabili se i tempi di consumo dell'uomo superano i tempi di rigenerazione della natura.

²⁵⁸ Vedi CONNOR-LAJAMBE, H. (1996) *op. cit.*

²⁵⁹ Cfr. DOUGLASS, M.; LEE, F.Y. (1996) "Urban priorities for action" in THE WORLD RESOURCES INSTITUTE (a cura di) *op. cit.*, p. 103 e seg.

²⁶⁰ Vedi COROMINAS, J. (1996) "Energia y buena practicas" in MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS, TRANSPORTES Y MEDIO AMBIENTE (a cura di) *op. cit.*

²⁶¹ Vedi Cap. 5 "Il Piano Globale di Attuazione dello Sviluppo Sostenibile: l'Agenda 21".

²⁶² Vedi BARBADOS WATER AUTHORITY (a cura di) (1995) "People and water: partners for life", in *Third Global Forum, meeting report*, Barbados Water Authority, Barbados.

²⁶³ Vedi in particolare KHUPE, J.S.N. (1996) "Water supply, sewerage and waste management for Gaborone, Botswana", in AA.VV. *AMBIO a Journal of the Human Environment*, cit.

²⁶⁴ Cfr. ZEGRAS, C. (1996) *op. cit.* p. 63 e seg.

²⁶⁵ Vedi MIRACLE, M.R. (1996) "Consideraciones y casos totales no al ciclo del agua" in MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS, TRANSPORTES Y MEDIO AMBIENTE (a cura di) *op. cit.*

superamento del binomio sviluppo/consumo, in favore di una filosofia del recupero. L'approccio alla tematica del recupero, quale espressione di attività umane sostenibili, può avere molteplici sfaccettature e differenti livelli di dettaglio; in alcuni casi la tematica è trattata dal punto di vista gestionale, quale principio generale di "buona pratica", in altri casi si analizzano gli aspetti tecnologici e/o quelli economici (in termini di costi ambientali). Particolare attenzione è tributata al recupero dei rifiuti (RSU), al riuso e riciclaggio di materiali da costruzione in uso oggi, allo smaltimento e alla "digestione" di rifiuti tossici e così via;²⁶⁶ si tratta di tematiche affrontate dal punto di vista tecnico, con differenziazioni per i vari tipi di materiali²⁶⁷ e dal punto di vista valutativo.

I materiali devono essere considerati anche per le loro potenzialità energetiche intrinseche che vengono disperse nell'ambiente; i vincoli all'ipotetica crescita infinita non sono posti solo dalla diminuzione progressiva delle risorse disponibili, ma anche dalla limitata capacità della biosfera di recuperare e smaltire i residui. L'analoga tra città e corpo umano che tanta letteratura ha prodotto nei settori della scienza del territorio è alla base degli studi sul metabolismo urbano;²⁶⁸ si parte dal presupposto che la città si presenta come un ecosistema dinamico e complesso, generatore di entropia e dissipazione.

Per la tutela dell'ambiente, il problema dei rifiuti è tra i più scottanti. Se si acquisisce che "il miglior residuo è ciò che non si produce" la prevenzione appare uno degli obiettivi prioritari; per quei rifiuti, che difficilmente si può evitare di produrre, è necessario ricorrere al riutilizzo ed al riciclaggio.²⁶⁹ Il tradizionale approccio al problema della gestione dei RSU – la raccolta, il trasporto e lo smaltimento ad opera della municipalità – ha avuto raramente successo; appare evidente, oggi, la necessità di uscire dai confini della città e attuare una politica globale a latere delle attività umane.²⁷⁰ Una metodologia innovativa per

valutare comparativamente l'efficienza nell'uso delle risorse, attraverso lo studio del ciclo di vita integrale, può condurre alla conoscenza dell'ecobilancio del processo: estrazione, trasformazione, distribuzione, consumo, riutilizzazione, riciclaggio, sistemazione finale del residuo (materiale ed energetico). Esempio emblematico è lo studio del ciclo di vita di un barattolo di latta, effettuato partendo dal materiale e dall'energia impiegata per la sua realizzazione fino ai vari processi di smaltimento e poi di riciclaggio. I costi da valutare sono quelli di tipo economico, unitamente, però, a quelli per l'ambiente e per la salute.²⁷¹

7.2.3. *Analisi e/o sperimentazioni relative a specifiche realtà locali*²⁷² – Illustrate le premesse teoriche – cui sono legate le tematiche della tutela dell'ambiente e del rapporto uomo-natura e individuate le *milestone* di una gestione ambientale sostenibile – si può effettuare una lettura mirata dei progetti pilota portati avanti in varie parti del pianeta, dai governi, dalle agenzie delle Nazioni Unite o da attori non governativi. Partendo dal principio generale che "l'equilibrio tra ambiente urbano e ambiente naturale è il principio costitutivo su cui fondare il modello di sviluppo sostenibile della città futura"²⁷³ si delineano i progetti orientati alla pratica attuazione di politiche sostenibili.

I progetti pilota e le sperimentazioni condotte dall'UNCHS (Habitat), sia a livello globale sia, con specifiche tematiche, in ciascuno dei cinque continenti, rappresentano un'organica panoramica dello "stato del mondo" e delle specifiche esigenze che l'Agenzia delle Nazioni Unite ha individuato nei singoli paesi. Le attività operative dell'organo promotore di *Habitat 2* sono focalizzate al sostegno delle politiche e delle strategie dei singoli governi, orientate alla promozione della costruzione di capacità endogene;²⁷⁴ il programma è in linea con le indicazioni delle *Agende* di Rio ed Istanbul.

²⁶⁶ Cfr. DEL VAL, A. (1996) "Tratamiento de los residuos sólidos urbanos" in MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y MEDIO AMBIENTE (a cura di) *op. cit.*

²⁶⁷ I materiali già diffusamente riutilizzati, per una gestione più sostenibile dei RSU, sono: carta, rifiuti tessili, residui organici alimentari e simili, imballaggi.

²⁶⁸ Vedi RUEDA, S. (1996) "Metabolismo y complejidad del sistema urbano a la luz de la ecología", in MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y MEDIO AMBIENTE (a cura di) *op. cit.*

²⁶⁹ Vedi DEL VAL, A. (1996) *op. cit.*

²⁷⁰ Cfr. DOUGLASS, M.; LEE, F.Y. (1996) *op. cit.* p.111 e seg.

²⁷¹ Vedi BURGER, A.; GAMPER, B. (1996) *The life cycle of a tin can*, Federal Office of Housing, Grenchen.

²⁷² Non è possibile effettuare un raggruppamento dei casi di studio individuati in comparti geografici; tutti i contributi consultati sono relativi a sperimentazioni effettuate nei PVS o ad esempi relativi a città europee.

²⁷³ Vedi A.A.VV. (1994) *La Carta di Megaride 94*, cit.

²⁷⁴ L'UNCHS, infatti, si avvale, per i propri programmi di competenze e professionalità delle nazioni nelle quali opera (fino al 64% del personale impiegato).

I programmi assumono connotazioni ed oggetti strettamente legati alle specifiche realtà locali; per quanto concerne l'Africa i programmi sono mirati principalmente al miglioramento delle condizioni di vita ed all'abbattimento della povertà, attraverso la costruzione di capacità endogene e sane politiche edilizie. In Asia sono particolarmente sentiti i problemi del miglioramento delle condizioni edilizie e dell'alloggio per tutti, anche in questo caso vengono promossi la costruzione delle capacità locali e la partecipazione collettiva. L'America Latina è interessata da programmi per la pianificazione fisica sostenibile degli insediamenti urbani e rurali e per la tutela delle sue enormi risorse ambientali, indispensabili alla sopravvivenza di tutto il pianeta; nei Paesi arabi si rileva una minore presenza dell'UNCHS, concentrata sostanzialmente sulla ricostruzione in Libano e sul supporto tecnico ai programmi in corso negli altri paesi. L'Europa è presente marginalmente nei programmi (non rappresenta infatti un obiettivo per le Nazioni Unite), solo con le regioni dell'Est, in particolare Polonia e Bielorussia.²⁷⁵

Anche l'UNESCO è impegnata in progetti e programmi di sviluppo sostenibile; tra questi spiccano i progetti di conservazione della biodiversità e di creazione di *ecojobs* nei dintorni di Sao Paulo del Brasile ed in Antananarivo nel Madagascar e gli studi comparativi di città nei tropici "umidi" (Manaus, Kinshasa, Kuala Lumpur). Si tratta di sperimentazioni che evidenziano la necessità - in realtà con caratteristiche molto differenti tra loro - di "innescare un processo di riorganizzazione dell'ambiente urbano ed esercitare un continuo controllo sulle componenti che turbano quest'equilibrio".²⁷⁶

La tematica della politica energetica trova varie occasioni di sperimentazione; in California, ad esempio, lo sviluppo è orientato verso un maggiore uso e riuso delle energie rinnovabili; ad Ankara la differente realtà sociale, culturale, economica ed ambientale e la disponibilità di risorse differenti, rispetto alla regione statunitense, invitano a puntare alla riconversione delle attività produttive e ad un uso capillare dei gas naturali.²⁷⁷

L'approccio agli interventi nelle città dei PVS risponde alla logica del manuale di gestione urbana rispettosa dell'ambiente, contenente le linee guida di azioni orientate al contenimento dell'inquinamento generato dalle attività umane. Si giunge ad un elevato livello di definizione; nelle realtà del Nepal e della Thailandia vengono indicate le azioni da compiere, le modalità di organizzazione dei gruppi di lavoro, le priorità ambientali (si arriva a definire nel dettaglio l'educazione sanitaria all'uso delle latrine).²⁷⁸

Le strategie per lo sviluppo urbano sostenibile puntano principalmente sui temi della gestione della risorsa idrica e del trattamento dei rifiuti, problemi che si rilevano nella quasi totalità delle città contemporanee.²⁷⁹ In tal senso si propongono alcuni casi emblematici relativi a tre differenti aree geografiche: Changzhou in Cina, Riga in Lituania e Gaborone in Botswana. La città cinese posta sul delta dello Yangtze è ricca di acque superficiali e soggetta a frequenti precipitazioni, ma l'uso intenso dei canali navigabili ne ha reso le acque notevolmente inquinate, così come gli emungimenti smodati hanno alterato le falde; quindi, pur disponendo di ampie riserve, Changzhou si trova a fronteggiare il problema della risorsa idrica attraverso: il monitoraggio della qualità dell'acqua potabile, la tutela delle falde sotterranee e un progetto per attingere acqua da un tratto del fiume lontano 25 km dalla città. Il problema dello smaltimento dei rifiuti urbani è stato affrontato attraverso un'elevata percentuale di riciclaggio e la trasformazione dei compost in fertilizzanti.²⁸⁰

In Lituania i due problemi sono affrontati in parallelo, con una pianificazione strategica che si basa sul monitoraggio della qualità ambientale e sul rispetto degli standard igienici; lo smaltimento dei rifiuti, in particolare, è legato alla minimizzazione della produzione di rifiuti, al riciclaggio ed all'ottimizzazione dell'impiego di risorse umane, tecniche e fiscali.²⁸¹ In Botswana, inve-

²⁷⁵ Vedi UNCHS (HABITAT) (a cura di) (1995) *Operational Activities Report*, UNCHS (Habitat), Nairobi.

²⁷⁶ Vedi CLUSENER-GODT, M. (1996) *op. cit.*

²⁷⁷ Vedi ROSENFELD, A.H. (1996) "California utilities can now earn more profit from selling efficiency instead of energy" e MELH, T. (1996) "Renewable energy revitalizing urban and rural settlements" in ENERGY 21 EARTH COUNCIL (a cura di) *op. cit.*

²⁷⁸ Vedi GTZ (a cura di) (1996) *Manual for urban environmental management*, GTZ, Eschborn.

²⁷⁹ Vedi ZEGRAS, C. (1996) *op. cit.*

²⁸⁰ Cfr. YALIANG, Y. (1996) "Changzhou, China: water supply, sewage treatment and waste disposal strategies for sustainable development" in AA.VV. *AMBIO a Journal of the Human Environment*, cit. p. 86 e seg.

²⁸¹ Cfr. CILINSKIS, E.; ZALOKSNIS, J. (1996) "Solid waste management in the city of Riga, Latvia: objectives and strategy" in AA.VV. *AMBIO a Journal of the Human Environment*, cit., p. 103 e seg.

ce, si privilegia il trattamento dell'acqua attraverso processi chimici di purificazione e la distribuzione della stessa attraverso la creazione di nuove infrastrutture; per quanto riguarda la gestione dei RSU i passi seguiti sono analoghi a quanto visto nelle altre realtà geografiche.²⁸²

Di tutt'altro genere le sperimentazioni dell'Associazione GAIA, che hanno condotto alla creazione di una rete globale di eco-villaggi negli USA e in Europa, così come in America Latina, in Medio Oriente e in India.²⁸³ Si tratta di piccoli centri, con poche centinaia di abitanti che vivono in modo totalmente compatibile con l'ambiente, riscoprendo le tradizioni delle proprie origini culturali e geografiche; naturalmente non sono insediamenti rilevanti quantitativamente e dimensionalmente e, difficilmente, potranno essere molto estesi, ma rappresentano un primo passo verso una mutata filosofia di vita e nuovi modelli di consumo.

Tematiche più vicine alla dimensione italiana si riscontrano nelle sperimentazioni spagnole, nelle quali si affronta la problematica del rapporto tra sostenibilità e politiche locali peculiari. I frequenti riferimenti al Piano Nazionale di Implementazione dell'Agenda 21 e al Quinto programma Quadro dell'Unione Europea forniscono la chiave di lettura delle problematiche a scala globale, regionale e locale, con particolare attenzione a nuclei rurali, città medie, grandi metropoli. In alcuni casi studio²⁸⁴ viene analizzata la possibilità di puntare sulla risorsa turismo per conseguire uno sviluppo sostenibile.

Vengono, inoltre, trattati i problemi della riduzione dei consumi energetici, in particolare quelli legati a risorse non rinnovabili, attraverso pratiche applicazioni.²⁸⁵ Tra le città europee delle quali si presentano casi studio spicca Madrid; per la capitale spagnola s'individuano alcuni indicatori della qualità ambientale urbana e dei flussi che caratterizzano la conurbazione madrilenà;²⁸⁶

in altre città spagnole (tra le altre Montejurra, Cordoba, Molins de Rei, Barcellona, Pamplona) la sperimentazione ha riguardato la gestione sostenibile dei rifiuti urbani.²⁸⁷ Questi sono solo alcuni degli esempi di sperimentazioni e casi di studio "sostenibili" che evidenziano il tentativo di indirizzare lo sviluppo verso un rapporto compatibile tra uomo e ambiente e verso un modo innovativo di intendere il dualismo città-natura.

7.3. Città e Popoli

Il problema del precario equilibrio tra la salvaguardia delle risorse, le vocazioni dell'ambiente naturale e le esigenze dell'uomo urbanizzato emerge quale tema ricorrente durante i lavori di *Habitat 2*; non a caso il tema viene ripreso anche nei testi analizzati. A tal proposito, si rileva la necessità di affrontare, accanto alle tematiche dello sviluppo sostenibile, i problemi connessi alle incontrollabili dinamiche demografiche e gli equilibri tra le comunità culturalmente diverse all'interno delle città. Un progresso che "alimenta il benessere di pochi al prezzo della sofferenza di molti, sacrificando risorse ed ener-

FIGURA 7.3

CITTÀ E POPOLI



- Tratta UNICEF (a cura di) (1996) *La situation des enfants dans le monde*, UNICEF, Genève, Suisse; frontespizio.

²⁸² Cfr. KHUPE, J. (1996) *op. cit.*, p. 134 e seg.

²⁸³ Vedi A.A.VV. (1996) *Global eco-village network*, cit.

²⁸⁴ Cfr. NAREDO, J.M. (1996) "Sostenibilidad, diversidad, y movilidad horizontal en los modelos de uso del territorio" cit. p. 46.

²⁸⁵ Vedi PRATS, F. (1996) "Sostenibilidad y políticas urbanas y locales el caso de las ciudades españolas", in MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS, TRASPORTES Y MEDIO AMBIENTE (a cura di) *op. cit.*

²⁸⁶ Vedi NAREDO, J.M. (1996) "Sobre la insostenibilidad de las actuales conurbaciones y el modo de paliarla", in MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS, TRASPORTES Y MEDIO AMBIENTE (a cura di) *op. cit.*

²⁸⁷ Vedi DEL VAL, A. (1996) *op. cit.*

gie della collettività"²⁸⁸ contribuisce, infatti, a generare l'addensarsi delle popolazioni nei sistemi urbani.

I conflitti, le tensioni, le diseconomie che scaturiscono da quest'assetto sono ricomposte in una sorta di circolo virtuoso dal principio Città e Popoli della *Carta di Megaride 94* che propone: "La città futura dovrà essere interrazziale e dovrà consentire una soddisfacente qualità di vita a tutti i suoi cittadini, nel rispetto delle differenze tra le singole comunità e dell'identità culturale dei luoghi."²⁸⁹

I testi consultati, intrecciati alla griglia interpretativa fornita dal principio di *Megaride*, offrono spunti interessanti di riflessione su queste complesse tematiche: esse trovano ampio spazio nei documenti ufficiali dell'ONU e nei programmi dei singoli governi. Il criterio interpretativo delle pagine raccolte, messo a punto secondo quest'ottica, ha seguito l'articolazione qui riportata:

1. Tematiche di carattere generale che evidenziano le relazioni tra le dinamiche dei flussi migratori e i problemi di coesistenza tra i popoli in ambiente urbano.
2. Indicazioni legate all'integrazione razziale e al rispetto delle culture locali, all'interno della quale s'individuano due categorie propositive:
 - 2.1. programmi generali di sviluppo dei PVS e di riduzione delle tensioni locali,
 - 2.2. la creazione di città multietniche e multiculturali.
3. Analisi e/o programmi relativi a specifiche realtà locali.

7.3.1. *Coesistenza tra le comunità in ambiente urbano* - "C'è uno spettro che si aggira nel mondo urbano: l'intolleranza";²⁹⁰ accanto alla retorica che definisce la città contemporanea s'individua una realtà nella quale equità, razionalità e coesistenza pacifica appaiono sommerse da

pregiudizi, aggressività e disprezzo della diversità. La città, che storicamente ha rappresentato il luogo delle relazioni, dello scambio culturale e della collaborazione, vive, oggi, le estreme conseguenze della complessità della sua composizione demografica. Con una notevole semplificazione si può associare l'intensificarsi degli spostamenti delle popolazioni dalle regioni più povere verso le regioni più ricche (investendo i grandi agglomerati urbani) ai problemi di sovraffollamento che "aprono questioni di convivenza fra comunità che hanno tra loro culture e costumi diversi".²⁹¹

Il secondo *City Summit* sull'habitat, che si è tenuto nel momento cruciale dell'urbanizzazione della popolazione mondiale, ha dovuto affrontare alcune realtà complesse; prima tra queste le megacities, città mondiali al centro di vivaci relazioni ed scambi, dotate di una popolazione di oltre dieci milioni di abitanti, con flussi economici equivalenti a quelli di piccole nazioni.²⁹² A questo fenomeno s'intreccia quello della combinazione dei movimenti demografici in corso con quelli storici, accrescendo la popolazione urbana, creano gruppi di minoranza e comunità di immigrati recenti.²⁹³

La mancata attuazione delle risoluzioni di *Habitat I* non ha consentito la mitigazione dei problemi già affrontati nel 1976 e che oggi si sono acuiti; in particolare, la disomogenea distribuzione della popolazione sul territorio²⁹⁴ è alla radice di molti dei problemi quali: la disparità tra ricchi e poveri, l'urbanizzazione incontrollata, l'emigrazione coatta.²⁹⁵ Accanto all'aumento della quan-

²⁸⁹ Cfr. A.A.VV. (1994) *La Carta di Megaride 94*, cit. p. 62.

²⁹² Nel passato recente queste città erano localizzate nel nord geografico e culturale (Londra, Parigi, New York, Tokio) oggi travalicano questo schema (Los Angeles, Miami, Mexico City, Cairo, Bombay, Hong Kong, Seoul). Cfr. SAFIER, M. (1996) *op. cit.* p. 14.

²⁹³ Il fenomeno è particolarmente evidente in ambiti nei quali la popolazione delle città centrali o dei distretti metropolitani si trova in declino (Europa, Nord America).

²⁹⁴ Una attenta analisi della forma e delle modalità di crescita degli insediamenti urbani e della distribuzione della popolazione rurale ed urbana nei PVS e nei paesi sviluppati è presente in OZISIK, E. (1996) *Urban growth in the XXIst century ...shall we go on with oilspill?*, Habitat, Istanbul.

²⁹⁵ Le condizioni di povertà, la carenza e la dispersione dei servizi all'interno di paesi scarsamente sviluppati, insieme a problemi politici e di integralismo religioso, hanno prodotto e producono un fenomeno di emigrazione forzata verso aree del pianeta ritenute privilegiate (È recente e

²⁸⁸ Cfr. A.A.VV. (1994) *La Carta di Megaride 94*, cit. p. 61.

²⁸⁹ Il secondo principio della *Carta di Megaride 94* segue un flusso naturale che dal rapporto equilibrato tra ambiente naturale ed azione antropica (Città e Natura) giunge alla definizione dei delicati equilibri tra culture ed etnie di verso all'interno dei sempre più complessi sistemi urbani. Cfr. *ivi*, p. 63.

²⁹⁰ La citazione che rievoca il celebre incipit del *Manifesto* di Marx ed Engels è di SAFIER, M. (1996) "The cosmopolitan challenge in cities on the edge of the millennium" in A.A.VV. *City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, N. 3-4, London, p. 12.

tà di flussi migratori verso la città è aumentata anche la diversità interna ai flussi, producendo un incremento di culture dominanti rispetto al passato, ed una grande varietà di identità culturali rappresentate, a scala minore: le "distanze culturali", tra popolazioni di maggioranza e le minoranze, sono aumentate, includendo affiliazioni etniche e razziali, ma anche nazionalistiche, religiose e linguistiche.²⁹⁶ È, inoltre, importante rilevare che dinamiche demografiche differenti tra i diversi gruppi culturali producono una crescita sproporzionata tra maggioranze, minoranze e nuovi immigrati, cambiando il bilancio della rappresentatività dei gruppi sociali.²⁹⁷

La velocità del mutamento degli equilibri culturali, etnici e sociali, all'interno di città sempre più grandi e complesse, ha condotto ad una sorta di ambivalenza tra la riscoperta delle tradizioni ataviche e la globalizzazione culturale legata all'economia della comunicazione e dell'informazione;²⁹⁸ forse, proprio l'impatto della crescente mobilità globale provoca, per contrasto, un *cultural revival*, una riaffermazione di radici e delle identità civili, nazionali, etniche, religiose e comunitarie.²⁹⁹

Le dinamiche descritte sono sostanzialmente positive, possono rappresentare una *mixité* foriera di nuovi slanci verso lo sviluppo; ciò nonostante si verificano critiche complicazioni ed estreme contraddizioni nella condizione urbana contemporanea. In particolare, s'individuano tre categorie vulnerabili, strettamente associate ai processi di urbanizzazione: i poveri, gli immigranti e i diversi, gli "altri".³⁰⁰

vicino geograficamente il fenomeno dei flussi provenienti dall'Albania verso le sponde dell'Italia, mentre è più consolidato l'ingresso di clandestini provenienti dal Messico negli Stati Uniti. N.d.R.). Cfr. IFHP (a cura di) (1995) *O espírito di parceria para o século XXI*, International Federation for Housing and Planning; UNO, Istanbul.

²⁹⁶ A Londra si riscontrano aree nelle quali l'insegnamento è condotto in 30 o 40 differenti linguaggi. Cfr. IFHP (a cura di), *op. cit.*

²⁹⁷ Cfr. SAFIER, M. (1996) *op. cit.* p. 15.

²⁹⁸ Vedi GOLDENBERG, A.; IYER, L. (1996) *We live here too! Moving toward child-centred habitat programmes*, Plan International, Woking (Surrey).

²⁹⁹ Le contraddizioni tra le tendenze alla globalizzazione e il proliferare di particolarismi sono al centro del dibattito culturale contemporaneo; in particolare in Italia il quadro appare complesso: cfr. De FIORES, C.; PETROSINO, D. (1996) *Secessione*, Ediesse, Roma.

³⁰⁰ Vedi SAFIER, M. (1996) *op. cit.*

I flussi che muovono dal sud del mondo verso i paesi più avanzati, affiancati da quelli prodotti dalla ricorrente migrazione dall'ambiente rurale a quello urbano³⁰¹ (alla ricerca di servizi, di educazione, di una qualità della vita più elevata e di tutte le opportunità che la città offre) rappresentano un fenomeno che contribuisce alla crescita sproporzionata delle città e produce ampie sacche di indigenza, in un duplice rapporto di causa-effetto con le difficoltà di inserimento sociale ed occupazionale.³⁰² Si costituisce una categoria, quella dei poveri, che chiede di essere messa in condizione di migliorare la propria condizione, attraverso lo sviluppo del lavoro e di strategie che producano un uso più efficiente delle risorse.

In posizione svantaggiata, insieme ai poveri, si trovano gli immigrati, in particolare quelli internazionali, che sono spesso anche poveri; si tratta, quindi, di soggetti che devono affrontare una realtà più precaria e densa di ostacoli di quella delle popolazioni indigene. Il mondo politico, inoltre, considera la presenza di questa categoria, in particolare i rifugiati e coloro che chiedono asilo, come una complicazione da evitare e non come una risorsa da mobilitare.³⁰³ Anche in paesi nei quali il bilancio costi/benefici della migrazione è chiaramente positivo, come gli Stati Uniti d'America, si continua a negare retoricamente la realtà.³⁰⁴

Accanto al problema della povertà ed a quello dei flussi migratori si delinea il problema di una categoria la cui esistenza è determinata dalla diversità³⁰⁵ rispetto alla poli-

³⁰¹ Il fenomeno di deruralizzazione, che ha precedenti ormai consolidati nel mondo occidentale, sta vivendo un nuovo imponente slancio nei PVS. Vedi THE WORLD RESOURCES INSTITUTE (a cura di) *op. cit.*

³⁰² Vedi WORLD BANK (a cura di) (1991) *op. cit.*

³⁰³ Il rapporto annuale del CENSIS afferma che i c.d. paesi sviluppati, per poter continuare a progredire, avranno bisogno, nei prossimi anni, di poderosi flussi di immigrazioni, allo scopo di compensare il calo demografico e rilanciare le attività produttive.

³⁰⁴ Tipico esempio in tale senso è la recente reazione negativa che in Gran Bretagna si è avuta di fronte alla prospettiva dell'ingresso nel paese di un folto numero di Cinesi di Hong Kong. Cfr. SAFIER, M. (1996) *op. cit.* p. 15.

³⁰⁵ Il concetto viene definito con il termine "otherness", una sorta di "alterità" rispetto alle maggioranze locali. Tale differenza può avere molteplici connotazioni, le più comuni sono legate ad affiliazioni nazionali, etniche, razziali, religiose, linguistiche, comunitarie e localizzative. Tali affiliazioni possono essere assommate rappresentando insieme la "identità culturale collettiva". Cfr. SAFIER, M. (1996) *op. cit.* p. 16.

tica di identità del gruppo di maggioranza; non si tratta di una vera categoria, ma di individui o comunità sottoposte a denigrazione ed ostilità che sovente sfociano in una sindrome di paura e belligeranza, la grossa difficoltà che si delinea è la definizione di un *modus vivendi* confortevole e collaborativo con la popolazione locale di maggioranza.

Si verifica, inoltre, una separazione spaziale tra le diverse aree del sistema urbano, ciascuna caratterizzata dal punto di vista etnico, culturale ed economico;³⁰⁶ alcuni gruppi sociali possono essere messi in condizione di marginalità in termini economici e/o culturali rispetto ai gruppi dominanti, incontrando difficoltà nell'accesso all'educazione ed alle opportunità di lavoro.

Così come per la sopravvivenza dell'ecosistema la diversità biologica è la linfa indispensabile, la diversità culturale può rilanciare un rafforzamento delle comunità sociali;³⁰⁷ si tratta di una diversità che attraverso una stretta interazione ed interdipendenza dei vari gruppi può elevare il livello della coesione sociale. Una diversità vissuta come "alterità" produce, invece, stress sociale, alienazione e sperequazione nei confronti di alcuni gruppi e sensazione d'insicurezza e sfiducia nei confronti del sistema sociale nel suo complesso.³⁰⁸

Il verificarsi di questo ciclo negativo, unito all'impovertimento della popolazione urbana ha assunto ormai dimensione globale;³⁰⁹ la questione, a lungo sottovalutata dalle istituzioni locali e sovranazionali, combinata con la costituzione di minoranze etniche vulnerabili, con la marginalità sociale che fatalmente ne scaturlisce e con il disagio sociale rende la città luogo di tensioni e di conflitti esplosivi.³¹⁰

I conflitti culturali, insieme alle varie forme di violenza ed insicurezza,³¹¹ sconvolgono sempre più frequentemente le città. Nei loro aspetti più pericolosi, tali conflitti possono provocare rovesci economici, disintegrazioni sociali, delegittimazioni politiche, demonizzazioni culturali ed espulsioni fisiche che, se si verificano simultaneamente, generano un circolo vizioso interminabile di devastazioni.

Sembra paradossale che nell'era della comunicazione, nel "villaggio globale" si verifichino episodi di intolleranza e violenza quali quelli che hanno afflitto città come Beirut e Belfast o parti di città come a Leipzig e a Los Angeles: episodi sui generis che oggi stanno diventando la norma. Le devastazioni prodotte sulla città di Sarajevo e sui suoi cittadini da conflitti culturali collettivi inducono un radicale ripensamento ed una rigorosa reazione.³¹² Si rende, quindi, necessaria l'individuazione di un percorso che conduca ad una maggiore equità nella distribuzione delle risorse ed alla condivisione del patrimonio culturale della popolazione mondiale.

7.3.2. Integrazione razziale e rispetto delle culture locali - La prossimità spaziale tra comunità provenienti da differenti aree geografiche, culturali e religiose può esaltare il ruolo della città come luogo di vivaci interazioni e scambi sociali, promuovendo l'integrazione sociale e combattendo l'esclusione di gruppi dal processo di governo della città.³¹³ Per affrontare il problema dell'uguaglianza tra etnie e culture differenti si caldeggia l'incentivazione dell'impegno civico e della partecipazione collettiva alle decisioni, affinché le politiche di sviluppo non vengano mirate al soddisfacimento delle esigenze di alcuni gruppi sociali dominanti a discapito di altri.³¹⁴

I problemi sempre più profondi di convivenza fra comunità che hanno tra loro culture e costumi diversi

³⁰⁶ In alcuni casi, frequenti, si determina una sorta di cesura anche tra immigrati presenti in un'area da maggiore o minor tempo, che si esprime con la tendenza all'allontanamento, da parte degli immigrati "storici", già minimamente integrati, nei confronti dei recenti arrivi. Cfr. THE WORLD RESOURCES INSTITUTE (a cura di) *op. cit.* p. 48 e seg. Vedi BCSC (a cura di) *op. cit.*

³⁰⁷ Vedi BCSC (a cura di) *op. cit.*

³⁰⁸ Cfr. STEPHENS, C.; Mc GRANAHAM, G.; BOBAK, M.; LEONARDI, G. (1996) "Urban environment and human health" in THE WORLD RESOURCES INSTITUTE (a cura di) *op. cit.* p. 52 e seg.

³⁰⁹ Vedi A.A.VV. (1996) *Urban poverty: a world challenge - The Recife Declaration*, Habitat II, Istanbul.

³¹⁰ Problemi di questo genere oltre ad essere gravi di per sé costituiscono causa di degrado ambientale e di deterioramento edilizio, con un ventaglio molto ampio di possibili ricadute sulle componenti del sistema urbano. Vedi BCSC (a cura di) *op. cit.*

³¹¹ Tali conflitti possono essere anche di tipo economico, sociale, politico, territoriale e sfociano inevitabilmente nel vortice di antagonismi tra gruppi.

³¹² Cfr. SAFIER, M. (1996) *op. cit.* p. 12.

³¹³ Vedi A.A.VV. (1996) *World Assembly of Cities and Local Authorities. Final Declaration*, World Assembly of Cities and local Authorities, Istanbul.

³¹⁴ Si ha, però, la sensazione che gli autori non incoraggino realmente il melting pot, nel momento in cui indicano tra gli obiettivi politici prioritari la stabilizzazione della popolazione statunitense. Cfr. THE PRESIDENT'S COUNCIL ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT (a cura di) *op. cit.*

devono essere affrontati perseguendo un duplice obiettivo: "L'organizzazione economica mondiale dovrà privilegiare forme di cooperazione tra pari, fondate sullo sviluppo endogeno dei paesi più poveri e, nello stesso tempo, le città – tutte le città – dovranno essere riorganizzate secondo forme insediative rappresentative delle differenze sociali, etniche e culturali che i suoi diversi abitanti esprimono."³¹⁵

- Sviluppo endogeno dei paesi più poveri e soluzione dei conflitti urbani

Il legame tra il problema della povertà e le caratteristiche dell'ambiente urbano deve essere indagato, nei suoi vari aspetti, allo scopo di individuare i lineamenti dell'intreccio delle cause e le possibili strategie operative.³¹⁶ Una politica urbana internazionale per la soluzione del problema povertà costituisce, infatti, la piattaforma comune ai vari temi di *Habitat 2*,³¹⁷ da Vancouver ad Istanbul, attraverso il contributo di Rio, è stato accumulato un ampio corpo di idee ed esperienze, per alleviare la povertà.³¹⁸ Una delle acquisizioni fondamentali è la consapevolezza che la povertà non può essere affrontata come problema in sé ma deve essere associata anche alla carenza di opportunità di lavoro.³¹⁹

Ne consegue un passaggio da politiche assistenziali a strategie di investimento per modificare alla radice le tendenze negative generatrici di povertà; le autorità locali così come le istituzioni sovranazionali sono coinvolte in un'azione concertata a scala mondiale per l'integrazione dei poveri, di qualsiasi etnia o tradizione culturale, nel mondo del lavoro. Non è un caso che la – pur datata – *Agenda 21* venga aperta da un capitolo sulla cooperazione internazionale per la lotta alla povertà, vista come condizione essenziale per portare a soluzione buo-

na parte dei problemi sociali ed ambientali della città contemporanea.³²⁰

Le strategie abilitanti,³²¹ ricorrenti nei documenti ufficiali e nei rapporti di ricerca delle organizzazioni legate alle Nazioni Unite, hanno particolare rilevanza nei programmi per il governo dei problemi crescenti della povertà, in particolare nei PVS; il punto nodale è rappresentato dal miglioramento dell'accesso alle infrastrutture di base, ai servizi sociali ed agli strumenti di formazione ed informazione.³²² La cooperazione internazionale tra paesi sviluppati e PVS e la collaborazione delle NGO impegnate in tal senso possono consentire di operare una ristrutturazione della forza lavoro nei vari settori produttivi, una riorganizzazione nell'attribuzione di compiti e responsabilità e una incentivazione nella formazione all'attività lavorativa, con evidenti benefici per lo sviluppo economico delle aree-problema.³²³ Con l'applicazione di una *strategic town planning* e la cooperazione delle agenzie ONU con le università ed i centri di ricerca si indica la strada per la soluzione dei fenomeni estremi di povertà e disagio sociale di alcuni paesi in ritardo di sviluppo;³²⁴ in parallelo, si propone di migliorare la capacità delle autorità locali come mezzo e fine di uno sviluppo sociale ed economico degli stessi paesi.³²⁵

Le politiche per la riduzione della povertà, e dei conseguenti flussi migratori verso i paesi ricchi, devono essere affiancate da strategie per la soluzione dei problemi negli ambiti urbani nei quali si è già verificato il fenomeno dell'immigrazione e nei quali coesistono gruppi etnici differenti, sovente in disarmonia.

L'abbattimento di quelle tensioni sociali legate a povertà e mancanza di lavoro può contribuire alla conquista di una coesistenza etnica. I lavori dell'International Labour Organization (ILO), attraverso continui riferimenti all'*Habitat Agenda*, sfociano nella proposta di una

³¹⁵ Cfr. AA.VV. (1994) *La Carta di Megaride* 94, cit. p. 62.

³¹⁶ La dimensione della categoria dei poveri urbani è stimata in centinaia di milioni, cfr. WORLD BANK (a cura di) (1993) *Housing: enabling market to work, with technical supplements*, World Bank, Washington DC.

³¹⁷ Vedi Cap. 4 "L'Istanbul Declaration e l'Habitat Agenda" e Cap. 5 "Il Piano Globale di Attuazione dello Sviluppo Sostenibile: l'Agenda 21".

³¹⁸ Tra gli Organi delle Nazioni Unite che se ne sono occupati direttamente e/o indirettamente si citano: UNCHS (Habitat), UNESCO, UNDP e World Bank.

³¹⁹ Vedi ILO (a cura di) (1996) "Urban Employment Charter" in UNCHS HABITAT (a cura di) *The future of urban employment*, UNCHS Habitat, ILO, Geneva.

³²⁰ Vedi Cap. 5 "Il Piano Globale di Attuazione dello Sviluppo Sostenibile: l'Agenda 21".

³²¹ Ivi.

³²² Cfr. WORLD BANK (a cura di) (1994) *Housing enabling markets to work*, cit. p. 78 e seg.

³²³ Vedi AA.VV. (1994) "Pathways of development for municipal governance" in *Atti Inter-american conference of mayors*, World Bank; OAS; IDB; Washington DC.

³²⁴ Vedi UNESCO (a cura di) (1996) *Note presented by Director General of UNESCO*, UNESCO.

³²⁵ Vedi AA.VV. (1996) *Local solution of cities and local authorities*, World Assembly of Cities and Local Authorities, Istanbul.

serie di azioni risolutive della crisi urbana legate alla creazione di occupazione, alla cooperazione tra organi privati e pubblici e alla creazione di reti di città per la risoluzione di problemi comuni.³²⁶ Nella capacità di ingenerare dinamiche solidaristiche si individua la chiave di volta della soluzione di alcuni aspetti del problema: la solidarietà spontanea (che negli anni sessanta la Jacobs riscontrava in alcuni *slums* statunitensi) si affianca ai necessari programmi integrati pubblico-privato per il benessere generale.³²⁷

In molti paesi, al cospetto di conflitti culturali, si applicano azioni di controllo che appaiono "parti del problema piuttosto che soluzioni":³²⁸ il controllo sociale (attraverso politiche di discriminazione ed esclusione), il controllo spaziale (che si avvale della segregazione e della ghettizzazione), il controllo politico (esercitato attraverso persecuzioni, espulsioni) e così via; gli effetti perniciosi di tali politiche sono evidenti nella storia e nella cronaca di un buon numero di città del mondo.

Una risposta alternativa è offerta dal concetto e dai principi dello "sviluppo cosmopolita"³²⁹ orientato alla coesistenza culturale che contribuisce a promuovere iniziative, governative e non governative, per costituire un ordine civico rispettoso delle diversità esistenti. L'idea di base del disegno dello sviluppo cosmopolita è il riconoscimento della dimensione intrinseca della vita urbana che ruota intorno a quattro principi: la promozione di una identità e di una consapevolezza civiche comuni, la celebrazione della diversità delle affiliazioni culturali, il rafforzamento della società civile attraverso un'organizzazione sociale e comunitaria, la facilitazione delle connessioni culturali. Il nuovo approccio proposto si basa sul riconoscimento di bisogni civici, culturali e comunitari propri di cittadini consapevoli di vivere in una città aperta, dotata di una forte identità; in tal modo si accresce l'eguaglianza di status, la cooperazione tra individui, la capacità di accogliere immigrati e pellegrini e così via. Il successo di un modello di sviluppo urbano, orientato in tal senso, dipende strettamente dalla creazione di iniziative integrate che si sostengano a vicenda e dalla

costituzione di consorzi di NGO e CBO mutuamente interrelati e supportati dai governi interessati; un sistema configurato in base a queste indicazioni può contribuire a produrre un "circolo virtuoso" auto-sostenibile.

In questa logica si possono leggere alcune attività che le Nazioni Unite, attraverso gli organi competenti per i diritti umani, hanno messo a punto; si tratta di un iter di lavoro relativo alla prevenzione della discriminazione e alla protezione delle minoranze che, a causa della loro posizione marginale, vengono defraudate dei più elementari diritti al sostentamento ed all'alloggio.³³⁰ Uno studio, attualmente in itinere, condotto dall'UNESCO si è interessato del problema promuovendo, in particolare, l'elaborazione di una Carta della solidarietà umana e della collaborazione tra cittadini,³³¹ mentre la varietà delle relazioni tra la vitalità urbana e le modalità di coesione sociale vengono studiate per associare le dinamiche territoriali alle differenti modalità di mobilità sociale.³³²

- Città multietniche e multiculturali

La globalizzazione dell'economia e delle città e la consistenza dei flussi migratori hanno provocato la necessità di gestire, alle soglie del terzo millennio, la complessa transizione da società monoculturali a società multiculturali. Le minoranze sono sempre esistite, anche nelle più omogenee società occidentali, ma si trattava di entità limitate che non contribuivano minimamente a definire la configurazione sociale del paese. Oggi la dimensione assunta dal fenomeno è tale da non poter essere ignorata: le città contemporanee sono di fatto caratterizzate da una molteplicità di etnie, culture, fedi religiose e così via.

³³⁰ Cfr. SACHAR, R. (1996) "The right to adequate housing" in CENTER FOR HUMAN RIGHTS (a cura di) *Human Rights*, United Nations, Geneva.

³³¹ Cfr. A.A.VV. (1996) "Toward the city of solidarity and citizenship" in *Habitat Dialogue on Democracy and citizenship in the city of the 21st century*, UNESCO.

³³² Sono già state introdotte alcune delle principali modalità di spostamento sociale, il fenomeno della deruralizzazione, la mobilità coatta dei rifugiati politici e delle vittime di epurazioni etniche, i flussi migratori generati da livelli insostenibili di povertà e così via. Cfr. DECOURT, G.; BLANCHER, P. (1996) "Insurance and social exclusion" in A.A.VV. *Le courriers du CNRS*, CNRS, Meudon Cedex, p. 35 e seg. e JACQUIER, C. (1996) "Formulating policies for social cohesion in cities", ivi, p. 67 e seg.

³²⁶ Vedi ILO (a cura di) (1996) "Urban Employment Charter" cit.

³²⁷ Vedi A.A.VV. (1996) *Urban poverty: a world challenge - The Recife Declaration*, cit.

³²⁸ Cfr. SAFIER, M. (1996) *op. cit.* p. 22.

³²⁹ Per cosmopolita si intende multiculturale, multifede, plurale e positivamente votato alla coesistenza culturale.

Lo slancio vitale proveniente dall'integrazione culturale, dalla convivenza pacifica di tutti gli individui (indipendentemente dalle proprie religioni, dal ceto sociale e dalla condizione economica) può offrire nuova linfa alla città contemporanea ed accentuare il ruolo trainante nello sviluppo del pianeta; la speranza di un futuro sostenibile è riposta nelle città multietniche, nelle quali il protagonista principale è il cittadino con la propria cultura.³³³ È sorprendente che, nonostante la cultura cosmopolita faccia parte del bagaglio culturale storico dell'uomo, si verifichi un'oggettiva difficoltà nel raggiungere una normalizzazione del vivere civile che possa essere goduta da tutti gli abitanti senza distinzioni.³³⁴

I problemi scottanti di aree sottoposte a pressione sociale, nelle quali è assente l'integrazione ed il *melting pot* si tramutano sovente in conflitti, anche di notevole entità. Le tragedie cui si è recentemente assistito invitano a caldeggiare la costituzione di una società civile multinazionale, multietnica e multirace, nella quale tutte le comunità culturali riconoscano e rispettino la partecipazione degli "altri"; tale società dovrà essere basata su una forma di organizzazione associativa politica, amministrativa ed istituzionale, nella quale ciascun individuo si riconosca in una democratica rappresentanza. Questa consapevolezza sembra raggiunta: studi e programmi orientati alla costituzione di città realmente multietniche e multirazziali sono al vaglio in molteplici realtà urbane.

7.3.3. *Analisi e/o programmi relativi a specifiche realtà locali* - "Nella città futura i cittadini avranno un ruolo e porranno le condizioni affinché i luoghi della convivenza civile, eliminati i rischi di segregazione, affermino la loro natura pubblica";³³⁵ ciò sarà possibile se si condurranno a buon fine programmi avanzati di sviluppo *people-centred* per la partecipazione, l'abilitazione e il rafforzamento dei gruppi sociali all'interno delle città. In tale direzione muove un programma sviluppato in Gran Bretagna ma applicabile a molteplici realtà culturali e geografiche;³³⁶ *conditio sine qua non* per l'attuazione di tale

programma è la costituzione di una rete, già sviluppata nei paesi britannici, di organizzazioni civiche locali e di *grass-roots movements*,³³⁷ autonomi ma sostenuti dai governi locali.

I punti principali del programma sono relativi allo sviluppo delle comunità, alla crescita economica ed al benessere sociale, al monitoraggio dei conflitti tra comunità, allo scambio culturale³³⁸ ed alla costruzione di capacità endogene di gestione dei sistemi urbani.³³⁹

In Gran Bretagna il problema della conflittualità interna è da tempo molto sentito; già nel 1965 il paese disponeva di un'avanzata, per l'epoca, legge sulle Race Relations³⁴⁰ e nel 1976 pubblicava una relazione della Commission for Racial Equality, cui ha fatto seguito la creazione di strutture di supporto alla soluzione dei problemi razziali.

Ci sono però realtà urbane nelle quali il problema dell'integrazione delle minoranze negli equilibri della città sono particolarmente drammatiche; un case-history illustra le caratteristiche della recente immigrazione che dall'Est Asia e dall'Africa centrale si dirige a Leicester.³⁴¹ I nuovi gruppi si affiancano alle presenze coloniali storiche e amplificano le tensioni razziali, connesse con la gestione del mondo del lavoro e con le politiche dell'alloggio.³⁴²

Est Asia, Centroamerica, America latina, Mediterraneo, Nordafrica e Paesi islamici, Sudasia, Africa subsahariana; la concentrazione maggiore di città travolte da conflitti è nel continente africano, ma si distingue anche l'Europa. Cfr. SAFIER, M. (1996) *op. cit.*, p. 24.

³³⁷ Per una definizione di questo peculiare tipo di organizzazione di base vedi Cap. 5 "Il Piano Globale di Attuazione dello Sviluppo Sostenibile: l'Agenda 21".

³³⁸ È ormai dimostrato che l'intolleranza è strettamente legata alla scarsa conoscenza delle culture differenti dalla propria; non è questa la sede per approfondire un tema che tanta letteratura ha prodotto nei campi delle scienze sociali e geografiche.

³³⁹ Cfr. SAFIER, M. (1996) *op. cit.*, p. 20, 21.

³⁴⁰ Attualmente resta l'unica legge di questo tipo in Europa.

³⁴¹ Cfr. WINSTONE, P. (1996) "Managing a Multi-ethnic and Multicultural City in Europe: Leicester" in UNESCO-Most (a cura di) *International Social Science Journal*, cit., p. 33 e seg.

³⁴² Il caso di Leicester si inquadra all'interno del progetto MOST "city words" per la costruzione di un glossario multiculturale e multilingue, in base alle esperienze raccolte nei quartieri urbani caratterizzati da differenti etnie. Obiettivo è la creazione di una relazione semantica tra individui di culture differenti. Ivi, p. 35-37.

³³³ UNESCO (a cura di) (1996) "Toward the city of solidarity and citizenship" *cit.*

³³⁴ Cfr. WILHEIM, J. (1996) *op. cit.*, p. 13.

³³⁵ Cfr. A.A.VV. (1994) *La Carta di Megaride*, cit., p. 64.

³³⁶ Al programma si accompagna una analisi delle tipologie dei conflitti urbani a radice etnica e/o culturale e la localizzazione degli stessi nelle varie aree geografiche: Nordamerica e Australasia, Europa, Russia e Paesi slavi,

La Germania affronta il problema in sede istituzionale,³⁴³ attribuendogli, quindi, un taglio affatto differente da quello britannico. Pur essendo molto limitati i fenomeni di violenza collettiva si rileva un notevole disagio relativo all'integrazione sociale; nel paese soggetto a processo di riunificazione, il tema assume connotazioni di eccezionalità ed unicità,³⁴⁴ analogamente alle complesse realtà in evoluzione nell'est europeo. L'Europa centro-orientale, regione di oltre quattrocento milioni di abitanti, attraversa una fase di transizione politica e di ridisegno dell'assetto geografico che ha scatenato intensi conflitti etnici;³⁴⁵ con la collaborazione di agenzie delle Nazioni Unite è in corso la messa a punto di strategie per l'abbattimento della povertà e per la riforma sociale, etnica e politica dell'area.³⁴⁶

Il tema della città multietnica rappresenta l'elemento centrale delle politiche di sviluppo nelle antiche e popolate città asiatiche che disegnano complessi mosaici etnici e culturali; nel continente asiatico, forse a causa della tradizione coloniale e dei peculiari fattori socio-economici, i conflitti etnici appaiono meno profondi.³⁴⁷ Nel tempo, le spontanee concentrazioni e ri-concentrazioni etniche sono avvenute senza traumi, grazie a politiche residenziali a lungo termine, alla distribuzione spaziale equilibrata e a politiche linguistiche che hanno promosso la commistione e/o la coesione.³⁴⁸ In India, la situazione richiede particolare attenzione al peculiare sistema delle caste e dei possibili vizi nell'interpretazione dei diritti legati a credenze religiose.³⁴⁹

Questo lampante esempio conferma che le prospettive di evoluzione dei sistemi urbani devono prendere in considerazione gli elementi fondamentali della diversità e dei differenti bisogni dei molteplici gruppi sociali che si concentrano nelle città; la attuale indifferenza nei confronti di questo elemento è un forte ostacolo allo sviluppo sociale in molti paesi. In Gabon e in Paraguay,³⁵⁰ ad esempio, viene gravemente compromesso il benessere della popolazione, in Somalia i conflitti si sono trasformati in guerra civile³⁵¹ e in Namibia il problema dell'apartheid non è ancora risolto.³⁵² Di differente natura sono le problematiche che Cuba deve affrontare; lo Stato ha messo a punto strategie sociali per migliorare le condizioni di vita della popolazione urbana e di quella rurale al fine d'arginare i fenomeni d'emigrazione (illegale) da un paese in crisi economica verso il miraggio di floride realtà nordamericane.³⁵³

Alla povertà dei paesi terzi si affiancano le sacche di disagio presenti all'interno di realtà economicamente avanzate; così come accade nei paesi europei, alcuni studi effettuati a Seattle (Washington) sulle conseguenze di marginalizzazione sociale ed economica dei nativi americani e dell'Alaska in area urbana, confermano questa riflessione. L'ineguaglianza nell'accesso ai servizi ed alle opportunità di lavoro acuiscono i problemi della povertà e conducono a situazioni conflittuali legate al background culturale, sociale, economico ed educativo³⁵⁴ delle diverse etnie.

Si rende, quindi, indispensabile condurre studi che raggruppino aree non geograficamente omogenee ma vicine per affinità problematiche; su questa linea procede l'UNESCO portando avanti un progetto di città della

³⁴³ Cfr. BUNDESMINISTERIUM FÜR RAUMORDNUNG (a cura di) (1996) *National Plan of Action for Sustainable Settlement Development*, Bundesministerium für Raumordnung, Berlino.

³⁴⁴ Cfr. HOFFMANN MARTINOT, V. (1996) "Is there a local democracy in german cities?" in AA.VV. *Le courrier du CNRS*, cit., p. 64 e seg.

³⁴⁵ L'Europa orientale e la CIS region rappresentano una realtà complessa, indagata da MIKICHS, A. (1996) "A tale of two cities: Grozny and Moscow", in AA.VV. *City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, cit. p. 71 e seg.

³⁴⁶ Vedi UNDP (a cura di) (1996) *Sustaining Habitats: the challenge of transition*, UNDP.

³⁴⁷ Vedi AA.VV. (1996) *Living in asian cities, the impending crisis: causes, consequences and alternatives for the future*, Report of the Second Asia-Pacific Urban Forum, United Nations.

³⁴⁸ Cfr. LAQUAN, A. (1996) "The multi-ethnic and multicultural city: an asian perspective" in UNESCO-Most (a cura di) *International Social Science Journal*, cit., p. 43 e seg.

³⁴⁹ Vedi WORLD BANK (a cura di) (1994) *Housing enabling markets to work*, cit.

³⁵⁰ Vedi AA.VV. (1996) *Seminario-Taller proyeccion de los asentamientos humanos ano 2000*, Nanderekoha II; CONAVI, Paraguay.

³⁵¹ Vedi MINISTÈRE DE L'HABITAT, DE L'URBANISME, DU CADASTRE, DE LA VILLE ET DU BIEN-ÊTRE (a cura di) (1996) *Sommet des villes*, Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme, du Cadastre, de la Ville et du Bien-être, Comité National du Gabon.

³⁵² Vedi AA.VV. (1996) *Statement presented by Namibia to the International Conference Habitat II*, Istanbul.

³⁵³ Un quadro chiaro della situazione cubana è stato illustrato dallo stesso Fidel Castro alla Assemblée Plénière di *Habitat 2*. Per alcuni riscontri vedi: UNDP CUBA (a cura di) (1996) *Cuba's National Report Habitat II, preparatory national committee*, UNDP Cuba, La Habana.

³⁵⁴ Cfr. STEPHENS, C.; MC GRANAHAH, G.; BOBAK, M.; LEONARDI, G. (1996) *op. cit.* p. 50.

CITTÀ E CITTADINI

solidarietà e dei cittadini: la solidarietà diventa il valore fondamentale sulla quale costruire un ambiente più giusto ed umano; al programma MOST³⁵⁵ (che si articola intorno a tre punti fermi, costituiti dalla città, dall'ambiente e dalle relazioni sociali che in esso si sviluppano) partecipano Senegal, Mali, Burkina Faso, Benin, Argentina, Brasile, Polonia, Bulgaria e Svizzera. In ciascun paese, sono stati individuati i siti di attività pilota, allo scopo di verificare l'applicabilità del metodo in realtà appartenenti ad aree geografiche disomogenee.³⁵⁶

La veloce panoramica di studi e programmi non è esaustiva, ma si propone come occasione per cogliere la estrema varietà delle differenti sfumature che informano il problema della coesistenza pacifica di comunità nei sistemi urbani contemporanei.

7.4. Città e Cittadini

Secondo il terzo principio della *Carta di Megaride 94*, Città e Cittadini, è necessario che ogni cittadino rivesta un ruolo nei processi che caratterizzano il sistema urbano, ciascuno deve poter "porre domande e ricevere risposte" nell'ambito di una partecipazione attiva fondata sulla costruzione di un dialogo tra cittadini ed istituzioni. In questo modo i cittadini prendono parte ai processi di trasformazione ritrovando ciascuno un proprio ruolo definito e perseguendo obiettivi comuni nell'interesse della collettività; la "partecipazione alla democrazia" così attuata può divenire un mezzo per il raggiungimento in futuro di un livello di qualità urbana accettabile.

"La città futura dovrà garantire ad ogni cittadino la più ampia possibilità d'accesso ai luoghi, ai servizi ed alle informazioni; è una città nella quale ogni diversità trova condizioni adeguate alle proprie esigenze che devono potersi esprimere liberamente".³⁵⁷

La lettura dei testi reperiti alla Conferenza Mondiale *Habitat 2* ha rivelato una significativa presenza di contenuti riconducibili al principio Città e Cittadini; in tali



- Tratta da: CNRS (a cura di) (1996) *Le courrier du CNRS. Cites*, CNRS, Meudon Cedex, France; p.10.

contributi si sono individuati i concetti chiave sulla cui base è possibile ricostruire le linee di indirizzo emerse ad Istanbul in merito alla conduzione del dialogo tra cittadini ed istituzioni.

Nella maggior parte dei contributi esaminati s'individua che la finalità della partecipazione dei cittadini al governo della città deve essere orientata alla messa a punto di strategie tese al miglioramento delle condizioni di vita; si riconoscono alcuni ambiti rispetto ai quali è apprezzabile un maggiore interesse da parte delle popolazioni e, quindi, una partecipazione più attiva. Alcu-

³⁵⁵ Programma già introdotto in relazione ad alcuni temi di Città e Natura.

³⁵⁶ È stata messa a punto una serie di criteri di selezione specifici. Vedi UNESCO (a cura di) (1996) *Gestion des transformations sociales - Vers la ville du XXI Siècle*, UNESCO, Parigi.

³⁵⁷ Cfr. A.A.VV. (1994) *La Carta di Megaride 94*, cit. p.65.

ne tematiche ricorrenti, che assumono poi particolari connotati in situazioni differenti, individuano l'articolazione che qui di seguito si riporta:

1. Categorie relative ad obiettivi specifici che inducono l'instaurarsi del dialogo tra cittadini e istituzioni:
 - 1.1 la necessità di assicurare un alloggio adeguato a tutti;
 - 1.2 l'attenzione ai problemi delle categorie più deboli.
2. Rapporti tra la partecipazione dei cittadini e le diverse realtà locali.

7.4.1. *La partecipazione della collettività su obiettivi specifici* - La partecipazione dei cittadini è vista come un elemento della gestione generale del sistema urbano, in considerazione del fatto che gli abitanti della città sono i soggetti più idonei a compilare una lista dei bisogni da soddisfare attraverso la pianificazione urbanistica. Tuttavia vi è la consapevolezza, in una logica sistemica, che la domanda, intesa quale espressione delle esigenze prioritarie della popolazione, non può essere caratterizzata da un approccio puntuale e settoriale legato ad una domanda che varia dinamicamente, "inseguita" da un'offerta, nei vari settori, che si rivelerà necessariamente inadeguata.

Il coinvolgimento responsabile della comunità nei progetti che la riguardano può consentire di superare l'ostacolo, ma si tratta di un'operazione non agevole; l'eterogeneità etnica, culturale, politica e religiosa della comunità, insieme ad una serie di problemi di ordine pratico-organizzativo, sono annoverati tra i fattori di vincolo.³⁵⁸

I testi reperiti ad Istanbul confermano la constatazione che la partecipazione collettiva si realizza più facilmente in relazione a questioni tangibili, legate alle attività quotidiane ed ai bisogni primari dei cittadini.

- Obiettivo alloggio adeguato

Il raggiungimento di un buon livello di qualità della vita urbana è per molti direttamente connesso al soddisfacimento di particolari bisogni; tra questi, in perfetta coerenza con le finalità principali di *Habitat 2*, vi è il miglioramento delle condizioni abitative, intendendo con ciò la possibilità di garantire a tutti un alloggio adeguato.

La condizione abitativa è ritenuta un importante indicatore del benessere di un paese e, a tal proposito, nel 1988 l'United Nations General Assembly ha elaborato una "strategia globale dell'alloggio". La *privacy*, la sicurezza, la luminosità, i servizi di base sono tra i requisiti ritenuti essenziali per la realizzazione di nuclei abitativi adeguati alle esigenze dell'individuo.³⁵⁹ La necessità di una strategia globale, integrata da un approccio a scala locale, è resa palese dalla generalità del diritto ad un alloggio salubre e dalla specificità delle diverse "culture dell'alloggio" e realtà geografiche.³⁶⁰

In tale ottica, attraverso l'attuazione di una collaborazione molto attiva tra enti pubblici e cittadini (attraverso i loro rappresentanti), si mira all'individuazione d'iniziative in grado di migliorare le capacità di intervento delle autorità locali nel settore degli alloggi. I responsabili municipali hanno presentato ad Istanbul una dichiarazione in cui esprimono alcune consapevolezze legate ai grandi cambiamenti avvenuti sulla terra: la crescita incontrollata dell'urbanizzazione e la forte diffusione delle nuove tecnologie di comunicazione sono solo alcuni dei fattori che hanno compromesso gravemente il rispetto dei diritti umani fondamentali, tra cui il diritto all'alloggio adeguato. Si manifesta in questo modo la necessità di riconoscere la città quale luogo delle maggiori interazioni e scambi sociali, combattendo la diffusione di miserie fisiche e morali attraverso una gestione attenta delle risorse. Il perseguimento di tali finalità deve essere pensato con il coinvolgimento di tutti i gruppi e i settori della società, promuovendo la crescita costante del senso di responsabilità individuale: la dichiarazione della "World Assembly of Cities and Local Authorities" si conclude esprimendo il bisogno di definire una Carta Mondiale di Autogoverno.³⁶¹

La partecipazione attiva dei cittadini può essere favorita dall'istituzione di apposite organizzazioni, sostenute anche dai governi, orientate all'incentivazione della collaborazione di utenti, servizi -pubblici e privati- e

³⁵⁸ Vedi GTZ (a cura di) *op. cit.*

³⁵⁹ Vedi UNCHS (HABITAT) (a cura di) (1990) *Shelter for all. Global Strategy for Shelter to the Year 2000*, UNCHS (Habitat), Nairobi.

³⁶⁰ Vedi AA.VV. (1996) *National Report for the Second United Nations Conference on Human Settlements*, Republic of Tunisia; Ministry of Equipment and Housing.

³⁶¹ Vedi AA.VV. (1996) *Local solution to global problems: the future of human settlements*, cit.; AA.VV. (1996) *World Assembly of Cities and Local Authorities. Final declaration*, cit.

amministrazioni a tutti i livelli. La popolazione va coinvolta dalle fasi preliminari del progetto fino all'esecuzione dello stesso.³⁶²

Ad Istanbul è stata anche ribadita da più parti la necessità di assicurare il riconoscimento del ruolo delle NGO e di garantire un'informazione costante e diffusa; è stata poi sottolineata l'importanza di favorire il dialogo tra i diversi attori: organizzazioni comunitarie, NGO, università e centri di ricerca, singoli professionisti, autorità pubbliche, organizzazioni internazionali. L'approccio di tipo multidisciplinare si basa sull'uso delle nuove tecnologie e dei metodi gestionali moderni, proponendo una costante valutazione degli effetti – più o meno immediati – delle attività intraprese, al fine di poter rispondere in modo soddisfacente alle esigenze abitative di ciascun gruppo sociale.³⁶³

- Categorie deboli

La seconda tematica emergente è relativa alle cosiddette categorie deboli, soprattutto bambini, donne e anziani. I report presentati, che sono stati prodotti quasi esclusivamente da organizzazioni non governative, illustrano i principali obiettivi prefissati ed i risultati a tutt'oggi raggiunti.

Tra le organizzazioni operanti sul campo molte si interessano esclusivamente ai problemi dell'infanzia, prima fra queste, l'UNICEF, che è impegnata ad incrementare l'attenzione generale a favore dei problemi dei bambini, soprattutto nelle città dei PVS. L'intento è quello di creare ambienti urbani più idonei alla crescita socio-culturale del bambino, di responsabilizzare i singoli governi in merito all'utilità di coinvolgere i bambini nella redazione di progetti che li riguardano e di sensibilizzare, in generale, tutti gli individui verso queste problematiche.³⁶⁴

Numerose associazioni volontarie, sorte allo scopo di garantire un'attenzione adeguata ai problemi dell'infanzia, operano da tempi più o meno recenti: Plan International, nata nel 1937, è quella di più vecchia istituzione e si occupa di pianificare il futuro dei bambini, operando in molti dei PVS dove, grazie al contributo di

questo gruppo, la vita di bambini in condizioni di disagio ha subito miglioramenti sensibili. Tra le finalità che l'associazione persegue, vi è quella di favorire lo sviluppo delle potenzialità dei bambini, l'organizzazione mira inoltre a garantire l'adozione degli orfani ed un supporto alle famiglie che hanno difficoltà a fornire ai bambini ciò di cui necessitano.³⁶⁵

Molti sono anche i gruppi che operano a livello locale. In particolare, in Senegal, il movimento di sindaci "Defenders of Children" ha iniziato a lavorare nel 1992 avendo come principale obiettivo il rispetto dei diritti e dei bisogni dell'infanzia; alla convenzione stilata e al "National Programme of Action of the Summit for Children" hanno aderito centottantasette paesi.³⁶⁶

L'attenzione generale si sofferma su alcuni settori quali l'istruzione, la crescita sana, i mezzi di sussistenza, le relazioni culturali e l'habitat.

L'intento è di creare nuovi organismi ed istituzioni preposte al raggiungimento degli obiettivi prefissati (assicurare il rispetto dei diritti fondamentali dell'infanzia), affidandone la gestione soprattutto alle donne, in quanto ritenute le più idonee ad individuare le necessità più o meno immediate del mondo infantile, come ad esempio spazi domestici appropriati e buona qualità degli alloggi in generale.³⁶⁷

Esistono anche iniziative che rivolgono l'attenzione al problema della povertà urbana con riferimento a tutte le fasce deboli; non solo bambini quindi ma anche donne e anziani (è il caso della ricerca promossa dalla Banca Mondiale).³⁶⁸

Infine, alcune esperienze di partecipazione sono totalmente incentrate sul mondo femminile, come quella svolta dalla COFESFA (cooperativa femminile per la salute e l'educazione familiare) in Mali; gli scopi della cooperativa sono

³⁶² Vedi UNCED (1996) *Water and Health in Underprivileged Urban areas*, cit.

³⁶³ Vedi GTZ (a cura di) *op. cit.*

³⁶⁴ Vedi UNICEF (a cura di) (s.d.) *Towards Child-Friendly Cities*, UNICEF, New York.

³⁶⁵ Vedi PLAN INTERNATIONAL (a cura di) (1995) *Planning a future for children. Plan International-Worldwide Annual Report*, Plan International, Woking (Surrey).

³⁶⁶ Vedi UNICEF (a cura di) (1996) *The municipal dimension of an agenda for children*, UNICEF, New York.

³⁶⁷ Vedi IYER, L.; GOLDENBERG, D.A. (s.d.) *Vers l'identification des éléments essentiels d'une approche à l'habitat centrée sur les enfants*, Plan International, Woking (Surrey).

³⁶⁸ Vedi MOSER, C.O.N. (1996) *Confronting Crisis a Summary of Household Responses to Poverty and Vulnerability in Four Poor Urban Communities*, ESD Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series N.7, The World Bank, Washington DC.

l'integrazione socio-professionale delle giovani donne senza lavoro, il miglioramento della qualità della vita nei centri urbani e la partecipazione delle donne alle decisioni che investono la collettività. Sono state le più svariate necessità del mondo femminile ad ispirare la nascita di questa ed altre iniziative. L'attività della COFESFA, che è nata dall'acquisita consapevolezza che molteplici e diversificate sono le necessità del mondo femminile, si manifesta anche attraverso lo svolgimento d'alcuni servizi socialmente utili quali: la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti urbani, la costruzione di toilettes pubbliche, la gestione d'attività educative e la promozione d'iniziative finalizzate alla sensibilizzazione verso l'igiene ambientale.³⁶⁹

7.4.2. *Realtà locali e partecipazione* - L'orientamento più diffuso vuole che l'individuazione d'idonee strategie sia attuata alla scala mondiale e affronti problematiche d'interesse generale; però è necessario che l'attenzione sia rivolta alla ricerca di metodologie applicabili sia in realtà fortemente industrializzate sia nei PVS e non alla ricerca di soluzioni valide in qualsiasi contesto. Fortemente sentito è quindi il bisogno di ricercare soluzioni non standardizzate, in considerazione del fatto che le singole aree sono caratterizzate da eventi peculiari e che, quindi, i servizi devono rispondere in modo specifico alle richieste locali. Di notevole importanza è la conoscenza della storia evolutiva degli insediamenti umani che conduce allo strutturarsi di configurazioni territoriali che mutano da caso a caso; in tal senso la consultazione popolare diviene importante strumento, applicabile e utile in ambienti con caratteristiche sensibilmente differenziate. È opportuno inoltre ricordare che i cambiamenti a livello locale divengono catalizzatori per i cambiamenti a livello globale; a tal proposito, dalla "Second Inter-American Conference of Mayor" è ricordato che "tutte le politiche sono locali".³⁷⁰

Problematiche quali quella dell'alloggio (che abbiamo visto essere preminenti per la maggior parte delle nazioni convenute ad Istanbul)³⁷¹ diventano pressanti nei

PVS, nei Paesi dell'est asiatico e dell'America latina che le pongono al centro della propria attenzione.

Anche in Arabia Saudita le politiche d'intervento relative al problema dell'alloggio sono tendenti al miglioramento degli standard delle aree abitate, alla definizione delle strategie di finanziamento per le classi sociali più deboli e all'individuazione d'interventi di riqualificazione del tessuto urbano (p.e. la pavimentazione delle strade e la costruzione della rete idrica). Tali intenti sono perseguiti attraverso un piano di lavoro nazionale sui temi della politica dei suoli, dei finanziamenti per costruire le case e per promuovere la creazione di nuovi posti di lavoro oltre a progetti per la costruzione di strade e per la desalinizzazione, avendo individuato, grazie anche al coinvolgimento della popolazione, gli ambiti che necessitano d'interventi più immediati.³⁷²

Il Governo cinese dal canto suo ha impiegato negli ultimi anni molte risorse per migliorare le condizioni di vita dei cittadini nelle aree rurali ed in quelle urbane; anche in questo caso è stato attivato un processo di collaborazione fattiva tra cittadini ed istituzioni ma, dal rapporto del Ministero competente, si evince che vi è ancora molto da fare per migliorare la situazione degli alloggi, oltre a ritenere discutibili alcuni dei progetti di cementificazione proposti.³⁷³

La consapevolezza dell'inadeguatezza dei modelli convenzionali di sviluppo e della impotenza/passività delle istituzioni governative nei confronti del problema della rapida urbanizzazione è ormai realtà anche in Pakistan; sostanzialmente, la scarsa capacità di programmazione e gestione degli interventi sulla città ha determinato l'incapacità di garantire i diritti civili, quale quello alla casa ed alla sicurezza, ed ha causato seri guasti ambientali. Le NGO pakistane hanno preparato un rapporto sullo stato delle abitazioni nel loro paese, affrontando, in particolare, il problema delle fasce sociali deboli e degli spazi da queste occupati: luoghi di degrado e spazi abusivi nei dintorni delle città, cui mancano perfino le infrastrutture di base. Nel rapporto, le organizzazioni illustrano alcuni progetti pilota d'aiuto alle categorie deboli riguardanti programmi d'au-

³⁶⁹ Vedi TRAORE, A. D. (1996) *Femmes africaines et gestion des déchets urbains*, Centre Amadou Hampaté, Dakar.

³⁷⁰ Vedi CAMPBELL, T. (et al.) (1996) *The second Inter American Conference of Mayor: An Emerging Policy Agenda for Local Government*, World Bank; OAS; IDB; USAID; IAF (Inter American Foundation).

³⁷¹ Tale tematica appare coerente con uno dei temi centrali della Conferenza di Istanbul, ovvero garantire un alloggio adeguato per tutti.

³⁷² Vedi KINGDOM OF SAUDI ARABIA; CENTRAL DEPT OF STATISTICS; MINISTRY OF PUBLIC WORKS AND HOUSING; MINISTRY OF MUNICIPAL AND RURAL AFFAIRS (a cura di) (1996) *Housing and Human settlements in the kingdom of Saudi Arabia*, Kingdom of Saudi Arabia.

³⁷³ Vedi MINISTRY OF CONSTRUCTION PRC (a cura di) (s.d.) *Human Settlement in China*, Ministry of Construction, Pechino.

togestione, costruzione di nuove case a basso costo, programmi per l'istruzione. Le NGO operanti in Pakistan hanno poi tenuto un secondo workshop in vista di *Habitat 2* in cui sono emersi alcuni temi quali i diritti delle donne, in casa e nei luoghi pubblici, e la sicurezza dei cittadini relativamente alla violenza.³⁷⁴

Anche il Governo del Bahrain ha intrapreso alcune iniziative per rispondere alle necessità della popolazione sulla base d'indicazioni provenienti dagli stessi gruppi sociali; l'idea è di garantire, in prima istanza, i servizi di base alla popolazione senza perseguire obiettivi qualitativamente troppo elevati. Tra gli interventi vi è la costruzione di due nuovi insediamenti, Isa Town e Hamad Town, realizzati tra il 1975 e il 1996.

Per gli Stati Uniti, ma anche per paesi quali Bolivia, Cile e Costarica, è invece importante soffermarsi sulla partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche, indipendentemente dal tipo di problema che è affrontato.³⁷⁵

In particolare, in Centro America l'obiettivo principale è di incentivare la partecipazione dei cittadini al fine di migliorare la gestione dei governi locali, di controllare meglio le migrazioni delle popolazioni (interpretando le cause scatenanti tali flussi migratori) e di favorire scambi d'esperienze pratiche con concorsi, o iniziative simili, al fine di rivalorizzare la città.³⁷⁶

Gli Stati americani sono orientati verso il riconoscimento del ruolo che le città devono svolgere nell'individuazione di possibili strade per lo sviluppo urbano ed economico. Nonostante si sia già verificato un cambiamento positivo in seguito alla riforma generale degli Stati (decentralizzazione), è necessario pensare ad una pianificazione strategica in cui sia prevista la comprensione della vocazione della singola città; è significativo porsi un obiettivo comune di sviluppo, a lungo termine, che stimoli gli investimenti privati. Nella conferenza si è constatato come sia stato utile trasferire le decisioni sulla gestione dei fondi dal governo centrale alle autorità lo-

cali; tuttavia, per ottimizzare i risultati di tale cambiamento occorre anche finalizzarli ad obiettivi di spesa congrui.

I ruoli dei governi locali sono ancora confusi anche per quanto riguarda le iniziative inerenti alla gestione ambientale ed allo sviluppo sostenibile: il coinvolgimento della società civile in questo processo diviene d'importanza fondamentale per la ricerca di soluzioni ai problemi del quotidiano, in quanto richiede la consultazione di tutte le fasce sociali della popolazione, anche di quelle a basso reddito.

Lo stato deve soddisfare i bisogni dei cittadini e ci si chiede in che forma i cittadini possano partecipare al governo della città;³⁷⁷ il potere dei governi locali, nelle decisioni politiche che riguardano i territori da loro amministrati, è ancora troppo scarso e i rappresentanti delle associazioni di sindaci si sono riuniti proprio per discutere la necessità di rafforzare i governi locali al fine di raggiungere obiettivi primari, quali quello di alleviare la povertà a tutt'oggi esistente in molti paesi. Si pone, tra l'altro, attenzione alla necessità di una formazione adeguata del personale chiamato ad operare, si guarda all'utilità delle associazioni municipali e si mira, infine, ad individuare strategie da adottare per favorire la partecipazione popolare.³⁷⁸

In America latina, dove il gap tra ricchi e poveri è molto pesante, la partecipazione popolare acquista un significato particolare e tutte le iniziative di decentralizzazione sono tarate su realtà locali che si differenziano fortemente per cultura, storia, tradizioni, abitudini,...; in particolare, la Bolivia intende mettere a punto una sorta di carta dei principi a favore della collaborazione della popolazione allo sviluppo.³⁷⁹ In questo Paese la legge di partecipazione popolare ha creato le condizioni affinché il governo locale recepisca le indicazioni delle organizzazioni comunitarie; ciascuna area geografica, incluse le aree rurali, si è dotata di una propria organizzazione comunitaria. Tali organizzazioni create dalla legge sono

³⁷⁴ Si fa riferimento all'assemblea regionale delle NGO del gennaio '96 a New Delhi; vedi AA.VV. (1996) *Slums, Security and Shelter*, cit.

³⁷⁵ Vedi AA.VV. (1996) Statement presented by: Israele, Austria, Croazia, Cina, Canada, Seychelles, Philippine, Benin, Belgio.

³⁷⁶ Vedi AA.VV. (1996) *Centroamerica. Construyendo la Ciudades de Cara al Siglo XXI. La vision del Consejo centroamericano para vivienda y los asentamientos humanos*, Consejo Centroamericano para la vivienda y los asentamientos humanos.

³⁷⁷ All'interno dei report delle Inter-American Conference of Mayor sono inoltre riportate alcune esperienze condotte in Paesi latino-americani. Vedi CAMPBELL, T. (et al.) (1996) *The second Inter-American Conference of Mayor*, cit.

³⁷⁸ Vedi A.A.VV. (1994) *Inter-American Conference of Mayor*, cit.

³⁷⁹ Cfr. MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO; SECRETARIA NACIONAL DE PARTICIPACION POPULAR (a cura di) (1996) *Bolivia: participacion popular y habitat*, FONVIS, Fondo nacional de Vivienda Social, La Paz.

responsabili della proposta e della supervisione dei progetti d'investimento, secondo le necessità economiche e sociali della comunità, ed allo stesso tempo fungono da commissione di supervisione per monitorare le spese municipali, l'implementazione dei progetti e la qualità dei nuovi servizi offerti dalla municipalità.³⁸⁰

Da più parti si sottolinea il mutamento del ruolo delle NGO e delle altre associazioni presenti in questi Paesi in seguito alla caduta dei regimi autoritari; si è passati dal ruolo tradizionale, d'espressione dell'opposizione a quello attuale che esercita la partecipazione attiva nei processi di trasformazione territoriale. In alcuni casi si cerca di trarre vantaggio proprio dalla grande varietà e quantità d'organizzazioni popolari già esistenti; tale presenza è talvolta molto consistente dal punto di vista numerico, come in Cile dove si stima che le organizzazioni comunitarie legalmente riconosciute siano circa trecento-trentacinquemila, addirittura secondo il sindaco di La Florida se ne contano circa un migliaio solo nel territorio di sua giurisdizione.³⁸¹

Tuttavia, in altre realtà una grande quantità d'individui resta esclusa dalla vita sociale; in Brasile si assiste a profonde contraddizioni tra l'esclusione totale dalla "cosa" pubblica e meccanismi d'incentivazione di una proficua partecipazione. È il caso di Puerto Alegre la cui amministrazione locale è orientata alla formazione di NGO, di gruppi ecologici, di organizzazioni residenziali di vicinato e del lavoro, manifestazioni del processo di democratizzazione in atto nel Paese. La città ambisce a divenire il luogo dove la maggior parte delle persone può "dire la sua", partecipando attivamente agli affari municipali.³⁸²

Anche per il sindaco di Asunción, in Paraguay, l'obiettivo principale è quello di porre il governo della città sotto il controllo e la supervisione dei cittadini, incoraggiandoli ad assumersi la responsabilità di governare essi stessi. Il governo locale ha seguito un iter ben definito finalizzato a favorire l'accesso dei cittadini alle competenze governative; ha creato innanzi tutto degli spazi aperti dove i cittadini possono incontrarsi e parlare dei vari argomenti, monitorare e verificare le decisioni dell'amministrazione e attuare anche manifestazioni

di protesta. Indicatore del successo di tali iniziative è stata la forte crescita delle commissioni di quartiere; le commissioni hanno molti poteri, forniscono indicazioni per la formulazione di norme ed hanno libero accesso ai documenti pubblici.³⁸³

In alcuni paesi le organizzazioni della comunità possono intervenire anche su realizzazioni già avviate attuando delle proteste che, recepite a livello governativo, sono in grado di condurre alla sospensione dei fondi erogati per il progetto in esame; è il caso del Messico, dove il processo accelerato di urbanizzazione ha causato costi economici e sociali elevati accompagnati ad un'insufficiente dotazione di servizi di urbanizzazione primaria. Al fine di incentivare la partecipazione popolare, in questo Paese si ricorre a mezzi quali i referendum, soprattutto per quanto concerne la costruzione di programmi d'investimento. In Messico esiste una legge generale sugli insediamenti umani (pubblicata per la prima volta nel 1976 e più volte modificata fino all'agosto '94), e la struttura del territorio è caratterizzata da quattro grandi zone metropolitane dove si trova il venticinque per cento della popolazione nazionale. La legge generale si dimostra uno strumento molto utile in quanto consente alle municipalità di proporre la creazione di centri di "popolamento", di coordinare il proprio lavoro con quello di altre municipalità e, in generale, di gestire l'utilizzo del suolo.³⁸⁴

La partecipazione democratica deve essere caratterizzata dalla possibilità dei cittadini di decidere dove e come impiegare le risorse economiche disponibili. In alcuni casi è stato messo a punto un meccanismo "formale" per incorporare i gruppi popolari nei processi di programmazione; periodicamente viene riunita un'assemblea delle organizzazioni dove si presentano dei progetti da inserire nella lista delle proposte relative a ciascun contesto.

7.5. Città e Mobilità

Durante i lavori dell'*Habitat 2 Conference* è stato lanciato un appello affinché la pianificazione delle città sia

³⁸³ Ivi.

³⁸⁴ Vedi SENADO DE LA REPUBLICA, ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (a cura di) (1996) *Le cadre juridique et institutionnel de établissements humains au Mexique*, Commission du développement urbaine de l'habitat, Istanbul. (si tratta di uno statement presentato ad Habitat2).

³⁸⁰ Vedi AA.VV. (1994) *Inter-American Conference of Mayor*, cit.

³⁸¹ Ivi.

³⁸² Vedi CAMPBELL, T. (et al.) (1996) *The second Inter-American Conference of Mayor*, cit.



- Tratta da: ITDP (a cura di) (1996) *Sustainable Transport*, N. 6 Summer, ITDP, New York, USA; p.11

orientata alla promozione del trasporto di tipo pubblico, in perfetta sintonia con quanto affermato dal IV principio della *Carta di Megaride 94*.

La diffusa consapevolezza che la possibilità di spostamento è "la linfa della vita urbana" trova spazio anche all'interno dei lavori d'Istanbul; si tende soprattutto, da più parti, alla definizione di metodologie di analisi ed interpretazione dei fenomeni della mobilità e di strumenti di gestione dei problemi del traffico e della congestione nelle città. Le modalità di spostamento di infor-

mazioni, persone e cose sono fortemente cresciute, sia numericamente sia dal punto di vista tipologico, e, conseguentemente, la mobilità "dev'essere governata in armonia con l'insieme di attività e degli spazi che essa pone in relazione".

"Il sistema della mobilità nella città futura dovrà privilegiare il trasporto collettivo; dovrà inoltre essere consentita la piena libertà di movimento individuale in tutte le forme compatibili con la struttura urbana: in primo luogo pedonale e ciclabile".³⁶⁵

Dalla lettura dei documenti provenienti da Istanbul si è potuto constatare che in realtà, pur essendo i problemi della mobilità di interesse generale, sono pochi i paesi che focalizzano la propria attenzione su di essi; sovente si fa riferimento a problematiche relative alle infrastrutture nel loro insieme, comprendendo in queste anche quelle di trasporto. È possibile estrapolare una linea di pensiero comune che vede muoversi tutti coloro che si sono espressi in proposito, verso la realizzazione di un sistema di trasporto di tipo sostenibile. L'obiettivo della "mobilità sostenibile" si esplicita principalmente in relazione ai fenomeni di congestione urbana. L'interpretazione dei contenuti espressi in merito all'interno dei testi esaminati è stata condotta secondo la seguente articolazione:

1. Trattazioni di carattere generale, espressione della necessità di perseguire una mobilità di tipo sostenibile.
2. Riconoscimento del trasporto pubblico collettivo quale mezzo per risolvere i problemi di congestione.
3. Aspetti specifici derivanti da una rivisitazione delle problematiche in esame nell'ambito di realtà tipiche dei PVS.

7.5.1. La mobilità sostenibile - La rapida e sempre crescente urbanizzazione, che caratterizza il nostro pianeta, implica, oltre ad un elevato incremento del numero di persone che vive e lavora nelle città, anche l'aumento degli spostamenti di persone e merci su distanze sempre maggiori.

Tradizionalmente, la risposta offerta dalle città alla domanda di spostamento si è concretizzata nella costruzione di nuovi canali infrastrutturali, in grado di contenere un numero sempre crescente di veicoli; il risultato tangibile è rappresentato dalla definizione di "nuove forme urbane", caratterizzate da uno sviluppo disordi-

³⁶⁵ Cfr. AA.VV. (1994) *La Carta di Megaride 94*, cit. p. 69.

nato, con dei grossi limiti sia rispetto alla necessità di riorganizzazione funzionale che rispetto alla possibilità di prevedere nuove, ulteriori, trasformazioni. Lo spazio urbano disponibile acquisisce una relativa fissità limitando le possibilità di movimento; all'aumento della domanda di spazi fa riscontro quindi una disponibilità di risorse insufficiente in tal senso.

L'esigenza di rispondere alla sempre crescente domanda di spostamento e il tipo di risposte offerte causano effetti fortemente impattanti sull'ambiente, sull'economia e sulla vivibilità delle aree interessate;³⁸⁶ si presenta, quindi, la necessità di agire sul paesaggio urbano e sugli spazi pubblici per elevare il livello della qualità della vita e ridurre i motivi di stress ambientale.

Ad Istanbul, i rappresentanti di molti paesi si sono espressi a favore della ricerca di un sistema di trasporto sostenibile. La mobilità sostenibile presenta, quale obiettivo principale, la riduzione dell'impatto ambientale e sociale determinato dalla mobilità motorizzata e, attraverso il ricorso a sistemi di trasporto alternativi, si mira ad una riduzione del consumo energetico e dell'emissione di sostanze nocive.

All'interno del panorama europeo le città spagnole affrontano con particolare attenzione il problema della mobilità urbana. Il "Ministerio de Obras Publicas, Transportes y Medio Ambiente" di Madrid³⁸⁷ illustra alcuni esperimenti condotti al fine di verificare la validità di alcune strategie per il raggiungimento di una mobilità e di un'accessibilità sostenibili. Nel report sono descritti alcuni casi studio: la pedonalizzazione di Oviedo, la costruzione di piste pedonali e ciclabili a San Sebastian, la politica di dissuasione dall'uso dei mezzi motorizzati a Ciuta Vella (Barcellona), la reintroduzione della linea tranviaria a Valencia e la politica per il trasporto collettivo a Madrid.

La riduzione dei problemi legati al traffico può essere ottenuta attraverso una strategia integrata di progetto e gestione di tutti gli elementi che concorrono alla definizione dello spazio urbano: strade, marciapiedi, ma anche alberi, panchine, cabine telefoniche, pedoni, automobili e biciclette e così via.³⁸⁸ In particolare, ad Oviedo la chiusura del centro storico al transito veicolare priva-

to ha prodotto effetti positivi che si sono manifestati con il miglioramento delle condizioni di circolazione nelle zone circostanti, grazie anche alla creazione di appositi spazi per il transito di mezzi di trasporto pubblici; ad un più idoneo utilizzo degli spazi ha fatto riscontro un globale innalzamento della qualità ambientale urbana.³⁸⁹

Alcuni gruppi, associazioni o apposite commissioni, stanno lavorando per individuare gli aspetti nodali dell'obiettivo "trasporti sostenibili" e, anche attraverso la verifica delle esperienze in corso nei diversi paesi, formulando delle ipotesi sull'applicabilità degli intenti.

"The Institute for Transportation e Development Policy" di New York, un'associazione *no profit* che si pone quale obiettivo la promozione dei sistemi di trasporto di tipo sostenibile, ha diffuso ad Istanbul la rivista "Sustainable Transport" in cui sono contenuti articoli che illustrano esperienze condotte prevalentemente in PVS; il gruppo manifesta perplessità in merito alla possibilità concreta di mettere in pratica tutto quanto da più parti si propone nei documenti prodotti al summit d'Istanbul.³⁹⁰

Il "caucus" sui Trasporti Sostenibili, invece, consapevole della necessità di individuare dei punti fermi cui riferirsi nel perseguimento dell'obiettivo prefissato, ha indicato cinque aspetti fondamentali da tenere presenti: il diritto all'accessibilità, l'internazionalizzazione di tutti i costi sociali del trasporto, la pianificazione del costo ultimo, la possibilità di partecipazione nei processi di pianificazione e reinsediamento, un'equa politica dei trasporti.³⁹¹

7.5.2. *L'alternativa trasporto pubblico* - Il problema maggiormente sentito dalla comunità urbana mondiale è quello del traffico veicolare cittadino e l'obiettivo prioritario è la costruzione di metodi per mutarne gli effetti più perniciosi; in quest'ottica si ribadisce l'utilità del trasporto pubblico quale modalità di spostamento in grado di garantire uno sviluppo sostenibile della città.³⁹²

La diffusione dei veicoli a motore privati, che ha rap-

³⁸⁶ Vedi THE WORLD RESOURCES INSTITUTE (a cura di) *op. cit.*

³⁸⁷ Vedi MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS, TRANSPORTES Y MEDIO AMBIENTE (a cura di) (1996) *op. cit.*

³⁸⁸ Vedi SANZ, A. (1996) "Calmar el tráfico" in MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS, TRANSPORTES Y MEDIO AMBIENTE, *op. cit.*

³⁸⁹ Vedi SANZ, A. (1996) "Movilidad y Accesibilidad: un escolio para la sostenibilidad urbana" in MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS, TRANSPORTES Y MEDIO AMBIENTE, *op. cit.*

³⁹⁰ Vedi AA.VV. (1996) *Sustainable transport*, n. 6, Institute for transportation e Development Policy, New York.

³⁹¹ Vedi AA.VV. (1996) *Transport Dialogue*, Sustainable transport Caucus.

³⁹² Vedi AA.VV. (1996) *Raccomandations the Committee for the Promotion of Public Transportation*, Comité de Promotion des Transport Publics.

presentato la risposta più veloce e vantaggiosa alla domanda di mobilità durante le fasi iniziali dello sviluppo urbano, appare oggi insostenibile; i costi di realizzazione e di manutenzione sempre più elevati, il dispendio notevole di energia, i fenomeni di inquinamento acustico ed atmosferico ed il crescente rischio di incidenti stradali sono gli effetti negativi più evidenti. La tendenza negativa è accentuata anche dal parallelo incremento dei costi di gestione dei trasporti pubblici, che ne disincentiva l'uso e produce una sperequazione nei confronti delle classi meno abbienti.³⁹⁵

Se il traffico e la mobilità motorizzata arrecano un pesante carico di conseguenze ambientali e sociali come si può alleggerire tale stato di cose? Ovviamente non è pensabile una generalizzazione dei problemi né è attuabile la realizzazione di un insieme di risposte unico, di utilizzo "universale", pur essendovi unità di fine; tuttavia le difficoltà di attuazione delle strategie d'intervento studiate hanno una matrice comune. Attraverso l'espansione della città e attraverso la specializzazione funzionale, sono sorti spazi dedicati a specifiche attività e si sono incrementate le distanze tra una funzione e l'altra; in effetti, la segregazione spaziale delle funzioni ha condizionato fortemente la struttura urbana e l'aumento delle distanze tra i vari spazi funzionali ha finito con l'invalutare l'utilizzo di mezzi di trasporto alternativi imponendo l'uso del mezzo privato.³⁹⁴

La comunità mondiale si orienta verso la ricerca di soluzioni che abbassino i costi del trasporto urbano, individuando metodologie progettuali atte a rendere più efficienti i sistemi di trasporto nel loro insieme. Il passo più importante è quello di tendere verso una gestione ottimale ed organica della domanda di trasporto urbano piuttosto che mirare costantemente all'incremento dell'offerta. In particolare, una delle strade ritenute più idonee per raggiungere risultati soddisfacenti è rappresentata dall'ipotesi di invertire la tendenza che vede prevalere l'utilizzo del trasporto privato su quello pubblico. La forte dipendenza dal mezzo di trasporto privato, caratteristica dei paesi industrializzati (e sempre più significativa anche nei PVS) è attualmente molto difficile da sradicare; si dovrebbe, infatti, modificare la forma urbana di città complessamente strutturate, poco suscettibili al cambiamento.

Segnali confortanti provengono dai risultati di alcuni esperimenti finalizzati all'incentivazione del trasporto pubblico; è il caso del sistema di trasporti attivato nella conurbazione di Zurigo (comprendente centotuno comuni e oltre un milione di abitanti) che organizza in modo molto efficiente il trasporto pubblico. La realizzazione del progetto appare perfettamente riuscita sul piano della funzionalità, si propone, infatti, di estenderlo, puntando all'integrazione con il territorio circostante.³⁹⁵

Ma, ad Istanbul, più numerose degli esempi tangibili sono state le dichiarazioni d'intenti, tra queste il documento del "Comité de Promotion des Transports Publics" francese che ha illustrato le possibilità offerte dal trasporto pubblico e gli impegni del Comitato finalizzati al raggiungimento di obiettivi progressivi.³⁹⁶

7.5.3. Mobilità e realtà locali - Il miglioramento delle attuali condizioni appare quindi raggiungibile gradualmente: elevando la qualità dei sistemi di trasporto in uso (al fine di ridurre i consumi di carburanti e abbassare i livelli di inquinamento), gestendo la crescita urbana in modo consapevole, migliorando l'efficienza delle reti stradali esistenti ma, soprattutto, offrendo allettanti alternative all'utilizzo del mezzo di trasporto privato.

I problemi della mobilità appaiono allarmanti anche nei PVS, le cui popolazioni urbane stanno crescendo rapidamente e dove la domanda di veicoli motorizzati si prevede che aumenti vertiginosamente. Ad esempio, a Bangkok, in Thailandia, i livelli di inquinamento e di congestione raggiunti sono già preoccupanti, anche se il possesso dei veicoli a motore pro capite rimane ancora relativamente basso (settantadue veicoli ogni mille abitanti contro una media di cinquecento veicoli ogni mille residenti che si registra in molte città industrializzate).³⁹⁷ Il rischio attuale è che le città in via di sviluppo, quali, oltre Bangkok, Surabaya e Manila, seguano le orme delle già congestionate città occidentali senza prevedere politiche di trasporto lungimiranti, che evitino i problemi di congestione e di inquinamento.

La sfida alla quale devono saper rispondere le città dei PVS è quella di riuscire a migliorare la mobilità dei

³⁹⁵ Vedi THE WORLD RESOURCES INSTITUTE (a cura di) *op. cit.*

³⁹⁴ Vedi SANZ, A. (1996) *op. cit.*

³⁹⁵ Vedi ORT, R. (1996) *Conurbation Transport Policy in Zurich*, Federal Office of Housing Switzerland.

³⁹⁶ Vedi COMITÉ DE PROMOTION DES TRANSPORTS PUBLICS (a cura di) (1996) *Recommendations from the Committee for Promotion of Public Transport*, Habitat France.

³⁹⁷ Vedi THE WORLD RESOURCES INSTITUTE (a cura di) *op. cit.*

residenti attraverso il miglioramento dell'efficienza dei sistemi di trasporto esistenti evitando il ricorso alla politica dell'incremento delle infrastrutture fisiche che impera sovrana nei paesi industrializzati. I modelli d'uso del territorio nei PVS si stanno evolvendo rapidamente, in tali realtà possono essere evitati gli errori commessi nel mondo industrializzato, attraverso la progettazione di sistemi di trasporto urbano che facilitino gli spostamenti a piedi, in bicicletta e l'utilizzo del trasporto pubblico. Tuttavia, mutare la tendenza attuale che spinge verso la motorizzazione anche queste città potrebbe risultare politicamente difficile quanto lo è stato nei paesi sviluppati.³⁹⁸

L'aspetto maggiormente condizionante è probabilmente legato agli alti costi dell'attuazione delle politiche di intervento sul trasporto urbano. In tal senso la World Bank ha presentato ad Istanbul una relazione in cui sono affrontati gli aspetti economici della riorganizzazione della politica dei trasporti nel mondo, con specifico riferimento ai PVS; il punto di vista è in particolare quello di chi investe capitali nella realizzazione d'infrastrutture e ipotizza lo sviluppo di un'azione di collaborazione con i governi e i possibili investitori privati.³⁹⁹

Le attività economiche urbane sono fortemente condizionate dalle infrastrutture; alcune attività, quali i trasporti urbani, sono particolarmente complesse, in ragione degli effetti che esercitano sulle strutture e, pertanto, le carenze infrastrutturali in tali settori pesano fortemente sulle attività produttive della città.⁴⁰⁰

Nella realtà dei PVS occorre compiere uno sforzo in più per individuare opportunità che consentano di progettare sistemi di trasporto più efficienti e –nell'ambito di questo processo–, creare città più vivibili; laddove gli esempi di insuccesso non mancano, il provvedimento più immediato resta quello verso il quale è orientato il mondo industrializzato: limitare innanzi tutto l'uso dell'auto in città.⁴⁰¹

FIGURA 7.6

CITTÀ E COMPLESSITÀ



- Tratta da: CNRS (a cura di) (1996) *Le courrier du CNRS. Cites*, CNRS, Meudon Cedex, France, p.150.

7.6. Città e Complessità

La città del XXI secolo si configura come il luogo della complessità ovvero della concentrazione, della specializzazione e dell'interrelazione articolata e complessa delle attività umane. La complessità urbana, da un lato, contribuisce a rendere la città un polo di attrazione irresistibile –in misura mai riscontrata nella storia dell'umanità– e, dall'altro lato, favorisce, direttamente o indirettamente, molti fenomeni negativi ben sintetizzati dal ter-

³⁹⁸ Vedi WORLD BANK (a cura di) (1996) *Sustainable Transport, Priority for Policy Reform*, The World Bank, Washington, D.C.

³⁹⁹ Ivi.

⁴⁰⁰ Vedi WORLD BANK (a cura di) (1994) *Politique urbaine et développement économique: un ordre du jour pour les années 90*, cit.

⁴⁰¹ Vedi A.A.VV. (1996) *Le Courriers du CNRS*, cit.

mine congestione che sono all'origine del degrado urbano e che possono essere risolti solo dal corretto governo della complessità.

La complessità della città è stata oggetto di riflessione della comunità scientifica già dagli anni settanta, quando si cercò di rispondere con una visione sistemica delle diverse componenti urbane che aumentavano progressivamente per quantità e articolazione delle interrelazioni. Il V principio della *Carta di Megaride* completa tale approccio arrivando a riconoscere i diversi sottosistemi, incluso quello percettivo, che costituiscono i sistemi urbani e territoriali: "Nella città futura il governo della complessità deve coinvolgere l'intero sistema urbano e ogni sub-sistema che ne fa parte e deve attuarsi alle diverse scale di intervento: dal sistema fisico a quello percettivo, dal sistema funzionale a quello istituzionale, dalla scala architettonica alla scala territoriale"⁴⁰².

Inoltre, la globalizzazione e l'interdipendenza mondiale dei fenomeni umani e, quindi, dei fenomeni urbani impongono che il governo della complessità avvenga in maniera integrata alla scala regionale e a quella mondiale. Il governo della complessità, infatti, implica l'azione sulle singole componenti e, contemporaneamente, sui percorsi di relazione che connettono tra loro i sottosistemi, percorsi che devono essere considerati anche alla scala globale.

La consapevolezza che il sistema urbano è costituito da parti interdipendenti e che le azioni compiute su una sola delle componenti generano ripercussioni su tutte le altre fa comprendere che Città e Complessità è trasversale agli altri nove principi di *Megaride* attraverso i quali si sono analizzati e interpretati i contributi raccolti all'*Habitat 2 Conference*.

La lettura di contributi attività, iniziative e programmi di lavoro finalizzati alla ricerca di strumenti e metodologie in grado di garantire un'adeguata gestione della complessità urbana ha evidenziato l'attenzione verso alcune tematiche ricorrenti che vengono di seguito delineate facendo riferimento ad alcuni casi emblematici.⁴⁰³ In particolare lo studio si articola in:

1. Tematiche di carattere generale relative ad una lettura complessa delle varie forme di insediamento umano
2. Riflessioni e modelli interpretativi complessi dell'*habitat* umano:
 - 2.1 complessità di uno sviluppo sostenibile
 - 2.2 complessità delle forme di aggregazione umana
 - 2.3 complessità dell'organizzazione funzionale degli aggregati urbani
 - 2.4 complessità dei bisogni/diritti umani e di soggetti e ruoli coinvolti
3. Costruzione di strumenti di governo della complessità, attraverso la programmazione, la sperimentazione, l'operatività (best practices, progetti, programmi).

7.6.1. *Complessità dell'habitat e complessità di Habitat +*
 "La città, nel corso della sua storia, ha mutato volto e significato fino a giungere ad essere quella attuale: un luogo caotico, insicuro, mal governabile; una città nella quale la qualità della vita che vi si svolge tende a valori molto bassi; una città nella quale la sopravvivenza ha preso il posto della vitalità." (B. Petrella, *Spazio tempo velocità per la città del XXI secolo*, Napoli, 1992). È una constatazione che viene drammaticamente confermata dalla lettura delle realtà contemporanee: delle megalopoli dei PVS così come delle città postindustriali, invecchiate senza dignità, dei paesi sviluppati.⁴⁰⁴

La realtà densa d'interazioni, espressa dalla società contemporanea, suggerisce la costruzione di un nuovo metodo che interconnetta senza semplificare, individuando un'integrazione tra tesi globalizzanti e tesi destrutturanti; tale approccio complesso alla pianificazione urbanistica è stato mutuato dalle teorizzazioni tipiche delle scienze cosiddette "dure" (I. Alexander, *The human machine: a view of intelligence mechanisms*, 1977) che introducono una nuova concezione del mondo attraverso lo studio della fisica quantistica, della sistemistica non lineare, della termodinamica dei processi irreversibili e delle "strutture dissipative" (Nicolis G., Prigogine I., *La complessità*, 1990), dei calcoli probabilistici e dei modelli del disordine (si ricordi l'*order from noise* invocato da von Foerster).⁴⁰⁵

⁴⁰² Cfr. AA.VV. (1994) *Carta di Megaride 94*, cit., p.73.

⁴⁰³ In tal senso le riflessioni sviluppate nel seguente paragrafo sono riconducibili alle letture operate in riferimento agli altri principi e a quasi tutti i testi esaminati che per brevità non vengono qui citati.

⁴⁰⁴ Un quadro ampio e dettagliato di tali tematiche viene delineato nei vari articoli di: *The Urban Age* (1996) Vol. 4 N. 1, May, World Bank, Washington DC.

⁴⁰⁵ Cfr. anche: RUEDA, S. (1996) "Metabolismo y complejidad del sistema urbano a la luz de la ecología" cit., p. 57.

I fenomeni che maggiormente caratterizzano la società alle soglie del terzo millennio: la concentrazione nelle città di due terzi della popolazione mondiale, l'alterazione degli equilibri tra aree urbane e rurali, causata dall'aggressione delle nuove *megapoles*, la necessità di proteggere l'ambiente dalle attività umane non compatibili, la velocità del mutamento sociale e le sperequazioni generate da una non equa distribuzione delle opportunità offerte dall'innovazione e dal progresso, l'indifferenza nei confronti dei più elementari diritti umani, in particolare delle categorie svantaggiate,⁴⁰⁶ rappresentano la punta di un iceberg chiamato società complessa.

Nella società contemporanea i parametri spazio, tempo e velocità, che hanno configurato le dinamiche storiche della città, risultano sovvertiti; il mutamento degli equilibri della distribuzione spaziale, l'accelerazione della velocità di scambio fisico e affisico, il contrarsi dei tempi delle trasformazioni sociali sono le pietre angolari della costruzione concettuale dell'*habitat* umano;⁴⁰⁷ paradossalmente il mutamento si pone quale "costante" nell'evoluzione del sistema territoriale e, soprattutto, delle relazioni che intercorrono tra gli elementi che lo compongono.⁴⁰⁸

Un approccio sistemico, dinamico e complesso appare oggi condizione indispensabile per comprendere i processi di formazione del territorio; è, infatti, ampiamente superato un approccio che cerca di ridurre le dinamiche del mondo reale a modelli deterministici, semplificati, che consentano una costante previsione di sviluppi e comportamenti (si ricordi la concezione di Piaget in *Logique et connaissance scientifique*, 1967). D'altronde la consapevolezza di non poter "conoscere le singole parti senza conoscere il tutto, come conoscere il tutto senza conoscere le singole parti" era già stata intuita da Blaise Pascal.

Il *paradigma* della complessità appare, quindi, la chia-

ve di lettura più opportuna di tali fenomeni dinamici, anche se richiede cautela; sovente, infatti, il termine complessità appare abusato e utilizzato per nascondere l'incapacità di governare i fenomeni in questione.⁴⁰⁹

La città di questa "seconda rivoluzione urbana"⁴¹⁰ rappresenta la chiave di volta del contesto sociale, economico, culturale e politico, per il quale già si percepiscono le criticità e le contraddizioni tra il passato ed i possibili scenari futuri.⁴¹¹ Non di rado si rileva, infatti, che l'inarrestabile crescita dei sistemi urbani determina effetti devastanti sul piano sociale, producendo un progressivo aggravamento dei fenomeni di degrado, in particolare nelle realtà svantaggiate.⁴¹²

La disciplina urbanistica, appropriandosi dell'approccio complesso, ha indirizzato, prima di tutto, i propri sforzi alla costruzione di nuovi modelli interpretativi del sistema territoriale. Non è questa la sede per un approfondimento in tal senso, si configura, però, sulla scorta di quanto desunto, tra gli altri, da Prigogine, Thom, Wiener, e Morin la necessità di applicare un approccio di tipo sistemico/processuale – per la definizione delle influenze reciproche fra elementi del sistema e tra sistemi e componenti – che consenta una semplificazione scientifica della complessità e non una riduzione qualitativa di elementi e componenti del sistema.

Partendo dai tali presupposti la lettura dei fenomeni legati alle varie forme di insediamento umano sul territorio ed in particolare del sistema urbano (quale luogo di maggior intensità relazionale), invocata dalla comunità scientifica che ha preso parte ai lavori di *Habitat 2*, viene orientata, in particolare, alla costruzione di un nuovo approccio metodologico ai temi dell'*habitat*.⁴¹³

⁴⁰⁶ Si citano i principali temi che l'UNESCO affronta nell'ottica di una umanizzazione delle città del XXI secolo; cfr. UNESCO (a cura di) (1996) *Note Presented by Director General of UNESCO*, cit. p. 13 e seg., ma anche AA.VV. (1996) "Cities and Environment" in *World Resources*, cit. p. 1-30.

⁴⁰⁷ Cfr. MOSER, C.O.N. (1996) *op. cit.* e STEPHENS, C.; MC GRANAHAN, G.; BOBAK, M.; LEONARDI, G. (1996) *op. cit.*, p. 31-53.

⁴⁰⁸ Il sistema territoriale ha storicamente subito un mutamento diluito in tempi prolungati; la lettura del mutamento è stata, quindi, affrontata quasi come succedersi di momenti cristallizzati, "statici" fotogrammi che messi in sequenza compongono un film proiettato al rallentatore.

⁴⁰⁹ Cfr. HALL, P. (1996) "The best of all possible worlds?" *cit.*, p. 168 e seg.

⁴¹⁰ Cfr. CERFE (a cura di) (1995) *Review of current global trends in economic and social development*, CERFE, Roma, p. 1.

⁴¹¹ Vedi UNESCO (a cura di) *Note Presented by Director General of UNESCO*, cit.

⁴¹² Vedi BEGUINOT, C.; CARDARELLI, U. (a cura di) (1992) *Città Cablate e Nuova Architettura, per il XXI secolo un'enciclopedia*, IPIGet-CNR, DiPIST-Università degli Studi di Napoli; Moser, C.O.N. (1996) *op. cit.*

⁴¹³ Tra tutti, si cita: THE PRESIDENT'S COUNCIL ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT (a cura di) (1996) *op. cit.*; CERFE (1995) *op. cit.*; HALL, D. (1996) "A Forward Look" in *City*, cit., pag. 158; HALL, P. (1996) "The Best of all Possible Worlds?" *cit.* p. 168; HALL P. (1996) "The Global City", *cit.*, p. 15 e seg.

L'approccio cui si fa riferimento, in modo più o meno esplicito, s'inserisce nelle programmazioni degli organismi delle Nazioni Unite e anima alcuni dei contributi ai lavori della Conferenza, che nella sua stessa struttura appare complessa e "complicata". Si può, infatti, affermare, con un'audace associazione, che la struttura ramificata, estesa oltre misura e dinamica, che si è venuta costruendo intorno ad un nucleo centrale rigido e fortemente gerarchizzato della *Main Conference* di Istanbul, sia un'espressione tangibile della complessità delle tematiche in gioco ma anche dei ruoli assunti dai molteplici attori coinvolti, istituzionali e non.⁴¹⁴

7.6.2. Inseguimenti umani e complessità: modelli interpretativi - Il genere umano vive una transizione nella quale si devono trovare ed esplorare nuove risorse, capire meglio l'ambiente, raggiungere una coesistenza meno distruttiva con la natura. "La scienza -dichiarano Nicolis e Prigogine- è obbligata a giocare un ruolo sempre più importante nello sforzo di affrontare la sfida di capire e di dare nuova forma all'ambiente che ci circonda";⁴¹⁵ lo studio del comportamento complesso rivelerà "caratteristiche comuni alle diverse classi dei sistemi e ci permetterà di arrivare ad una giusta comprensione della complessità".

In tal senso la possibilità offerta dal *City Summit* di conoscere e confrontare le realtà tipiche di diversi ambienti geografici può costituire una occasione per la verifica dell'efficacia di un approccio complesso alle dinamiche della città contemporanea. Tale approccio, che sottende la costruzione culturale e scientifica della *Carta di Megaride 94*, è rilevabile quale parte sostanziale di tutto l'*excursus* sui documenti presentati in varia forma ad Istanbul, alla ricerca del *primum mobile* dei fenomeni della città contemporanea; ciascuno dei molteplici documenti letti alla luce dei principi di *Megaride* rivela un substrato di complessità, che si esplicita, in particolare, in relazione ai temi dello sviluppo ambientalmente sostenibile

degli insediamenti umani e alla globalizzazione dei fenomeni urbani alle soglie del XXI secolo.

Poiché il territorio viene inteso come sistema uomo/ambiente allora trasformazione territoriale significa soprattutto variazione della pressione antropica agente su una o più componenti ambientali;⁴¹⁶ variazione che può rivelarsi generatrice di quei fenomeni tipici degli insediamenti umani contemporanei, quali il degrado irreversibile delle risorse umane, ambientali e culturali.

- La complessità di uno sviluppo sostenibile⁴¹⁷

Gli intrecci tra complessità e sostenibilità sono molteplici, in particolare nella documentazione della Conferenza *Habitat*, spiccano riflessioni circa il supporto che un approccio complesso può fornire per sgombrare il campo dalle ambiguità, cui si è già accennato,⁴¹⁸ nelle quali può incorrere una nuova retorica dello sviluppo sostenibile e dai dubbi circa le potenzialità "operative" dei nuovi principi.⁴¹⁹

Il tema dello sviluppo sostenibile, già ampiamente illustrato all'interno delle riflessioni su Città e Natura e Città e Cittadini è una tipica espressione della complessità delle relazioni intercorrenti tra i diversi subsistemi del sistema uomo-territorio-ambiente e della contestualizzazione di ciascuna componente in un sistema globale (oecosistema).⁴²⁰ Una delle forme più ampiamente trattate del legame uomo-natura si esprime, per quanto concerne lo sviluppo sostenibile, nei modelli di consumo che produce (soprattutto se si mettono in gioco le azioni orientate al soddisfacimento dei bisogni umani);⁴²¹

⁴¹⁶ Non è casuale che uno dei tre filoni di ricerca prioritari condotti nell'ambito dei programmi dell'UNESCOMOST (Management of Social Transformation) e MAB (Man and Biosphere) sia "cities as arenas of accelerated social transformation". Cfr. WILHEIM, J. (1996) *op. cit.*, p. 9 e seg.

⁴¹⁷ Come si riscontra in relazione ai principi di *Megaride*, tra gli altri Città e Natura, Città e Cittadini e Città e Sicurezza, il tema dello sviluppo sostenibile è denso di componenti e di relazioni dinamiche e complesse, in questa sede si effettua una rilettura di tali tematiche, rinviando per un approfondimento allo specifico paragrafo.

⁴¹⁸ Cfr. *ivi* par. 7.2.

⁴¹⁹ Cfr. ATKINSON, A. (1996) "Sustainable cities: dilemmas and options" *cit.*, p. 7.

⁴²⁰ Cfr. MALVANI, M.P. (1995) *Urban Systems and Global Change*, IASA, Laxenburg, Austria, p. 2-9.

⁴²¹ Vedi GERMAN NATIONAL COMMITTEE HABITAT II (ed.) (1996) *National Plan of Action for Sustainable Settlement Development*, Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn, Germania.

⁴¹⁴ Per maggiori chiarimenti si veda il Cap. 2 "L'Habitat 2 Conference".

⁴¹⁵ I due studiosi continuano, affermando che: "Colpisce il fatto che in questo momento cruciale la scienza stessa stia attraversando un periodo di riconcettualizzazione." Uno dei temi ricorrenti nelle letture fatte è la ricerca di nuovi orizzonti teorici e di basi concettuali che consentano una operatività libera dagli errori del passato e proiettata verso il nuovo millennio.

in epoca contemporanea si è verificata una sorta di corrispondenza biunivoca tra antropizzazione e consumo, che richiede un bilancio dinamico tra costi ambientali e benefici per l'umanità dell'azione antropica. In particolare la città, quale forma d'antropizzazione-artificializzazione estrema, esprime molteplici forme di aggressione nei confronti dell'ambiente naturale.⁴²²

Solo acquisita la consapevolezza della dinamicità delle relazioni intercorrenti tra le parti del sistema in oggetto e delle caratteristiche di un equilibrio omeostatico si possono sciogliere le apparenti contraddizioni tra sviluppo e conservazione.⁴²³ Ruolo fondamentale viene attribuito alla variabile tempo che, come si è visto, è al centro del concetto di sviluppo sostenibile; essa esprime la dinamicità non lineare dei fenomeni umani (e urbani in particolare), condiziona la tipologia delle relazioni tra componenti del sistema e, se correttamente gestita può produrre nuove forme di equilibrio (basato su processi di feedback).⁴²⁴

Uno sviluppo urbano orientato a conciliare l'incremento di produttività e la conservazione delle risorse sembra essere perseguito essenzialmente (a livello istituzionale) con misure draconiane di controllo del comportamento umano (*command and control*), mentre nelle forme più avanzate di *town planning* si può rileggere la sostenibilità con riferimento alla "norfogenesi di un sistema dinamico complesso soggetto a cambiamenti evolutivi" (Nijkamp) ma tendente alla *self-organization*.⁴²⁵ In tale ottica sostenibilità significa continuità del sistema urbano in situazioni di cambiamento verso nuove forme di organizzazione; un equilibrio omeopatico tra le esigenze di sviluppo *hic et nunc* e i diritti delle generazioni future consente la sopravvivenza delle città in occasione di eventi stressori e/o dissipativi.⁴²⁶

Per superare le perplessità circa l'incidenza di una strategia della sostenibilità sulle realtà urbane viene da alcuni considerata la città quale un organismo o sistema vivente complesso caratterizzato da un processo metabolico di input-trasformazione-output di gente, prodotti, energia e rifiuti che, associato ad un approccio sistemico, può consentire di effettuare una sorta di eco-bilancio globale.⁴²⁷ La nozione stessa di metabolismo di un ecosistema comporta lo scambio di materia e di energia tra le componenti e con l'esterno, scambio dal quale dipende la capacità di riproduzione e di trasformazione del sistema e la sua capacità di autorganizzazione.⁴²⁸

Per comprendere i caratteri distintivi del sistema urbano si indica quale elemento fondamentale la conoscenza delle relazioni che intercorrono tra lo stesso ed il più ampio ecosistema in qualità di scambio di materia ed energia ma anche di organizzazione e di informazioni.⁴²⁹

Per quanto concerne gli aspetti di organizzazione e di scambio di informazioni si rinvia ad una successiva trattazione; si sottolinea, invece che gli elementi materici ed i flussi energetici che interessano il sistema urbano, in una logica di sviluppo sostenibile, rientrano in un processo circolare attraverso il recupero e il riuso, producendo una sensibile riduzione dell'impatto delle attività umane.⁴³⁰ Non si può non ricordare che grazie all'applicazione "complessa" del concetto di entropia ai sistemi urbani si individua la possibilità di leggere, quantificare ed interpretare i fenomeni associati alla dissipazione energetica ed al consumo di risorse non rinnovabili.⁴³¹

In una logica complessa di sviluppo sostenibile, appare, ormai, evidente la molteplicità delle interrelazioni che è necessario controllare; nei numerosi tentativi di costruzione di modelli interpretativi del funzionamento del sistema territoriale e dei fenomeni che possono produrre forme di degrado ambientale si manifesta con evidenza la necessità di mettere in relazione un numero

⁴²² Vedi KESSLER, E. (1996) *op. cit.*

⁴²³ Cfr. NAREDO, J.M. (1996) "Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible" *cit.*, p. 24 e ss.

⁴²⁴ Vedi MALVANI, M.P. (1995) *op. cit.*

⁴²⁵ Vedi CERFE (a cura di) (1995) *op. cit.*; con particolare riferimento a strategie di town planning se ne discute anche in UNESCO (a cura di) (1996) *Note presented by Director General, cit.*

⁴²⁶ Cfr. RUEDA, S. (1996) "Metabolismo y complejidad del sistema urbano a la luz de la ecología" *cit.*, p. 57. Per quanto concerne l'innovazione nei processi di trasformazione urbana vedi anche: CHEEMA, C.S. (1996) "World view" in *The Urban Age*, Vol. 3 N. 4, January, World Bank, Washington DC.

⁴²⁷ Vedi RUEDA, S. (1996) *op. cit.* e Ness, I. (1993) *International Symposium on Urban Metabolism*, Kobe.

⁴²⁸ Vedi UNV (a cura di) (1996) *UNV News*, N. 73, March-June, UNV/UNDP, Nairobi.

⁴²⁹ Cfr. RUEDA, S. (1996) *op. cit.* e ALLAL, S.; NOGARET, E. (1996) "Vers une nouvelle approche de la problématique énergétique dans les villes" in *Liaison Energie - Energie et établissements humains, cit.*, p. 11 e ss.

⁴³⁰ Vedi ENERGY 21 EARTH COUNCIL, *op. cit.*

⁴³¹ Vedi ENERGY 21 EARTH COUNCIL, *op. cit.*

molto elevato di componenti. La gran parte dei contributi letti muove verso l'integrazione di elementi naturali e umani e di quelli fisici e sociali.⁴³²

Attraverso modelli interpretativi complessi dei sistemi urbani è, infatti, possibile cogliere alcuni aspetti fondamentali dello sviluppo sostenibile delle città alle soglie del terzo millennio; in particolare si assume la consapevolezza che è necessario guidare i processi di mutamento urbano in modo da minimizzare gli effetti della congestione, dell'ingovernabilità e del consumo indiscriminato di risorse.⁴³³

Come si vedrà in seguito quest'aspetto evidenziato dal punto di vista della lettura e dell'interpretazione delle dinamiche territoriali troverà ampio spazio in relazione alla definizione di modelli di controllo e gestione del territorio orientati in particolare all'esaltazione dello sviluppo endogeno, alle strategie abilitanti e alla sperimentazione di modelli di consumo innovativi.⁴³⁴

Caratteristica del concetto di sviluppo sostenibile, è la complessità degli intrecci e delle interazioni tra l'obiettivo di sviluppare le attività produttive e la crescita economica e l'esigenza di salvaguardare le risorse naturali, in particolare quelle non rinnovabili. Sulla città, quale luogo della massima concentrazione delle attività umane, si concentrano, quindi, studi mirati a coglierne le relazioni con l'ambiente, minacciato dalla crescente tendenza all'urbanizzazione.⁴³⁵

Le grandi città densamente popolate potrebbero consentire una gestione efficiente delle risorse naturali, ma attualmente sono luoghi di rovinoso consumo di risorse quali acqua ed energia;⁴³⁶ consumano, inoltre, suolo con-

tinuando ad espandersi a detrimento dell'ambiente rurale e, nel caso di città costiere, dell'ambiente marino.⁴³⁷

Tra gli elementi che una trattazione esaustiva sulla sostenibilità richiederebbe di considerare, si vuole sottolineare l'aspetto delle dinamiche d'aggregazione umana il cui risultato è la crescente pressione sulle risorse naturali. Infatti, se si esplorano le dinamiche evolutive dei sistemi urbani nelle loro attuali espressioni nelle diverse realtà geografiche si rilevano molteplici sfumature del rapporto tra ambiente urbano e salute umana e tra consumo di risorse e impatto dell'urbanizzazione.⁴³⁸

- La complessità delle forme di aggregazione umana

Tra le molteplici forme di aggregazione umana la città appare quale habitat privilegiato dell'uomo e massima espressione della collettività; è anche, però, l'ambito di attività umane maggiormente soggetto a forme di degrado ambientale, sociale, funzionale.⁴³⁹

Nel materiale bibliografico raccolto ad Istanbul si rileva una notevolissima attenzione alle aggregazioni urbane, in relazione alle quali sono studiate le altre forme di insediamento umano.⁴⁴⁰

Particolare attenzione viene posta alla *megacity*, fenomeno contemporaneo caratterizzato da una popolazione di gran lunga superiore al milione di abitanti (l'area metropolitana di Tokyo, una vasta conurbazione che comprende Yokohama, si estende per 13.508 kmq e consta di 31.559.000 abitanti) circondate da una corona di *slums* ed insediamenti abusivi totalmente privi di servizi di prima necessità, oppure dalla città diffusa tipica delle realtà nordamericane, congestionate ed estremamente aggressive nei confronti dell'ambiente naturale ma anche vitali e piene di potenzialità.⁴⁴¹

⁴³² Vedi COHEN M. (1996) *op. cit.*

⁴³³ Vedi MALVANI, M.P. (1995) *op. cit.*; Hall, P. (1996) "The Global City" *cit.*

⁴³⁴ Vedi PELTENBURG, M.; DAVIDSON, F.; TEERLINK, H.; WAKELY, P. (1996) *Building Capacity for Better Cities (cases)*, IHS, DPU, The Netherlands.

⁴³⁵ Cfr. KESSLER, E. (1996) *op. cit.*, p. 68; NAREDO, J.M. (1996) "Sostenibilidad, diversidad, y movilidad horizontal en los modelos de uso del territorio", *cit.*, p. 39 e seg.; THE PRESIDENT'S COUNCIL ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT (a cura di) (1996) *Sustainable America, a new consensus*, *cit.*; WORLD BANK (a cura di) (1994) *Housing enabling markets to work*, World Bank, Washington D.C. e in WORLD BANK (a cura di) (1991) *op. cit.*, p. 20 e seg.

⁴³⁶ Alcuni studi hanno rivelato l'esistenza di alcune città autosufficienti dal punto di vista dell'approvvigionamento energetico (attraverso l'uso di biomassa) e la possibilità

di abbassare la temperatura urbana attraverso la piantumazione di alberi e l'uso di coperture degli edifici e di manto stradale bianco. Cfr. ENERGY 21 EARTH COUNCIL (a cura di) *op. cit.*

⁴³⁷ Cfr. UNESCO (a cura di) *Note Presented by Director General of UNESCO*, *cit.*, p. 10.

⁴³⁸ Vedi THE WORLD RESOURCES INSTITUTE (1996) *op. cit.*

⁴³⁹ Vedi SASSEMI, S.; PATEL, S. (1996) "Cities Today: a New Frontier" in *The Urban Age*, Vol 4 N.1, May, UNEP, Nairobi, Kenya; Kessler E. (1996) *op. cit.*

⁴⁴⁰ Cfr. UNESCO (1996) *Note Presented by the Director-General of UNESCO - Habitat II City Summit*, *cit.*, p. 10 e seg.

⁴⁴¹ Cfr. WILHEIM J. (1996) "Introduction: urban challenges of a transitional period", *cit.*, p. 10-15

Anche se i valori delle proiezioni variano sensibilmente nei differenti documenti ufficiali consultati si delineava un quadro nel quale nel 2025 oltre il 60% della popolazione mondiale sarà allocata in grandi conurbazioni.⁴⁴² Nonostante da tempo se ne dichiara la crisi non appare vicino il dissolvimento dei grandi sistemi urbani che continuano ad attrarre flussi; un urbanesimo internazionale spostata masse dalla campagna verso la grande città nell'ambito dello stesso paese, ma, ancor più sensibilmente, dal sud al nord del mondo, introducendo nuovi elementi di complessità.⁴⁴³ Inoltre accanto alla dicotomia nord/sud ed al progressivo depauperamento del Sud del mondo, si rileva all'interno delle *edge city* dei paesi industrializzati e, in forma diversa, negli insediamenti informali dei PVS una relazione antitetica centro/periferia, che apre suggestive implicazioni.⁴⁴⁴

Infatti, per quanto riguarda l'esempio emblematico della crescita dei paesi asiatici emergenti vengono messi a punto strumenti di lettura che, senza perdere la prospettiva storica sull'area, colgano le caratteristiche dell'influenza dei gruppi di potere sulle dinamiche urbane e le diverse forme di impoverimento di larghe fasce della popolazione, in apparente contraddizione con una accelerata crescita economica, nonché la complessità di una trasformazione urbana senza precedenti per velocità ed intensità.⁴⁴⁵

L'inarrestabile crescita dei sistemi urbani determina effetti devastanti sul piano sociale e, inevitabilmente, l'incremento dei costi; l'aspetto economico assume un peso notevole nelle realtà svantaggiate dove, tra l'altro, la crescita urbana assume connotati particolari: all'espansione della città ed alla complessificazione della sua struttura corrisponde il progressivo aggravamento dei fenomeni di degrado. Tali fenomeni richiedono con urgenza la messa a punto di modelli conoscitivi evoluti, quali piattaforma di supporto a strategie operative.⁴⁴⁶

La crescita urbana viene studiata attraverso le sue diverse caratteristiche; dal punto di vista della base economica e delle modalità dell'evoluzione della popolazione da rurale ad urbana con le conseguenti difficoltà di adattamento sociale.⁴⁴⁷ Alla mobilità di persone è legato un fenomeno multidimensionale che ha profondamente mutato gli equilibri delle città contemporanee: la nascita della città multi- etnica.⁴⁴⁸ La città globale, centro di vivaci relazioni ed interscambi, rappresenta oggi l'espressione della complessità delle dinamiche demografiche; la velocità del mutamento degli equilibri sociali ed etnici ha prodotto una sorta di schizofrenia tra internazionalismo culturale e tradizioni locali.⁴⁴⁹ La convivenza di etnie, culture, tradizioni, religioni, condizioni economiche differenti all'interno di città-contenitore, di dimensioni spesso sproporzionate rispetto al resto del territorio, genera una complessità che può produrre vitalità sociale e culturale, ma anche stress sociale, alienazione, sperequazione e sensazione di insicurezza e sfiducia nei confronti del sistema sociale.⁴⁵⁰

La città multi- etnica e multirazziale alle soglie del terzo millennio, nelle differenti realtà geopolitiche, è caratterizzata da problematiche precipue, da una perdita della cultura urbana e delle tradizioni locali, da una tendenza all'omologazione e all'appiattimento comportamentale e della qualità della vita e dall'esaltazione e amplificazione dei fenomeni negativi di carattere sociale (quali violenza, crimine, ineguaglianza, disoccupazione, ...) e di carattere ambientale (quali inquinamento, consumo del suolo, ...).⁴⁵¹

Ma la complessità di tali forme di insediamento umano comporta che, se da un lato la concentrazione in megapoli produce congestione, degrado, entropia ed una difficile gestione del ciclo produzione/smaltimento dei rifiuti, dall'altro la dispersione della popolazione nel territorio comporta un maggiore dispendio di energia e il consumo del suolo, insieme con un inquinamento atmosferico gene-

⁴⁴² Si fa riferimento a: UNCHS (HABITAT) (a cura di) (1996) *An Urbanizing World - Global Report on Human Settlements 1995*, Oxford University Press, New York.

⁴⁴³ Vedi le riflessioni relative ai principi Città e Popoli e Città e Cittadini.

⁴⁴⁴ Vedi HALL, P. (1996) "The Global City", cit.

⁴⁴⁵ Cfr. A.A.VV. (1996) *Living in Asian Cities. The impending crisis: causes, consequences and alternatives for the future*, UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, New York, p. 25 e seg.

⁴⁴⁶ Vedi A.A.VV. (1996) *Implementing the Urban Environment Agenda. A Global Meeting of Cities and International Programmes*, UNCHS; UNEP, Nairobi.

⁴⁴⁷ Vedi WORLD BANK (a cura di) (1991) *op. cit.*

⁴⁴⁸ La vastità del problema richiede una apposita trattazione; si rinvia al par. 7.3.

⁴⁴⁹ Cfr. SAFIER M. (1996) *op. cit.* p. 16 e seg.

⁴⁵⁰ Cfr. STEPHENS, C.; MC GRANAHAM, G.; BOBAK, M.; LEONARDI, G. (1996) *op. cit.* p. 52 e seg.

⁴⁵¹ Cfr. WILHELM J. (1996) "Introduction: urban challenges of a transitional period", cit., p. 10-15 e Sachs-Jeantet C. (1996) "Humanizing the city", cit. p. 129 e seg.

rato dalla elevata mobilità coatta e dalle caratteristiche di un sistema che non si può definire *energy efficient*.⁴⁵²

Come si è visto la concentrazione della popolazione mondiale in aree urbane caratterizzate sempre più da fenomeni di degrado testimonia il duplice impatto, positivo e negativo, della complessità sulla città contemporanea. Le notevoli aspettative riposte dall'uomo che dalle aree rurali si sposta verso la città vengono fortemente deluse da fenomeni quali inquinamento, inadeguatezza dei servizi, violenza, e povertà urbana; quest'ultima, in particolare, costituisce uno dei fenomeni più inquietanti delle metropoli dei PVS ma anche delle città occidentali.⁴⁵³ Nella altamente complessa realtà contemporanea il punto di incontro tra attività umane e cicli naturali si configura quale luogo difficilmente gestibile attraverso l'approccio tradizionale alla pianificazione territoriale. Interessante occasione di riflessione è offerta dall'interpretazione delle dinamiche e dei processi dell'urbanizzazione dell'India rurale e del conseguente impatto sullo stile di vita e sugli insediamenti umani,⁴⁵⁴ in particolare si evidenzia il gap determinatosi tra sistemi urbani e rurali per la disponibilità di infrastrutture di urbanizzazione primaria (acqua potabile, elettricità e servizi igienici).

La globalizzazione dei fenomeni umani ha fortemente influenzato le modalità d'aggregazione e la *forma urbis* contemporanea incrementandone la complessità ma, soprattutto, ha operato notevoli cambiamenti nel sistema funzionale-relazionale.

- La complessità dell'organizzazione funzionale degli aggregati urbani⁴⁵⁵

Il divario tra semplice e complesso, tra ordine e disordine è molto più sottile di quanto un approccio

deterministico faccia supporre; un esempio è rappresentato dai fenomeni fisici di autorganizzazione dal caos, quale, in ambito territoriale, può apparire la rivoluzione urbana della globalizzazione. Attraverso la lettura complessa della interdipendenza dei fenomeni a scala mondiale si individua l'impatto dell'accelerato mutamento dell'organizzazione funzionale sugli insediamenti umani nelle diverse aree geopolitiche.⁴⁵⁶

Il supporto conoscitivo ed interpretativo offerto dalla teoria della complessità consente di operare un ribaltamento concettuale, in cui i fenomeni di degrado vengono legati alla capacità prestazionale del sistema;⁴⁵⁷ la performance di una città è sempre stata condizionata da fattori di tipo economico e funzionale; ciò appare in modo ancor più marcato nei processi vitali della città contemporanea.⁴⁵⁸

La globalizzazione dei fenomeni cui si è accennato più volte è una tipica espressione del mutamento dell'organizzazione spazio-funzionale e degli equilibri di forze endogene ed esogene del sistema urbano contemporaneo. Tale fenomeno mette in discussione gli equilibri e le regole della geografia politica mondiale, modificando le relazioni tra le dinamiche di livello locale e quelle mondiali degli insediamenti umani. La rapida crescita della concentrazione che ha costituito le "megapoles" è accompagnata da cambiamenti strutturali nella funzione della città; la globalizzazione economica ha ridotto o demolito le barriere al libero movimento di beni e informazioni.⁴⁵⁹

Un gruppo di studiosi francesi p.e. affronta il problema della globalizzazione dei fenomeni economici e delle ricadute sull'assetto urbano attraverso studi sulla polarizzazione e il decentramento funzionale nelle grandi città.⁴⁶⁰ Accanto ad entusiastiche adesioni a tali modelli evolutivi non mancano critiche al sistema economico della città globale, schiava del "capitale iper-mobi-

⁴⁵² Cfr. JEAN, R.; HERBERT, J. (1996) "L'efficacité énergétique et l'habitat: à la recherche des gains apparent et cachés" in AA.VV. *Liaison Énergie - Énergie et établissements humains*, cit., p. 15-19.

⁴⁵³ La tematica è strettamente interrelata a quanto affrontato in relazione a Città e Sicurezza. Vedi MOSER, C.O.N. (1996) *op. cit.*; REES, W. (1996) *People & the Planet*, Vol. 5 N. 2, IPPF/UCN; UNFPA; WWF.

⁴⁵⁴ Vedi AA.VV. (1996) *India National Report*, Government of India; Ministry of Urban Affairs, Delhi.

⁴⁵⁵ I temi trattati vengono legati principalmente ai principi di Megaride: Città e Popoli, Città e Mobilità e Città e Tecnologia.

⁴⁵⁶ Cfr. ATKINSON, A. (1996) "Sustainable Cities: dilemmas and options" cit. p. 8.

⁴⁵⁷ Vedi ARUF, T. (et al.) (1996) *Pakistan NGO Report to Habitat II, Security and Shelter*, dattiloscritto; AA.VV. (1995) *Review of current global trends in economic and social development*, cit.

⁴⁵⁸ Vedi CNRS (1996) *op. cit.*

⁴⁵⁹ Il tema trova ampia trattazione nel par. 7.2, con riferimento, in particolare a: OZISK, E. (1996) *Urban growth in the XX1st century. Shall we go on with oil pill?*, cit.; SAFER, M. (1996) *op. cit.*; THE WORLD RESOURCES INSTITUTE (a cura di) *op. cit.*

⁴⁶⁰ Vedi CNRS *op. cit.*

le" ed indifferente nei confronti dell'individuo, dell'ambiente naturale⁴⁶¹ e delle componenti fisiche del vivere in città: persistono, in un numero elevato di paesi, obsolete politiche dell'housing.⁴⁶²

La globalizzazione economica e sociale trasferisce a scala mondiale i problemi locali e viceversa, proponendo una elevata complessità dell'organizzazione funzionale; l'indifferenza allocativa delle attività umane legate alla produzione di servizi terziari propone configurazioni insostenibili fino a pochi anni or sono.⁴⁶³

Ruolo fondamentale è interpretato dall'innovazione tecnologica⁴⁶⁴; infatti, una profonda innovazione, legata alle scienze dell'informazione e della comunicazione, caratterizza le attività umane, la costruzione delle decisioni e i processi sociali ed economici.⁴⁶⁵ Tecnologie sofisticate consentono lo scambio in tempo reale e liberano le attività umane da vincoli spazio-temporali, contribuendo all'incremento della complessità del sistema; le reti telematiche, per esempio, possono creare una sorta di città virtuale per lo scambio di capitali e servizi in tutto il mondo.⁴⁶⁶

La flessibilità spaziale sembra essere la parola d'ordine della città contemporanea; essa genera, tra l'altro, l'effetto positivo di ridurre, almeno in parte, la distanza tra il Nord e il Sud del nostro pianeta in quanto produce una "struttura urbana globale", presente nelle aree più sviluppate, ma sempre più diffusa anche nelle regioni in ritardo di sviluppo.⁴⁶⁷

Nella città quale luogo della comunicazione le nuove tecnologie svolgono il duplice ruolo di generatori di complessità e di strumenti per gestirla⁴⁶⁸; esse, tra l'altro, contribuiscono alla gestione del movimento delle informazioni in tempo reale, consentendo la diffusione del fenomeno della terziarizzazione, l'evoluzione dalla produzione manifatturiera alla produzione di servizi, il trasferimento delle funzioni dirigenziali in luoghi differen-

ti rispetto alla localizzazione della produzione, la nascita di una nuova gerarchia urbana dominata da poche città globali.⁴⁶⁹

È, però, importante ricordare l'esistenza di diversi livelli del problema nelle differenti realtà geopolitiche; si riscontra, accanto alle aree indicate, caratterizzate dalla presenza di funzioni estremamente avanzate, diversi ambiti, tipicamente nei PVS, nei quali la lotta per la sopravvivenza è legata alla conquista dei servizi di prima necessità.

- La complessità dei bisogni/diritti umani e dei soggetti operanti

La città complessa genera e subisce la mitologica tenzone tra *chaos* e *cosmos*; il prevalere dell'una o dell'altra condizione configura una città sostenibile, luogo delle diversità - quindi, della ricchezza - culturale, sociale, etnica, della produzione e dello scambio di informazioni, luogo delle opportunità e del dinamismo sociale ed economico,⁴⁷⁰ o una città degradata e degradante.⁴⁷¹

La città quale luogo di sperequazione, di ingiustizia sociale, di lesione dei diritti elementari è perennemente coinvolta nella contraddittoria tensione tra mancato soddisfacimento dei bisogni primari e costruzione di sempre più evolute esigenze legate alle trasformazioni in atto (fenomeno che si manifesta in forma diversa nelle differenti realtà geografiche). Non è casuale che uno dei documenti più frequentemente citato e richiamato durante i lavori di Istanbul e negli scritti ivi prodotti è la Carta dei Diritti Umani sottoscritta dalle Nazioni Unite nel 1948.

Agenzie ONU, organizzazioni non governative e commissioni opportunamente formate sono intensamen-

⁴⁶¹ Vedi WARF, B. *op. cit.*

⁴⁶² Vedi TURNER, J. (1996) *op. cit.*

⁴⁶³ Vedi THE PRESIDENT'S COUNCIL ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT (a cura di) (1996) *Sustainable America. A New Consensus*, cit.

⁴⁶⁴ Vedi CAETS (1996) *op. cit.*

⁴⁶⁵ Cfr. WILHEIM, J. (1996) *op. cit.*, p. 11 e Hall, P. (1996) *op. cit.*, p. 16 e seg.

⁴⁶⁶ Vedi UNESCO (a cura di) (1996) *Note Presented by Director General of UNESCO*, cit.

⁴⁶⁷ Ivi

⁴⁶⁸ Vedi par. 7.7. "Città e Tecnologia".

⁴⁶⁹ Come si vedrà più in dettaglio ci sono sostanziali differenze tra gerarchie urbane in Nord America, Europa e Giappone, ma l'asse di sviluppo urbano ad alto livello è concentrato su Boston-New York-Philadelphia-Baltimore-Washington, il corridoio di Tokaido e il pattern di trasporti tra le maggiori città del Nord-ovest dell'Europa. Cfr. HALL, P. (1996) "The global city" in UNESCO-Most (a cura di) *International Social Science Journal*, cit., p.15 e seg.; Cfr. GLICKMAN, N.J.; LAHIR, M.L.; WYLY, E.K. (1996) *State of the Nation's cities*, USDept. of Housing and Urban Development, Office of Policy Development e Research, New Jersey, 1996, p. 63 e seg.

⁴⁷⁰ Vedi HABITAT II SECRETARIAT (1996) *Countdown to Istanbul*, Habitat II, N.7, May, Nairobi.

⁴⁷¹ Vedi HABITAT II SECRETARIAT (1996) *Countdown to Istanbul*, cit.

te impegnante nell'affermazione di alcuni dei contenuti del documento originario, e delle successive integrazioni, che maggiormente trovano punti di contatto con i temi di *Habitat*.

Uno dei due temi-obiettivo d'Istanbul è il diritto ad un alloggio con adeguate caratteristiche di vivibilità per tutte le popolazioni mondiali, mentre il secondo, lo sviluppo sostenibile degli insediamenti umani, può essere letto come diritto ad un ambiente salubre oggi e per le generazioni future.⁴⁷²

Accanto a queste due macro tematiche, ed in relazione ad esse, si fa riferimento frequentemente ai diritti della minoranza e dei soggetti più vulnerabili che rischiano di subire i meccanismi "perversi" che interessano gli insediamenti umani.⁴⁷³ Particolare attenzione è tributata ai bambini, soggetti scarsamente tutelati, soprattutto nelle realtà più povere e/o politicamente turbolente, e al diritto alla salute ed alla sicurezza per tutti i cittadini.⁴⁷⁴ Si sottolineano le potenzialità espresse dalla pianificazione urbanistica e dalla progettazione architettonica, se supportate dalla volontà politica, di produrre un habitat adatto ad una vita sana ed adeguata al soddisfacimento dei bisogni umani, attraverso la garanzia dell'accessibilità ai servizi indispensabile allo svolgimento delle funzioni vitali.⁴⁷⁵

Premessa comune a ciascuna specifica trattazione legata ai bisogni e diritti umani è la precisa attenzione alle intime relazioni interne al sistema; si sottolinea, infatti, la assoluta inscindibilità dei diritti che, nelle dichiarazioni ufficiali, devono essere considerati nella loro globalità,⁴⁷⁶ ciò ne intensifica la complessità cui può fornire risposta la disciplina urbanistica, intesa quale risorsa a disposizione di soggetti e attori coinvolti.

L'aspetto relativo ai soggetti coinvolti in una lettura complessa degli insediamenti umani ed ai ruoli che ciascuna figura può rivestire nelle attività connesse rappresenta una costante nell'ambito del dibattito tenutosi ad Istanbul; in particolare, l'interpretazione dei fenomeni in corso viene affidata ai partners invitati dall'ONU a prendere parte ai lavori del *City Summit*.⁴⁷⁷ Contributi di ONG e CBO vengono sollecitati (almeno nelle dichiarazioni, non sempre nei fatti) dai vari organi delle Nazioni Unite su tematiche specifiche ed in realtà geografiche particolari. Ad essi si affiancano la comunità scientifica internazionale ed alcuni operatori quali gli ordini professionali e le associazioni di industriali; nei segmenti di propria competenza tali attori rivestono il ruolo di raccolta, elaborazione e trasferimento di conoscenze e di supporto alle decisioni degli organi governativi e delle autorità locali.⁴⁷⁸ Sono sicuramente diversi i ruoli delle amministrazioni locali, dei governi e della società civile; ma una corretta pianificazione può avvenire solo attraverso la consultazione e la concertazione,⁴⁷⁹ della quale fornisce un esempio il nuovo corso rilevato nel comportamento dei soggetti istituzionali in Tunisia.⁴⁸⁰

La gestione della complessità e del mutamento è il banco di prova delle istituzioni politiche nazionali e internazionali, di tutti programmi per combattere l'emarginazione sociale e dei progetti di sviluppo economico; affinché tale gestione risulti efficace è necessario considerare le relazioni tra i fenomeni urbani e le tendenze alla globalizzazione che conducono verso un mondo sempre più interdipendente.⁴⁸¹ "Le trasformazioni della città futura dovranno essere governate attraverso strumenti in grado di consentire l'indirizzo, la regolazione ed il controllo dei fenomeni urbani."⁴⁸²

7.6.3. Complessità quale strumento di gestione e governo - Il dibattito culturale nei settori dell'urbanistica sottoli-

⁴⁷² Vedi i contenuti del par. 7.2 relativo al principio Città e Natura e del Cap. 4 "L'Istanbul Declaration e l'Habitat Agenda" e: A.A.VV. (1995) *National Plan of Action for Shelter and Human Settlements*, Republic of Kenya, Nairobi.

⁴⁷³ Vedi A.A.VV. (1996) *Diagnosis et Plan d'Action. Gestion des établissements humains au Sénégal*, Comité National Habitat II. Cfr. ARUF, T. (et al.) op. cit.; UNICEF; CERF (a cura di) (1996)

⁴⁷⁴ *Children's Rights and Habitat II. Housing, neighbourhood and Settlement*, UNICEF; CERF, New York.

⁴⁷⁵ Vedi CAMPBELL, T. (et al.) (1996) op. cit.; A.A.VV. (1995) *Dubai International Conference for Habitat II on Best Practices in Improving the Living Environment*, cit.

⁴⁷⁶ Si rileva nel documento ufficiale del '48 e negli approfondimenti del 1966 ed è richiamata nelle Agende ONU.

⁴⁷⁷ Vedi il Cap. 2 "L'Habitat 2 Conference".

⁴⁷⁸ Tra gli altri Vedi: A.A.VV. (1996) *Report of the UNEP/RIVM/PE Workshop on global and Regional Modeling of Food Production and Land Use and the Long Term Impact of Degradation of Land and Water Resources*, UNEP; WAU, Bilthoven.

⁴⁷⁹ Vedi CAMPBELL, T. (et al.) (1996) op. cit.

⁴⁸⁰ Vedi YACODO, M.; BENDAHMANE, D. (1996) *The Urban Age*, Vol. 3 N. 4, January; World Bank.

⁴⁸¹ Vedi CERFE (a cura di) (1995) op. cit.

⁴⁸² Cfr. A.A.VV. (1994) *Carta di Megaride 94*, cit. p.72

nea l'esigenza di evolvere dalla costruzione di modelli interpretativi alla costruzione di nuovi strumenti di controllo e governo dei sistemi urbani. Devono quindi essere individuati il tipo ed il grado delle relazioni connettive tra i componenti il sistema e i processi e stati futuri non governabili in termini deterministici.

La complessità favorisce le trasformazioni urbane e, contemporaneamente, rende difficile la gestione delle stesse trasformazioni; in particolare, la differenza di velocità di mutamento delle diverse componenti urbane è uno dei principali fattori che concorrono a far degenerare la complessità in congestione e, quindi, in degrado.⁴⁸³

I cambiamenti cui sono soggette le città si completeranno in tempi lunghi, tuttavia già si percepiscono le situazioni di crisi e le contraddizioni tra il passato ed i possibili scenari futuri.⁴⁸⁴

La globalizzazione mette in discussione gli equilibri e le regole della geografia politica mondiale, modificando le relazioni tra i livelli locale, nazionale e mondiale; in tal senso, le reti telematiche per lo scambio di capitale e servizi in tutto il mondo costituiscono una sorta di città virtuale⁴⁸⁵ che può assumere un ruolo centrale nel "governo della complessità".

Un approccio di tal fatta si allinea a quanto detto con riferimento ad altri principi della *Carta di Megaride* ed a documenti ufficiali quali l'*Habitat Agenda* e l'*Agenda 21*; emerge, in particolare, l'incentivazione dello sviluppo endogeno dei paesi più poveri quale occasione per mettere tutti in condizione di perseguire politiche di sviluppo compatibili con gli equilibri dinamici di un sistema complesso quale l'ambiente naturale.

Gestione sostenibile significa gestione della complessità delle relazioni tra le differenti componenti del sistema-ambiente; la strada è lunga e impervia: il confine tra naturale e antropizzato appare sempre più labile e indefinito è il contorno della sostenibilità, mentre il rapporto biunivoco consumo/sviluppo è ancora profondamente radicato nell'*homo technologicus*. Allo scopo di rendere praticabile tale strada si rileva, tra i progetti pilota condotti in tutto il mondo da UNCHS (Habitat), il tentativo

di comporre una maglia di interventi mirati alla soluzione dello specifico problema locale attraverso le sue relazioni con la scala globale.⁴⁸⁶

Il concetto stesso di ecosistema induce il superamento di un approccio deterministico ai fenomeni naturali e mette in relazione questi ultimi con l'azione antropica, che può avere un ruolo positivo, ma può anche provocare rotture irreversibili dell'equilibrio ambientale.⁴⁸⁷ Allo scopo di indirizzare il rapporto uomo-natura su una linea "virtuosa" si delineano le comunità sostenibili quali garanzia di equilibrio tra memoria storica e ambiente naturale,⁴⁸⁸ tra elementi umani e naturali, tra habitat come insediamento umano (Vancouver 1976) e habitat come ecosistema naturale senza uomini (Rio 1992).⁴⁸⁹

Sostenibilità e complessità rappresentano, quindi, il riferimento per la definizione di un modello di sviluppo degli insediamenti umani che supera il binomio sviluppo/consumo attraverso le molteplici sfumature della filosofia del recupero.⁴⁹⁰

L'obiettivo prioritario è la configurazione di una città ecologica e a dimensione umana, sostenuta dalla partecipazione collettiva⁴⁹¹ e nella quale il diritto all'alloggio⁴⁹² e ad una corretta informazione non rappresenta una utopia.⁴⁹³

Dall'interpretazione del materiale disponibile, emerge una forte attenzione verso i problemi della localizzazione -ridistribuzione- delle attività, all'interno del tes-

⁴⁸⁶ Vedi UNCHS (HABITAT) (a cura di) (1995) *Operational Activities Report*, cit.

⁴⁸⁷ Vedi THE PRESIDENT'S COUNCIL ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT (a cura di) (1996) *op. cit.* e la lettura che ne viene fatta attraverso il principio Città e Natura, par. 7.2.

⁴⁸⁸ A conferma di quanto detto si riscontra che questa tematica appare trasversale anche ad altri principi quali Città e Cittadini, Città e Mobilità e Città e Tecnologia che delineano una collettività informata, responsabile, consapevole del proprio ruolo e dei propri diritti, ma disposta ad ottemperare ad i propri doveri. Cfr. THE PRESIDENT'S COUNCIL ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT (a cura di) (1996) *op. cit.*, p. 19, 81, 92, 101 e A.A.VV. (1996) *Global Eco-village Network*, cit.

⁴⁸⁹ Cfr. COHEN, M. (1996) *op. cit.*, p. 95.

⁴⁹⁰ Vedi par. 7.2.2.

⁴⁹¹ Vedi A.A.VV. (1996) *Manual for Urban Environmental Management*, cit.

⁴⁹² Vedi UNCHS (a cura di) (1990) *Shelter for all. Global strategy for shelter to the year 2000*, cit.

⁴⁹³ Cfr. UNESCO (a cura di) *Note Presented by Director General of UNESCO*, cit., p. 9 e seg.

⁴⁸³ Vedi BEGUINOT, C.; CARDARELLI, U. (a cura di) (1992) *Città Cablata e Nuova Architettura, per il XXI secolo in un'enciclopedia*, IPIGet-CNR, DiPiST-Università degli Studi di Napoli.

⁴⁸⁴ Vedi UNESCO (a cura di) *Note Presented by Director General of UNESCO*, cit.

⁴⁸⁵ Vedi UNESCO (a cura di) *Note Presented by Director General of UNESCO*, cit.

suto urbano, quale metodologia d'intervento per la riqualificazione delle città e quale contributo ad uno sviluppo sostenibile degli insediamenti. L'approccio sistemico consente di leggere il mutamento dell'organizzazione delle funzioni urbane e metropolitane sul territorio, quale causa di una variazione dello stato di equilibrio pregresso; tale variazione può condurre all'omeostasi, a nuovi equilibri dinamici, ma anche alla crisi e alla congestione del sistema.

In virtù della struttura sistemica della città, un attento disegno dell'organizzazione funzionale può assecondare la complessità del sistema urbano attraverso la flessibilità della struttura urbana e delle dinamiche dei flussi, puntando verso un "ordine dei vortici invece di un ordine dei cristalli"⁴⁹⁴ e verso l'esaltazione del valore semantico dei luoghi.

Le risposte tradizionali ai bisogni umani, a partire da quelli primari fino ai più sofisticati, hanno, purtroppo, privilegiato una logica additiva e casuale, generatrice d'externalità negative e di dissipazione ed entropia, orientata alla creazione di nuovi luoghi urbani fortemente specializzati, frammentari e non integrati al tessuto esistente.

In alcuni casi, la ricerca di soluzioni alle externalità negative della complessificazione si indirizza verso la risoluzione di distonie strutturali legate a ciascuna funzione isolatamente, confidando che tali interventi sui singoli sottosistemi funzionali possano incidere positivamente sull'intero sistema funzionale e territoriale. In particolare, si segnalano i programmi sulla decentralizzazione delle attività produttive industriali in India, proposta sulla base di approfondite analisi comparative di processi socioculturali ed economici indotti dallo sviluppo industriale nelle città indiane.⁴⁹⁵

Si sottolinea la centralità delle politiche per l'edilizia abitativa nei processi di ricostituzione e mantenimento di un equilibrio tra le diverse componenti del sistema urbano; significativi, in tal senso, i casi di studio approfonditi dalla "International Bank di Washington" – secondo la chiave di lettura *housing/urban poverty* – in Brasile,

Russia, Costa d'Avorio, India, Indonesia, Thailandia, Filippine, Giamaica.⁴⁹⁶

In parallelo opera l'Urban Institute di Washington, che ha presentato a Istanbul un report sui problemi della finanza urbana e, in particolare, sul reperimento e la gestione di fondi per la risoluzione dei problemi urbani nei PVS, dove gli imponenti fenomeni di crescita demografica e la rapida urbanizzazione rendono difficile il controllo, con conseguente incremento dei costi d'intervento. Analogamente, la "Korea Housing Bank" esamina i diversi canali di finanziamento, finalizzati all'incremento del patrimonio edilizio abitativo coreano, ed illustra le possibilità offerte dai sistemi di sottoscrizione di fondi pubblici e privati.⁴⁹⁷

Tra le possibili strategie, la comunità mondiale privilegia l'incentivazione del finanziamento privato ad integrazione dei finanziamenti intergovernativi e, in particolare, l'investimento di capitali privati occidentali nei PVS.⁴⁹⁸ A tal proposito va osservato che, rispetto alle problematiche centrali della città complessa, la distinzione tra il Nord e il Sud del nostro pianeta è sempre meno sentita in virtù del fatto che la "struttura urbana globale" è composta dall'insieme delle megalopoli che caratterizzano non solo le aree più sviluppate ma sono sempre più diffuse anche nelle regioni del meridione del mondo.⁴⁹⁹

Si riscontra, infatti, una diffusa tendenza ad un'estesa ed aggiornata azione di raccolta ed archiviazione di informazioni e di monitoraggio dei singoli elementi del sistema per poi metterli in relazione attraverso applicazioni sofisticate di modelli matematici, basati, tra l'altro, su algoritmi genetici e reti neurali.⁵⁰⁰

⁴⁹⁶ Nel report in questione si guarda all'housing come settore di incentivazione economica per il quale mettere a punto una agenda di politica edilizia. Cfr. *THE INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT* (a cura di) (1996) *Housing: Enabling Markets to Work, with technical supplements*, World Bank, Washington.

⁴⁹⁷ Vedi AA.VV. (1995) *Housing system in Korea and Korea Housing Bank*, Korea Housing Bank.

⁴⁹⁸ Vedi AA.VV. (1995) *Summary Report of Habitat II Urban Finance Colloquium*, The Urban Institute, Washington.

⁴⁹⁹ Vedi UNESCO (a cura di) *Note Presented by Director General of UNESCO*, cit.

⁵⁰⁰ Si è già visto, per esempio, quali e quanti fattori concorrono alla costituzione di comunità sostenibili, cfr. *THE PRESIDENT'S COUNCIL ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT* (a cura di) (1996) *op. cit.*

⁴⁹⁴ La definizione di Prigogine appare particolarmente appropriata alla descrizione dell'intreccio di componenti e relazioni tipiche del sistema urbano.

⁴⁹⁵ Vedi UNESCO (a cura di) (1996) *Industrial decentralisation and urban development in India with consideration of South-East and East Asian cases-Project description*, UNESCO-MOST.

Lo sviluppo di città multietniche e multiculturali, le conseguenze territoriali dell'uso corretto dell'innovazione tecnologica, il rispetto e la valorizzazione del *genius loci* e del background culturale dei luoghi urbani in tutto il pianeta, sono gli altri elementi che concorrono a definire la città sostenibile del XXI secolo. Per raggiungere questo, ormai temporalmente vicino, obiettivo è necessario pagare un prezzo; un prezzo sociale prodotto dall'attrito di primo distacco rispetto all'innovazione ed un prezzo prodotto dal costo di gestione della realtà territoriale complicata, ma soprattutto complessa, alle soglie del terzo millennio.⁵⁰¹

7.7. Città e Tecnologia

Le tematiche evidenziate negli scritti provenienti da Istanbul, pur nella diversità degli approcci e dei contenuti, presentano una finalità comune: l'innalzamento del livello della qualità della vita e della vitalità urbana, compatibilmente con gli equilibri del sistema territoriale. A questo scopo "i contributi dell'avanzamento culturale, scientifico, tecnologico devono essere impiegati nell'analisi, nel progetto e nel governo della città".⁵⁰² per migliorarne le prestazioni ed avvicinarla, quindi, ai requisiti della sostenibilità.

Dopo un prolungato periodo d'indifferenza nei confronti dell'ambiente (durante il quale l'uomo - con la complicità della tecnologia - ha attinto indiscriminatamente risorse dalla natura ed ha distrutto ciò che non consumava), si è riscoperta una forma di progresso ecologico. Le nuove tecnologie possono contribuire al raggiungimento dell'obiettivo prioritario di migliorare le condizioni di vita dell'uomo, senza depauperare ulteriormente il sistema ambientale.

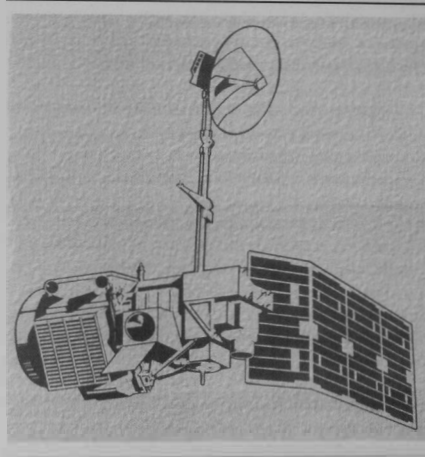
Il VI principio della *Carta di Megaride 94*, Città e Tecnologia, che recita: "l'innovazione tecnologica e la telematica, in particolare, devono essere orientate al miglioramento delle prestazioni urbane e al governo della cit-

⁵⁰¹ Sono, infatti, consistenti i problemi della finanza urbana e, in particolare, di reperimento e gestione dei fondi per la risoluzione dei problemi urbani nei PVS, dove gli imponenti fenomeni di crescita demografica e la rapida urbanizzazione rendono difficile il controllo. Vedi A.A.VV. (1995) *Summary Report of Habitat II Urban Finance Colloquium*, The Urban Institute, Washington DC.

⁵⁰² Cfr. A.A.VV. (1994) *La Carta di Megaride 94*, cit. p. 74.

CITTÀ E TECNOLOGIA

FIGURA 7.7



- Tratta da: UNEP/DEIA (a cura di) (1996) *Spatial Data Sets for Environmental Assessment: Towards Bridging the Data Gap*, UNEP/DEIA, Nairobi, Kenya; p. 34.

tà futura",⁵⁰³ fornisce una piattaforma di riferimento per la lettura critica del rapporto tra la tecnologia ed i modelli di gestione sostenibile dei sistemi urbani.

Tra le tecnologie, che se usate correttamente contribuiscono maggiormente al ridisegno di dinamiche "virtuose" del sistema ambientale, spiccano quelle legate alle scienze della comunicazione e dell'informazione. Si tratta di tecnologie ad ampia diffusione che sono penetrate velocemente nelle più remote pieghe delle attività umane, fornendo, per la prima volta nella storia, una piattaforma comune alla quasi totalità delle attività specializzate. Un'innovazione di prodotto, di processo e di organizzazione che ha mutato la percezione, i tempi e le caratteristiche delle attività umane, dei luoghi di tali attività e delle relazioni che esse generano e che potrebbe condurre gli insediamenti umani verso uno sviluppo sostenibile.

⁵⁰³ Ivi p. 75.

La lettura mirata dei testi, attraverso tale principio, delinea un percorso alla scoperta del ruolo dell'innovazione tecnologica nell'analisi, nella gestione e nel ridisegno delle dinamiche economiche, sociali, morfologiche, e così via del sistema territoriale. Il criterio interpretativo messo a punto, è articolato in:

1. Tematiche di carattere generale relative ai vari aspetti dell'innovazione tecnologica.
2. Tecnologie sostenibili legate a:
 - 2.1 la gestione sostenibile delle risorse naturali;
 - 2.2 l'analisi, la conoscenza ed il supporto alle decisioni ambientalmente consapevoli.
3. Analisi e/o sperimentazioni relative a specifiche realtà locali.

7.7.1. *Innovazione o regressione tecnologica?* - L'innovazione tecnologica ha storicamente determinato profondi mutamenti nel sistema territoriale, influenzando in modo più o meno incisivo il *modus vivendi* degli individui e delle comunità.

Se si osserva, però, l'evoluzione delle trasformazioni territoriali si riscontra una notevole accelerazione di tali mutamenti, avvenuta in tempi relativamente recenti; dall'introduzione della macchina a vapore nel sistema produttivo, svolta rivoluzionaria per l'assetto sociale, alle attuali tecnologie della comunicazione e dell'informazione, si sono susseguiti - a distanza sempre più breve - radicali cambiamenti e si sono presentate incredibili opportunità.

La capacità di elaborare e di trasmettere informazioni in tempo reale (la terza rivoluzione industriale) ha prodotto fenomeni fortemente impattanti sul sistema territoriale quali: la terziarizzazione,⁵⁰⁴ il passaggio, cioè, dalla produzione manifatturiera alla produzione di servizi; l'*informationalization*,⁵⁰⁵ che pone alla base del sistema economico l'incremento dell'uso dell'informazione;

la disarticolazione allocativa,⁵⁰⁶ provocata dal trasferimento delle funzioni dirigenziali in luoghi differenti da quelli della produzione; su tutto domina la costante trasformazione della produzione manifatturiera e della elaborazione e dello scambio di informazioni.⁵⁰⁷

La conseguente globalizzazione, nata dalla demolizione delle barriere nazionali e dal libero movimento di beni ed informazioni, è sostanzialmente legata al più elevato livello tecnologico e di mercato e alla possibilità di trasferire tecnologie da un paese all'altro *en bloc*. Si è, quindi, verificato il trasferimento delle manifatture specializzate verso nuove localizzazioni, allo scopo di trarre vantaggio da risorse e lavoro a basso costo (nel sud del mondo)⁵⁰⁸ e la nascita di una nuova gerarchia urbana dominata da poche città globali⁵⁰⁹ basate sulla resilienza delle comunicazioni elettroniche.

Attualmente la produzione industriale si basa sull'assemblaggio di elementi provenienti da luoghi differenti grazie ad una standardizzazione estremizzata, alla robotica e all'informatizzazione che hanno cambiato le modalità di progettazione del prodotto, la gestione della produzione, le prestazioni delle attività umane e la struttura dell'occupazione, così come la localizzazione delle unità industriali. La crescita radicale della società dell'informazione, grazie all'invenzione del chip elettronico, consente un flusso globale di informazioni digitali, accelerando la costruzione delle decisioni ed i processi sociali ed economici.⁵¹⁰

Al livello della macro-scala si ha il fenomeno dell'aumento della concentrazione in aree e corridoi metropolitani, mentre a livello della singola area metropolitana si riscontra una simultanea dispersione di abitazioni e lavoro.⁵¹¹

⁵⁰⁶ Tale fenomeno viene introdotto grazie al superamento della tradizionale divisione del lavoro taylorista.

⁵⁰⁷ Cfr. HALL, P. (1996) "The global city" *cit.*, p.15 e seg.

⁵⁰⁸ Cfr. GLICKMAN, N.J.; LAHIR, M.L.; WYLY, E.K. (1996) *op. cit.*, p. 63 e seg.

⁵⁰⁹ Ci sono sostanziali differenze tra gerarchie urbane in Nord America, Europa e Giappone, ma l'asse di sviluppo urbano ad alto livello è concentrato su Boston-New York-Philadelphia-Baltimore-Washington, il corridoio di Tokaido e il pattern di trasporti tra le maggiori città del Nord-ovest dell'Europa.

⁵¹⁰ Vedi ESTEVAN, A. (1996) "Actividades industriales y buenas prácticas" in MINISTERO DE OBRAS PUBLICAS, TRANSPORTES Y MEDIO AMBIENTE (a cura di) *op. cit.*

⁵¹¹ Cfr. HALL, P. (1996) *op. cit.*, p. 18.

⁵⁰⁴ Nel 1940 Colin Clark ha introdotto il termine, oggi estremamente diffuso (più del 60% della forza lavoro dei paesi sviluppati, quali USA, UK, Germania e in misura minore il Giappone, è impegnata nella produzione di servizi).

⁵⁰⁵ Il termine "informationalization" usato da Hall è desunto da Castells (1989) ed esprime il concetto che "più e più informazioni sono richieste per la produzione, lo scambio di tali informazioni diviene una attività in sé". Mezzi elettronici quali telefoni, fax e e-mail possono sostituire alcune modalità della trasmissione di informazioni faccia a faccia.

Se usate correttamente "Le nuove tecnologie possono contribuire al fondamentale superamento dell'attuale dicotomia tra luoghi centrali e luoghi periferici, tra poli di attrazione ed aree marginali".⁵¹² La ricaduta negativa di questo fenomeno è l'aumento del gap tra società dotate o società prive di tecnologia dell'informazione, che crea nuove forme di esclusione. Riprendendo la eco di quanto detto sulle dinamiche demografiche, in relazione ai principi Città e Popoli e Città e Complessità, si può oggi disegnare una nuova mappa geopolitica transizionale, caratterizzata da crescente concentrazione e crescente esclusione.

Qualcuno attribuisce alla tecnologia la responsabilità della crescita delle disuguaglianze sociali e dell'indigenza, dell'abbassamento della qualità della vita, del valore marginale attribuito al lavoro, della crescita sfrenata di competitività; si ritiene, inoltre, che la stessa tecnologia consumi più di quanto produca e contribuisca all'insostenibilità dei modelli di sviluppo contemporanei.⁵¹³ Accanto alle trasformazioni del sistema urbano, l'introduzione delle nuove tecnologie produce un notevole impatto anche sul sistema lavorativo;⁵¹⁴ si tratta di un aspetto settoriale che però assume un ruolo centrale nel dibattito contemporaneo.⁵¹⁵

Non ci si può limitare a pensare gli effetti della meccanizzazione⁵¹⁶ solo in termini di produzione e costo, tali effetti devono essere contestualizzati all'interno della "precarietà" dell'attuale stato del mondo. Le cause della elevata disoccupazione odierna possono essere rintracciate nel passaggio da un primo livello di automazione semplicemente meccanico ai sistemi altamente computerizzati. Si è verificata una richiesta di competenze professionali ad alto profilo e ad altissimo reddito, cui si è, però, affiancata la riduzione della domanda di professionalità non specializzate.⁵¹⁷ Ma al di là di retorici

che proteste luddiste⁵¹⁸ è necessario ricordare che, all'interno della tematica della globalizzazione della società, attraverso l'apporto dell'innovazione tecnologica si possono identificare molteplici fattori di cambiamento positivi.

La diffusione dell'innovazione tecnologica può contribuire a creare una sorta di arcipelago globale di isole di benessere nelle quali una virtuale comunità scambia prodotti, idee, bellezza, informazioni e notizie.⁵¹⁹ Queste isole interconnesse di accelerato e ben informato sviluppo si perdono, però, in un oceano di società marginali che progrediscono lentamente, che non sono informate o lo sono poco e vengono, quindi, manipolate. Un uso corretto della tecnologia potrebbe, però, definire un'altra mappa: una rete di megacities, inserite in regioni metropolitane governate attraverso un sistema decentralizzato nel quale il potere è distribuito tra pochi attori di rilievo, l'eguaglianza è garantita e corporazioni di individui, organizzate in speciali fondazioni, possono partecipare all'attività produttiva, allo scopo di garantire la sostenibilità di uno sviluppo pacifico.⁵²⁰ Il ruolo delle città, di tutte le città globali, diventa, quindi, centrale in tale disegno innovativo, viene modificata la percezione del futuro e, attraverso la riduzione delle distanze tra i paesi, si può raggiungere un maggiore rispetto dei diritti umani fondamentali.⁵²¹

È evidente che la nuova tecnologia ha accentuato l'assenza della città quale "luogo in cui la comunicazione ha assunto valenze tanto significative da poter essere considerata alla stregua di un materiale da costruzione";⁵²² un materiale da costruzione in grado di organizzare il sistema di relazioni tra le singole funzioni urbane. Solo in questo modo sarà possibile gestire la complessità delle città globali, migliorando le condizioni di

⁵¹² Ivi.

⁵¹³ Ivi.

⁵¹⁴ Vedi A.A.VV. (1996) *Report on development of human settlements in the people's Republic of China*.

⁵¹⁵ Vedi SINGH, A.; MILLER, S. K.; LIM, H. (1996) *The future of urban employment*, UNCHS (Habitat); ILO, Geneva.

⁵¹⁶ Si fa riferimento a tecnologie del riconoscimento vocale, produzione integrata, commercio e gestione, robotica per la produzione industriale, pianificazione e disegno computerizzati.

⁵¹⁷ Vedi ROSENBERG, M. (1996) *Technology and unemployment*, dattiloscritto, Istanbul; GLICKMAN, N.J.; LAHIR, M.L.; WYLY, E.K. (1996) *op. cit.*

⁵¹⁸ Il celebre episodio ottocentesco della distruzione di un telaio in un opificio, da parte di un operaio, Ludd appunto, è utile per ricordare la ciclicità del rapporto introduzione della macchina-riduzione del lavoro e la peculiarità transizionale dell'epoca in cui viviamo.

⁵¹⁹ Cfr. WILHEIM, J. (1996) *op. cit.*, p. 12-14.

⁵²⁰ Ivi.

⁵²¹ Il fenomeno della globalizzazione si lega a quanto detto in relazione al principio Città e Popoli a ribadisce il contraddittorio rapporto tra tendenze allo scambio e alla coesione e chiusura degli orizzonti culturali: vedi A.A.VV. (1996) *World Assembly of cities and local authorities, final declaration, cit.*

⁵²² Cfr. A.A.VV. (1994) *La Carta di Megaride 94*, cit. p. 70.

vita degli uomini che le abitano. Una sorta di forza fisica condiziona l'assetto delle città contemporanee, operando mutamenti e lacerazioni nel tessuto umano; un uso delle nuove tecnologie rispettoso dei valori etici della società contemporanea può giocare un ruolo chiave nello sviluppo sostenibile di tutte le nazioni.⁵²³ Tecnologie sostenibili, di prodotto, di processo e di organizzazione, devono essere messe a punto nel settore energetico, nelle infrastrutture e nella analisi e gestione delle risorse naturali e del sistema territoriale.

7.7.2. *Tecnologie per uno sviluppo sostenibile* - L'avanzamento scientifico e tecnologico, attraverso il complesso di strumenti, prodotti, processi metodologici, servizi che ha prodotto, si propone come potenziale risolutore dei problemi organizzativi e gestionali delle grandi città contemporanee;⁵²⁴ le risoluzioni ed i piani d'azione delle Nazioni Unite, così come le direttive comunitarie in Europa, affrontano, infatti, con notevole frequenza i temi delle tecnologie innovative e del trasferimento di tecnologia ai PVS, inserendoli all'interno dei mezzi di implementazione dei vari programmi proposti.⁵²⁵

Occorre sviluppare ed usare tecnologie che non abbiano critiche conseguenze sull'ambiente e che consentano l'accrescimento della qualità della vita: tecnologie che ottimizzano l'uso delle risorse e minimizzano il rischio ambientale. Si devono, inoltre, individuare strumenti idonei per l'analisi e la valutazione delle dinamiche in atto, per la realizzazione di forme sostenibili di attività umane e per la definizione di nuovi modelli di sviluppo.

- La gestione sostenibile delle risorse ambientali

Storicamente le tecnologie si sono evolute in risposta alle esigenze delle popolazioni ed alle pressioni dei gruppi economici; lo sviluppo tecnologico ha consentito una migliore tutela della salute, ha reso possibile l'uso di nuove fonti di energia e di nuovi materiali, ha genera-

to una crescita della produzione tecnologica e delle possibilità di comunicare e offrire, oggi, la possibilità di rimediare ai danni inflitti all'ambiente.⁵²⁶

Questi processi hanno consentito di sostenere la crescita demografica e di sviluppare le aree rurali e urbane; interi stati hanno migliorato lo standard di vita della propria popolazione.

Oggi è diventato strettamente necessario modificare i processi industriali, in particolare per quanto riguarda l'aspetto collegato all'uso delle risorse; una società responsabile deve mirare alla massima efficienza dal punto di vista energetico, intesa quale condizione indispensabile per la definizione di uno sviluppo sostenibile.⁵²⁷ Tra gli indicatori di progresso si annovera, infatti, "l'efficienza energetica" quale elemento per valutare il livello di responsabilità di governi ed individui nei confronti della tutela dell'ambiente.⁵²⁸

La sostenibilità dipende, quindi, in larga misura dall'evoluzione delle tecnologie energetiche;⁵²⁹ a breve termine è inevitabile il ricorso a carburanti fossili, si deve puntare, però, all'efficienza del processo di produzione di energia e all'uso di carburanti fossili a contenuto inquinante minimo.⁵³⁰ Approccio analogo per fronteggiare la drammatica condizione in cui versa l'ambiente naturale a causa del problema dei trasporti, anch'essi schiacciati dalla "propulsione fossile";⁵³¹ alla ricerca tecnologica si richiede anche la messa a punto di veicoli alternativi (che ottimizzano l'uso delle risorse o siano alimentati da fonti energetiche rinnovabili).⁵³²

La tecnologia può, quindi, intervenire anche per mitigare gli effetti sull'ambiente del sistema dei trasporti: per affrontare i problemi connessi (rischio d'incidenti, inquinamento atmosferico, acustico, visivo, congestio-

⁵²⁶ Vedi CAETS (a cura di) (1996) *op. cit.*

⁵²⁷ Vedi AA.VV. (1996) *Sustainable Energy in Human settlements*, cit.

⁵²⁸ Cfr. THE PRESIDENT'S COUNCIL ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT (a cura di) (1996) *Sustainable America, a new consensus*, cit., p. 18.

⁵²⁹ Vedi AA.VV. (1996) "Energie et établissement urbain", in *Liaison energie*, IEPF, Quèbec.

⁵³⁰ I sistemi di trasporto rappresentano l'elemento cruciale del tema ambientale. Si rinvia ai Cap. 4 "L'Istanbul Declaration e l'Habitat Agenda" e Cap. 5 "Il Piano Globale di Attuazione dello Sviluppo Sostenibile: l'Agenda 21".

⁵³¹ Vedi par. 7.5.

⁵³² Cfr. ZEGRAS, C. (1996) "Urban Transportation" cit., p. 97.

⁵²³ Vedi CAETS (a cura di) (1996) *op. cit.*

⁵²⁴ Di fatto questa aspirazione non si è ancora concretizzata. Cfr. Ivi, p. 3.

⁵²⁵ Vedi Cap. 4 "L'Istanbul Declaration e l'Habitat Agenda", Cap. 5 "Il Piano Globale di Attuazione dello Sviluppo Sostenibile: l'Agenda 21" e Cap. 6 "La Carta di Megaride e l'Habitat Agenda".

ne, ...), per affrontare una pianificazione coerente dell'uso del suolo ed una gestione della domanda (telematica), per ottimizzare l'uso del mezzo (monitoraggio dei flussi, modelli delle code, sistemi di teleguide, autostrade informatiche, performance delle ferrovie, trasporti pubblici leggeri ed ecologici, studi di impatto).⁵³³

Le politiche di lungo periodo offrono la possibilità di ricorrere ad un'ampia varietà di fonti energetiche rinnovabili; p.e. sono in rapida crescita i generatori di energia basati su celle solari, su biomassa e su propulsione eolica, sono, inoltre, allo studio forme di energia nucleare basate sui principi innocui della "fissione a freddo".⁵³⁴

Anche il riuso dell'acqua si avvale del supporto di tecnologie appropriate per il trasporto, il controllo dell'eventuale livello di inquinamento ed il trattamento di quest'indispensabile risorsa. Analogo processo si effettua per le fonti alimentari, mentre la manipolazione dei materiali e le attività produttive connesse richiedono un uso efficiente ed ambientalmente sano delle sofisticate tecniche disponibili.⁵³⁵ Organi delle Nazioni Unite, NGO ed altri attori non istituzionali sono impegnati nella creazione, ma soprattutto nella diffusione di nuove tecnologie ed equipaggiamenti per controllare e trattare l'aria e l'acqua inquinate dalle emissioni nocive delle varie attività umane e nella promozione di pratiche più compatibili con un ambiente sano. Si cerca, inoltre, di coinvolgere le comunità nei progetti di gestione delle acque e dei reflui, per garantire il successo capillare; anche alcuni attori del settore produttivo privato, almeno ufficialmente, sono impegnati nella applicazione di tecnologie che minimizzino l'impatto delle loro attività sulle risorse acqua e aria.⁵³⁶

Accanto alla individuazione di tecnologie di supporto ad uno sviluppo sostenibile si sottolinea, frequentemente, l'opportunità di incentivare il trasferimento di tecnologie da nazioni sviluppate a PVS;⁵³⁷ a questo sco-

po si privilegiano le *low technology* più compatibili con culture e tradizioni locali, di facile gestione e a basso costo. Attraverso investimenti ed incentivi si deve provvedere ad un adeguamento tecnologico dei paesi in ritardo di sviluppo, affinché possano perseguire politiche sostenibili.⁵³⁸ Un esempio è offerto dall'innovazione tecnologica orientata alla soluzione dei problemi ambientali, provocati dall'edificazione incontrollata, dallo sfruttamento indiscriminato dei materiali e dallo sperpero di energia; si individua quale strumento utile l'architettura bioclimatica e ecologicamente cosciente, associata al controllo dei processi di estrazione e trasporto di materiali, di fabbricazione, di smaltimento dei rifiuti, e così via.⁵³⁹

- Tecnologie per l'analisi ed il supporto alle decisioni

Una accurata diffusione dell'informazione scientifica, rappresenta la base di conoscenza indispensabile alla costruzione di un sistema di decisioni "ambientalmente sane", da parte degli individui, del mondo degli affari, dei governi e della società nel suo complesso; ciò consente la comprensione dei cambiamenti ambientali, la previsione dei rischi e lo sfruttamento delle potenzialità dello sviluppo tecnologico.⁵⁴⁰

Il miglioramento delle informazioni ambientali, la tecnologia di supporto alle decisioni, l'implementazione delle strategie ambientali e la condivisione del know-how può rendere più efficiente l'uso delle scarse risorse disponibili.⁵⁴¹

L'obiettivo di fornire un valido supporto alle decisioni ambientali viene perseguito attraverso ricerche scientifiche sui temi della sostenibilità, delle relazioni tra sistema umano e naturale, della sanità e dei problemi legati ai cambiamenti climatici ed alla tutela della biodiversità;⁵⁴² si incoraggiano, inoltre, ricerche per per-

⁵³³ Vedi WORLD BANK (a cura di) (1994) *Sustainable transport*, cit.
⁵³⁴ Cfr. A.A.VV. (1996) *Habitat II: symposium on environmentally sound technologies*, United Nations International Environmental Technology Centre, Istanbul e CAETS (a cura di) (1996) *op. cit.*, p. 8.

⁵³⁵ Ivi.

⁵³⁶ Cfr. A.A.VV. (1996) *White papers on sustainable cities*, cit., p. 5.

⁵³⁷ Al tema è dedicato ampio spazio nei documenti ufficiali delle Nazioni Unite; l'*Agenda 21* ribadisce l'esigenza del trasferimento di tecnologie ambientalmente sostenibili ai PVS in ciascuno dei capitoli in cui è suddivisa, sia in relazione ai mezzi di implementazione sia alla costruzione di

capacità endogene; vedi Cap. 5 "Il Piano Globale di Attuazione dello Sviluppo Sostenibile: l'Agenda 21".

⁵³⁸ Cfr. UNCHS (a cura di) (1996) *Operational Activities Report*, cit.
⁵³⁹ Vedi de LUXAN, G.; DE DIEGO, M. (1996) "Arquitectura integrada en el medio ambiente" in MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS, TRANSPORTES Y MEDIO AMBIENTE (a cura di) *op. cit.*

⁵⁴⁰ Cfr. THE PRESIDENT'S COUNCIL ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT (a cura di) (1996) *Sustainable America, a new consensus*, cit., p. 61.

⁵⁴¹ Vedi A.A.VV. (1996) *Implementing the Urban Environment Agenda. A global meeting of cities and international programmes*, UNCHS (Habitat); UNEP, Istanbul.

⁵⁴² Gli attori individuati sono i governi, il settore privato, la comunità scientifica, le organizzazioni non-profit.

fezionare la valutazione del rischio ambientale e le analisi costi-benefici. Lo sviluppo sostenibile richiede che le comunità abbiano la capacità di elaborare e collegare gruppi di dati disaggregati allo scopo di creare le basi informative indispensabili ad un'effettiva costruzione delle decisioni, che rinforzi pratiche più sostenibili.⁵⁴³

Programmi globali richiedono l'ampliamento dei dati base contenenti informazioni esaustive relative alle risorse naturali sulle quali costruire dei sistemi di monitoraggio e valutazione degli effetti a lungo termine delle attività umane.⁵⁴⁴ Anche per la costruzione di capacità endogene si ricorre alla diffusione della conoscenza attraverso lo sviluppo della ricerca e l'utilizzo delle potenzialità dei media esistenti ed innovativi (da radio e sistemi TV ad Internet).⁵⁴⁵

Un uso altrettanto frequente dell'innovazione tecnologica informatica, in particolare di SIT (Sistemi Informativi Territoriali) affiancati da applicazioni CAD e basi di dati relazionali, viene fatto per il rilievo, la rappresentazione e l'analisi di, più o meno, ampie aree; in sistemi ambientali che presentano caratteristiche complesse e articolate tali strumenti appaiono indispensabili per una visione d'insieme esaustiva, associata ad approfondite informazioni settoriali.⁵⁴⁶

7.7.3. *Programmi e casi studio* - L'iter seguito ha consentito di cogliere, per quanto possibile da un campione relativamente limitato, il ruolo centrale che la tecnologia può assumere nel perseguire la sostenibilità dello sviluppo. Lo stato dell'arte emerso dalla panoramica mondiale effettuata rende, però, evidente la necessità di operare un distinguo sostanziale, anche se apparentemente lapalissiano: le tecnologie e le tecniche ad esse associate devono essere coerenti con le specifiche caratteristiche di ciascun paese.

Come si è constatato le tecnologie disponibili alle soglie del terzo millennio sono molteplici, sinteticamen-

te ascrivibili alle due macrocategorie di cui si è parlato, ma è importante valutarne l'appropriatezza e le conseguenze del loro inserimento nel contesto culturale, geografico, economico e così via.⁵⁴⁷ Non è certo proponibile l'uso di tecnologie ad alto costo di acquisizione e gestione nei PVS, notoriamente privi di risorse, o inserire una sofisticata rete di comunicazione delle informazioni in fibre ottiche laddove manca la rete per l'approvvigionamento idrico.

Questa apparentemente scontata riflessione si scontra con una realtà in cui paesi economicamente svantaggiati tendono ad acquisire tecnologie sovradimensionate ed economicamente insostenibili.⁵⁴⁸ Per evitare questa tendenza negativa ed incrementare le possibilità di sviluppo nei PVS l'UNCHS (Habitat), all'interno dei già citati programmi per la messa a punto di sistemi e tecnologie "abilitanti",⁵⁴⁹ coadiuva i governi nella formulazione di politiche e strategie per la gestione ambientale *self-reliant* sia a livello nazionale che a livello locale. Nei programmi a carattere globale compaiono frequentemente le tecnologie di SIT ed il *remote-sensing* satellitare, per l'analisi ambientale applicata alla pianificazione territoriale nei PVS.⁵⁵⁰

L'obiettivo è la creazione di *up-to-date-base-maps* con sistematiche informazioni sull'uso del suolo, sui problemi ambientali, sui servizi infrastrutturali e sulla distribuzione e la crescita della popolazione. Le tecnologie tradizionali (foto aeree ed analisi di superficie) risultano inadeguate per l'elaborazione e lo sviluppo di informazioni territoriali, che richiedono velocità di elaborazione ed un elevato grado di definizione; le esperienze di casi di studio sono in corso nelle città di: Ismailia, Egitto; Accra, Ghana; Manila, the Philippines; Dar-es-Salaam, Tanzania⁵⁵¹ e in alcune città del Kenya, a cui si affiancano gli studi a carattere globale del Global Resource Information Data Base (GRID), condotto dall'UNEP.⁵⁵²

⁵⁴³ Ivi, p. 62 e seg.

⁵⁴⁴ I programmi conoscitivi dell'USDA sono illustrati in: THE PRESIDENT'S COUNCIL ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT (a cura di) *op. cit.*, p. 135.

⁵⁴⁵ Vedi PELTENBURG, M.; DAVIDSON, F.; TEERLINK, H.; WAKELY, P. (1996) *Building capacity for better cities*, IHUDS, Rotterdam.

⁵⁴⁶ Cfr. SWANSON, C. (1996) "From swords to ploughshares: GIS technology moves San Francisco Presidio", in BCSC (a cura di) *op. cit.* p. 15 e seg.; AAVV. (1996) *Shelter for all*, *cit.* p. 17 e seg.

⁵⁴⁷ Cfr. AAVV. (1996) *Water and Health in underprivileged urban areas*, *cit.*, p. 67 e seg.

⁵⁴⁸ Cfr. STEPHENS, C.; Mc GRANHAM, G.; BOBAK, M.; LEONARDI, G. (1996) *op. cit.*, p. 107.

⁵⁴⁹ Per chiarimenti circa il concetto di politica abilitante vedi Cap. 4 "L'Istanbul Declaration e l'Habitat Agenda" e Cap. 5 "Il Piano Globale di Attuazione dello Sviluppo Sostenibile: l'Agenda 21".

⁵⁵⁰ Vedi AA. VV. (1996) *Operational Activities Report*, *cit.*

⁵⁵¹ Ivi, p. 3 e 7.

⁵⁵² Ivi, p. 14.

Una proposta operativa in direzione della creazione di una rete di informazioni di supporto alle attività umane, proviene dalla attività sul campo di una NGO tedesca che, in Nepal e Tailandia, propone la diffusione e la condivisione dell'informazione tecnica attraverso il collegamento in rete delle municipalità interessate (*citynet*) per lo scambio delle esperienze e per l'acquisizione delle informazioni dalle Agenzie ONU.⁵⁵³ Anche l'India se pur nelle sue peculiarità culturali e geografiche, vanta alcune best practices valutate di livello elevato, tra le quali un progetto di sviluppo del sistema delle telecomunicazioni.⁵⁵⁴

Il già citato programma MOST,⁵⁵⁵ creato dall'UNESCO nel 1994 per promuovere ricerche internazionali comparative sulle scienze sociali, contribuisce alla conoscenza dei processi e, allo stesso tempo, mette a punto attività di gestione del cambiamento nelle città multiculturali e multiethniche, in relazione alle trasformazioni economiche, tecnologiche ed ambientali. La proposta che ne deriva è un osservatorio sull'innovazione nel settore della collaborazione tra diversi attori per la città; l'osservatorio prevede tre attività principali: indagine sulle diverse esperienze nel mondo, classificazione dei casi di studio, approfondimento analitico degli stessi.

Una forma peculiare di uso innovativo delle tecnologie è, ad esempio, il recupero delle tecnologie tradizionali effettuato in Arabia, allo scopo di produrre interventi compatibili con l'ambiente; programma analogo è stato sviluppato in India, in relazione all'accrescimento della capacità endogena di gestione sostenibile delle risorse ambientali, con tecnologie a basso impatto.⁵⁵⁶ Anche in Nigeria si sente l'esigenza di migliorare le tecnologie delle telecomunicazioni, intese quali rete di supporto per gli sviluppi futuri del paese, e di utilizzare tecnologie appropriate per la gestione dei sistemi urbani, gestione che ha, naturalmente, problemi differenti rispetto a realtà più sviluppate.⁵⁵⁷

Particolare rilevanza assume anche il programma nazionale di sviluppo della Cina presentato ad *Habitat 2*; nel nono Piano Quinquennale il Governo si propone, attraverso una vasta gamma di progetti di innovazione tecnologica e scientifica, di modernizzare il settore delle costruzioni e quello della gestione dei sistemi urbani, con particolare attenzione alle esigenze dell'uomo e dell'ambiente. Si prevede, anche, la realizzazione di una rete informativa tra varie municipalità, per lo scambio di informazioni relative alle innovazioni nei vari campi della tecnologia.⁵⁵⁸

Approccio analogo ma modalità di realizzazione diverse presentano i progetti messi a punto nei paesi avanzati tecnologicamente; gli Stati Uniti d'America, ad esempio, hanno messo a punto una serie di iniziative legate alla creazione di banche dati per la raccolta di informazioni sulle risorse naturali; tali informazioni vengono messe a disposizione di *policymakers* pubblici e privati, gestori o cittadini interessati allo stato dell'ambiente. Il risultato è duplice: si contribuisce alla diffusione della conoscenza e, quindi, alla consapevolezza della delicatezza degli equilibri ambientali ed al rispetto verso il sistema naturale nel quale l'uomo vive; si costruisce, inoltre, una piattaforma indispensabile per l'uso di metodi avanzati di analisi e valutazione *computer-based*.⁵⁵⁹

Esempio tipico di costruzione di una base informativa di supporto allo studio delle città è offerto da uno studio sulle condizioni sociali, ambientali, culturali delle principali città statunitensi, allo scopo di mettere a punto indicatori sintetici, confrontabili ed utilizzabili nell'attività di gestione sostenibile dei sistemi urbani.⁵⁶⁰ In Germania l'innovazione tecnologica assume un ruolo forte; a Duisburg si è sviluppato un progetto (presentato nel Forum delle *best practices*) per l'ottimizzazione del-

⁵⁵³ Vedi GTZ (a cura di) *op. cit.*

⁵⁵⁴ Vedi AA.VV. (1996) *Indian best practices*, HRA India, New Delhi.

⁵⁵⁵ Vedi AA.VV. (1996) *Industrial decentralisation and urban development in India with consideration of South-East and East asian cases-Project description*, cit.

⁵⁵⁶ Vedi AA.VV. (1996) *India national report for Habitat II*, Government of India, Ministry of Urban affairs and employment, New Delhi.

⁵⁵⁷ Vedi AA.VV. (1996) *Country profile and synopsis on human settlement*, Federal Minister of Works and Housing, Lagos.

⁵⁵⁸ Vedi AA.VV. (1996) *Year 2000 Urban and Rural Affordable housing scientific and technological industrial project*, Ministry of Construction, Peching.

⁵⁵⁹ I programmi sono molteplici, significativi appaiono: il contributo ventennale dell'USDA's Natural Resources Conservation Service, il lavoro del Forest Service e la rete dei National Heritage Programs; cfr. THE PRESIDENT'S COUNCIL ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT (a cura di) (1996) *op. cit.*, p. 136.

⁵⁶⁰ Il campione è composto da settantasette città, tra le quali le cinquanta più grandi e le altre rappresentative di alcune tipologie; cfr. GLICKMAN, N.J.; LAHIR, M.L.; WYLY, E.K. (1996) *op. cit.*

l'uso delle risorse nella gestione urbana in cui si mette a punto un data base statistico innovativo ed esaustivo su indicatori rilevanti di sostenibilità ambientale.⁵⁶¹

Restando in Europa, in Spagna, in relazione alle problematiche ambientali legate alle attività industriali, si studia il rinnovamento tecnologico dei processi produttivi orientato alla tutela dell'ambiente. Le esperienze di sviluppo sostenibile spagnole sono associate al processo di globalizzazione economica che pare abbia notevolmente contribuito agli attuali mutamenti.⁵⁶²

7.8. Città e Recupero

La smisurata espansione delle città contemporanee sembra essere guidata da una "illogica" logica additiva che consuma inesorabilmente la preziosa, ormai scarsa, risorsa suolo; è stata ampiamente illustrata l'esistenza di mega-città prive di margini, densamente popolate ed afflitte da seri problemi d'accessibilità fisica e funzionale ai luoghi. Questa politica "disennata" ha, ormai, pericolosamente ridotto la capacità di carico del sistema naturale, rendendo pressante l'urgenza di una nuova "etica" degli insediamenti umani; la pressione che l'azione antropica esercita sul territorio deve trovare nuove forme d'espressione più compatibili con gli equilibri naturali.

Tale espressione può provenire da una logica del recupero, del ri-adequamento e del ri-uso del patrimonio edilizio esistente, che consenta la "riorganizzazione funzionale ed il ridisegno formale delle città, secondo criteri d'ottimizzazione delle risorse disponibili, di recupero del patrimonio esistente e di salvaguardia dei valori della cultura urbana".⁵⁶³

Come si è visto, il concetto stesso di sviluppo sostenibile sottende l'attività di recupero, intesa quale strumento indispensabile per la minimizzazione del consumo delle risorse;⁵⁶⁴ è necessario, però, che al recupero delle risorse ambientali, quali aria, acqua, suolo, materiali e così via, si associ il recupero dei prodotti dell'azione

CITTÀ E RECUPERO



- Tratta da: A.A.VV. (1996) *Second United Nations Conference on Human Settlements: Habitat II. India National Report*, Government of India, New Delhi, India; p.96.

antropica, quali il patrimonio edilizio, i luoghi della produzione e le testimonianze del passato. In questo modo "si realizza più di un obiettivo: si diffonde la cultura del recupero mettendo fine allo spreco del territorio; si evita la distruzione di un bene collettivo; si restituisce dignità e decoro a luoghi che li avevano smarriti, favorendo il rispetto della natura del sito e dei suoi valori culturali".⁵⁶⁵

Il principio Città e Recupero, che recita: "Alla base di ogni ipotesi di intervento edilizio deve essere vagliata la possibilità di effettuare operazioni di recupero e di ri-funzionalizzazione orientate al riuso dell'esistente, nel rispetto del valore semantico dei luoghi",⁵⁶⁶ rappresenta un utile strumento, ma soprattutto una nuova filosofia del rapporto tra l'ambiente e l'uomo.

I contributi associati al concetto di recupero descrivono realtà disparate accomunate, però, da un obiettivo: la ri-configurazione di nuovi equilibri tra prodotti dell'azione antropica e habitat. Il criterio interpretativo delle pagine raccolte, messo a punto secondo questa ottica, è orientato alla definizione di:

1. Tematiche di carattere generale relative al recupero orientato al riuso dell'esistente.

⁵⁶¹ Vedi A.A.VV. (1996) *Structural Chance, Duisburg International*, N. 2, Office of Statistics, Duisburg.

⁵⁶² Vedi ESTEVAN, A. (1996) "Actividades industriales y buenas practicas" in MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y MEDIO AMBIENTE.

⁵⁶³ Cfr. A.A.VV. (1994) *La Carta di Megaride 94*, cit. p. 77,78.

⁵⁶⁴ Vedi Cap.7 "La Carta di Megaride e l'Habitat Agenda", par. 7.2.

⁵⁶⁵ Cfr. A.A.VV. (1994) *La Carta di Megaride 94*, cit. p. 79.

⁵⁶⁶ Ivi

2. Una panoramica mondiale sulla nuova filosofia del recupero legato a:
 - 2.1 dismissione di attività produttive;
 - 2.2 recupero della tradizione storica di aree urbane;
 - 2.3 recupero ambientale.

7.8.1. *Recupero orientato al riuso del patrimonio edilizio esistente* - Uno sviluppo responsabile nei confronti dell'ambiente deve essere consapevole del concatenamento tra il sistema terra, le bioregioni, le aree metropolitane e le comunità; deve, quindi, evitare di alterarne gli equilibri attraverso nuove "aggiunte" e limitare la crescita urbana anche attraverso il recupero per il riuso di edifici, infrastrutture e materiali, ogni qual volta lo si ritenga possibile.

Alla luce delle esperienze vissute o in fieri in ogni angolo del mondo è necessario puntualizzare il senso di una politica del recupero; è, infatti, importante che tale approccio, sostituendosi alla politica pregressa di illimitato incremento di elementi fisici, non si trasformi in una sottrazione ulteriore di spazi utili alla collettività. Un approccio controverso deve condurre al reperimento di vuoti e di pieni urbani da recuperare ad un uso compatibile e sostenibile. Il recupero ed il riuso dei contenitori e degli spazi urbani non si potranno effettuare solo attraverso azioni sul sistema fisico-formale, ma "dovranno interessare, secondo un approccio globale, la città della pietra, costituita dagli spazi costruiti, la città delle relazioni, ovvero l'insieme delle attività urbane, e la città del vissuto, come sintesi del rapporto tra l'uomo e il suo habitat".⁵⁶⁷

L'irruzione dell'innovazione tecnologica nella società contemporanea è l'elemento nuovo che dà slancio a questa nuova filosofia; l'introduzione delle nuove tecnologie della comunicazione e dell'informazione all'interno dei processi produttivi ne ha mutato gli assetti preesistenti ed ha generato una sorta di forza centripeta, che ha allontanato dalla città parte delle attività umane, creando dei luoghi urbani svuotati del ruolo originario: spazi da recuperare.⁵⁶⁸

Il recupero di spazi urbani dismessi, privati del loro significato intrinseco o snaturati da un uso incompatibile, si presenta come una necessità inderogabile. Pur nel-

la sua a-fisicità di città basata sulle telecomunicazioni, la città globale richiede il ridisegno di un nuovo assetto fisico, che si riveli più adatto ad instaurare un rapporto sostenibile tra città e contesto ambientale, un assetto orientato alla conservazione ed al recupero e non alla dissipazione ed allo spreco.⁵⁶⁹

Il tema del recupero presenta molteplici sfaccettature legate da un lato alle differenti realtà geografiche, culturali ed economiche e dall'altro ai differenti attori (organi di ricerca, governi, mondo produttivo e così via, che perseguono interessi propri o della collettività).

Le principali categorie da sottoporre a recupero sono individuabili nei contenitori di attività produttive dismesse a seguito dell'imperante terziarizzazione economica, in aree urbane degradate al punto tale da non poter più assolvere alla funzione residenziale originaria, in porzioni di territorio interessate da consumo indiscriminato e non lungimirante di risorse naturali.

7.8.2. *Una panoramica mondiale*

- La dismissione di attività produttive

Le forme più diffuse di recupero sono strettamente legate alla dismissione di attività produttive. In Turchia p.e. viene dato ampio risalto alla tematica, con progetti di recupero fisico e funzionale di edifici antichi e storici;⁵⁷⁰ emblematica la proposta di un riuso funzionale di un'industria del gas dismessa, inserita nel patrimonio storico-culturale di Ankara.⁵⁷¹ L'obiettivo generale del progetto è la risoluzione del problema della smodata urbanizzazione nel Paese; si prospetta una sorta di implosione della città, allo scopo di fronteggiare la passata esplosione urbana.

Il recupero d'edifici precedentemente occupati da attività industriali ha anche un altro ruolo; oltre a consentire il ri-uso di spazi vitali per la dotazione di servizi ed infrastrutture indispensabili per gli abitanti di un sistema urbano congestionato, esso consente il controllo e la gestione ambientalmente sostenibile di aree a rischio. È il caso degli studi e dei progetti condotti (da alcuni studiosi dell'EPA) per l'applicazione di standard ISO 14000 ai *brownfields*, cioè alle aree potenzialmente conta-

⁵⁶⁹ Vedi HALL, P. (1996) *op. cit.*

⁵⁷⁰ Vedi AA.VV. (1996) *Turkey: national report and plan of action*, HDA, Istanbul.

⁵⁷¹ Vedi AA.VV. (1996) *Urbanization in Turkey, theory, history, experience, participation*, TIMMOB, Ankara.

⁵⁶⁷

Ivi

⁵⁶⁸ Vedi Cap. 7 "La Carta di Megaride e l'Habitat Agenda", par. 7.7.

minate dalle attività produttive che vi si svolgevano; attraverso processi sofisticati di de-contaminazione si reistituiscono all'uso aree che erano divenute fantasma.⁵⁷²

Tipologia analoga presenta la realtà di Detroit; la città, identificata dal 1915 con l'industria automobilistica, ha subito negli anni la tipica evoluzione delle città fortemente industrializzate, crescendo oltre misura. Il recente mutamento del sistema produttivo ha provocato la dismissione di intere aree industriali, svuotando un gran numero di edifici e di *brownfields*. L'uso del patrimonio di "vuoti" è orientato a riportare all'interno della città servizi ed attività localizzate all'esterno e, allo stato attuale, difficilmente raggiungibili. Problemi analoghi si riscontrano a Newark in New Jersey e a Jacksonville in Florida.⁵⁷³

Un esempio vicino all'approccio culturale italiano al problema è il recupero di un vecchio edificio industriale, il Burnham Building, datato centoventi anni, a Irvington (New York) trasformato in un luogo nevralgico del sistema urbano. Un processo di ri-funzionalizzazione lo ha trasformato in una libreria pubblica, affiancata da un centro sociale e da ventiquattro unità di case per popolazione a basso reddito, nel cuore della città e vicino ai mezzi di trasporto pubblici.⁵⁷⁴

- Recupero fisico e culturale di aree urbane dismesse

La politica orientata al recupero, come si è visto, può essere legata ad un episodio puntiforme, ma anche ad intere aree urbane; è il caso del Quartiere Francese di Hanoi,⁵⁷⁵ che dall'epoca della sua costituzione, a fine Ottocento, rivestiva il ruolo di centro delle attività della città e di simbolo della memoria storica. Il paesaggio architettonico che caratterizza Hanoi, rendendola riconoscibile, è in forte deterioramento a seguito della speculazione edilizia e della variazione funzionale incompatibile. La azione di recupero e di riuso nei suoi con-

fronti è orientata a salvare la vitalità di una "storia di pietre", che può aiutare le future generazioni a comprendere la società e la cultura della città. Il recupero di una area estesa della città viene progettato anche per Istanbul, nei luoghi centrali dell'insediamento umano, quelli più pregni di memoria storica; il tema che si approfondisce è il recupero nel distretto di Han.⁵⁷⁶

Principio analogo anima anche la ricerca del recupero dell'identità perduta della città di Riga (il cui ruolo tradizionale è quello di nodo di interscambio sul Baltico)⁵⁷⁷ e della città di Dalfort in Senegal, nella quale si effettua una operazione di ristrutturazione fisica, ed in parte anche funzionale, del tessuto insediativo.⁵⁷⁸

La ricostruzione del souk di Beirut⁵⁷⁹ così come il più recente caso della Croazia⁵⁸⁰ offrono, invece, una occasione per verificare l'efficacia delle teorie sul recupero e sul ri-uso in realtà gravemente compromessa da anni di lotte fratricide. I pianificatori d'azione della Tunisia⁵⁸¹, della Repubblica Ceca⁵⁸² e del Kenya individuano le procedure da seguire, organizzate secondo una scaletta programma/esito della discussione/obiettivi/strategie per il recupero ed il riuso del patrimonio edilizio esistente ed il riciclaggio dei materiali da costruzione.⁵⁸³

La Slovenia si distingue proponendo un recupero del patrimonio edilizio esistente impostato sul legame tra la struttura urbana e lo sviluppo delle vie di trasporto, gli esempi sono relativi alle città di Ljubljana, Maribor e Koper.⁵⁸⁴

In Arabia Saudita sono stati attuati dei progetti di recupero sia dei tessuti insediativi indifferenziati, sia di

⁵⁷² Cfr. BELCAMINO, G.R.; FREEMAN, D.J. (1996) "Brownfields, redevelopment and ISO 14000: a marriage that makes sense", in BSCS (a cura di) *op. cit.* p. 29 e seg.

⁵⁷³ Gli esempi possono essere molteplici; cfr. AA.VV. (1996) "Detroit bottles long-term effects of suburban flight" in *World Resources*, cit. p. 16, 17.

⁵⁷⁴ La consapevolezza dell'indispensabile svolta da infliggere alle politiche di espansione urbana ha raggiunto anche il mondo imprenditoriale; cfr. BSCS (a cura di) *op. cit.* p. 7.

⁵⁷⁵ Cfr. NGUYEN BA DANG (1996) "Preservation of the french colonial quarter of Hanoi", in *AMBIO*, cit., p. 115 e seg.

⁵⁷⁶ Vedi AA.VV. (1996) *Planning for sustainable heterogeneity. The historic Istanbul peninsula*, Yidiz Technical University, Istanbul.

⁵⁷⁷ Vedi PURGALLS, M. (1996) "The city of Riga: where it is, what it is, what it wants to be", in *AMBIO*, cit., p. 103 e seg.

⁵⁷⁸ Vedi AA.VV. (1996) *Diagnostic and plan d'action*, Comité national habitat II, Touba.

⁵⁷⁹ Vedi AA.VV. (1996) *The development and reconstruction of Beirut central district*, Solidere, Beirut.

⁵⁸⁰ Vedi AA.VV. (1996) *Statement*, Istanbul.

⁵⁸¹ Vedi AA.VV. (1996) *National report*, Ministry of equipment and housing, Tunisia.

⁵⁸² Vedi AA.VV. (1996) *Housing in Czech Republic, national report*, Ministry of economy, Housing Policy dept., Praga.

⁵⁸³ Vedi AA.VV. (1996) *National plan of action for shelter and human settlement*, Republic of Kenya, Nairobi.

⁵⁸⁴ Vedi AA.VV. (1996) *Slovenian national report*, Ministry of the environment.

luoghi centrali urbani quali centri storici, moschee e luoghi delle istituzioni.⁵⁸⁵

Anche l'UNFPA, il fondo delle Nazioni Unite per la popolazione, e l'UNESCO si interessano della conservazione e del recupero del patrimonio storico nelle differenti realtà locali⁵⁸⁶ del globo; un equilibrato recupero può, infatti, contribuire all'esaltazione della dimensione umana della città, legata alla tradizione ed alla memoria storica.⁵⁸⁷ Facendo leva su tali contenuti si nota che il recupero di contenitori urbani o di aree più o meno estese del tessuto consolidato della città contemporanea può essere inteso anche come occasione per la soluzione del problema della segregazione spaziale/razziale. È il caso della città di Durban, in Sud Africa, nella quale il problema⁵⁸⁸ viene affrontato anche attraverso una logica di recupero di spazi urbani orientato alla riduzione della frammentazione morfologica e sociale della città.⁵⁸⁹

Di taglio completamente diverso, anche se animato dalla stessa filosofia, la strategia di recupero di un'area londinese a rischio di crisi; a Londra, la prima grande città nella storia,⁵⁹⁰ si sta diffondendo la consapevolezza che l'espansione urbana non può continuare a danno della bio-regione del Tanigi. In tale direzione muove il progetto di rivitalizzazione e riorganizzazione del Covent Garden senza depauperarne i caratteri tradizionali. Si rileva il ritorno della popolazione nel cuore della città, nei vecchi blocchi di edifici, residenziali e produttivi e municipali, recuperati e trasformati in *loft* e servizi collettivi.⁵⁹¹

- Recupero ambientale

In Sudamerica il tema assume connotazioni differenti rispetto a quanto accade in Europa ed in altre realtà avan-

zate; si delinea una ambigua linea di demarcazione tra megacities e ambiente naturale. Le immagini dei contrasti tra le aree residenziali ad alto livello ed aree interstiziali, spesso periferiche,⁵⁹² occupate da favelas e affini, invitano ad una riflessione sull'utilità di una politica di recupero e riuso finalizzato alla ricucitura degli "strappi" determinati sul tessuto urbano ed alla dotazione di servizi ed attrezzature per i cittadini di tutti i livelli sociali.⁵⁹³

In stretta relazione con il principio Città e Natura, quindi, si possono individuare alcuni esempi di recupero di aree naturali compromesse dall'azione antropica, tra i quali si inserisce il recupero e la rinaturalizzazione della costa di San Paolo, del Brasile, orientato alla tutela di un ecosistema vulnerabile, associato alla soluzione del problema dell'invivibilità degli insediamenti abusivi (favelas).⁵⁹⁴ L'approccio proposto per la soluzione dei diversi casi presentati è orientato all'integrazione tra conservazione e recupero delle risorse.⁵⁹⁵

Negli Stati Uniti, realtà geopolitica con caratteristiche affatto differenti, si trova un esempio "virtuoso" di recupero di un'estesa area, a ridosso del fitto tessuto urbano, liberata dalla dismissione di un'attività ormai divenuta obsoleta; si tratta del recupero dell'area militare del Presidio di San Francisco.

Saranno salvati dalla cementificazione circa mille-quattrocento acri di essenze secolari, in una zona strategica della città, fondamentale bacino di biosfera, e saranno conservati e rivitalizzati seicento corpi di fabbrica, dei quali alcuni storici, attraverso programmi innovativi di recupero delle strutture e di restauro del paesaggio naturale.⁵⁹⁶ Affinità di approccio metodologico (uso dell'innovazione tecnologica e individuazione di funzioni eco-compatibili) ma spessore operativo sensibilmente ridotto si riscontra nell'illustrazione del restauro ambientale di parte di una delle aree metropolitane mag-

⁵⁸⁵ Vedi AA.VV. (1996) *Housing and human settlements in the Kingdom of Saudi Arabia*, Central dept. of statistics, Arabia.

⁵⁸⁶ Vedi AA.VV. (1996) *UNFPA and Habitat II*, UNFPA, New York.

⁵⁸⁷ Vedi SACHS-JEANTET, C. (1996) in *Cities of the future: managing social transformation*, cit.; UNESCO (a cura di) (1996) *Note presented by the director general of UNESCO*, cit.

⁵⁸⁸ Il problema è stato già evidenziato nella trattazione relativa al principio Città e Popoli, par. 7.3.

⁵⁸⁹ Cfr. SUTCLIFFE, M. (1996) "The fragmented city" in UNESCO-Most (a cura di) *International Social Science Journal*, cit., p. 70 e seg.

⁵⁹⁰ Era già composta di 865.000 abitanti nel 1800 e contava una popolazione di quasi 9 milioni nel 1940.

⁵⁹¹ Cfr. FRANKS, M. (1996) "Covent Garden revisited" in AA.VV. *City*, cit., p. 137 e seg.

⁵⁹² Tra tutti si cita il significativo caso degli insediamenti informali che invadono le colline che circondano la città di Caracas.

⁵⁹³ Cfr. RODRIGUEZ, A.; WINCHESTER, L. (1996) "Cities, Democracy and Governance in Latin America" in UNESCO-Most (a cura di) *International Social Science Journal*, cit., p. 76 e seg.

⁵⁹⁴ Cfr. AA.VV. (1996) "Urban Impact on Natural Resources" in THE WORLD INSTITUTE (a cura di) *op. cit.*, p. 60 e seg.

⁵⁹⁵ Ivi, p. 73 e seg.

⁵⁹⁶ Cfr. SWANSON, C. (1996) "From swords to ploughshares: GIS technology moves S. Francisco Presidio" in BSCS (a cura di) *op. cit.*, p. 15 e seg.

giormente inquinate d'Italia: la conurbazione milanese in Lombardia.⁵⁹⁷

Accanto a differenti tipologie d'intervento su estese porzioni di suolo degradato ad opera dell'uomo si devono registrare i criteri, sempre più diffusi, di recupero delle risorse naturali, principalmente l'acqua e le fonti di energia di natura fossile⁵⁹⁸, di cui si è ampiamente discusso in relazione al principio Città e Natura.

7.9. Città e Sicurezza

La città, la sua organizzazione spazio-funzionale, può essere intesa quale risultato dell'evoluzione culturale della società; la città è l'ambiente dell'uomo e deve, pertanto, garantirne il soddisfacimento delle esigenze materiali ed immateriali.

Gli aspetti che concorrono a definire il grado di evoluzione di una società sono molti e complessi. Sicuramente garantire la sicurezza dell'ambiente urbano costituisce uno dei temi centrali: la sicurezza della città è la sicurezza dell'uomo, la sicurezza dell'uomo genera condizioni di benessere per la società.

Come emerge dai contributi presentati al Summit mondiale d'Istanbul (1996) il tema della sicurezza dell'ambiente urbano è particolarmente sentito dalla comunità mondiale.

Cosa s'intende per città sicura? Quali sono gli aspetti che minano la sicurezza dell'abitare collettivo all'interno delle nostre città? "Le strategie di pianificazione dovranno ridurre la vulnerabilità urbana, superare la rigidità fisica, garantire l'accesso e l'esodo. Raggiungere, percorrere, abbandonare e, quindi, condividere la città dovrà essere garantito a tutte le categorie d'utenza".⁵⁹⁹

Dal materiale presentato ad *Habitat 2* è possibile ricostruire i principali temi con i quali le diverse strategie operative, piani e programmi d'azione, si confrontano per tendere a delineare condizioni di maggiore sicurezza per la città e per il territorio. La lettura dei testi disponibili ha consentito di evidenziare il tipo d'approccio

FIGURA 7.9

CITTÀ E SICUREZZA



- Tratta da: UNICEF (a cura di) (1996) *La situation des enfants dans le monde*, UNICEF, Genève, Suisse, p. 29.

perseguito all'interno di diverse realtà territoriali per tendere a garantire una città sicura: la sicurezza dell'abitare lo spazio urbano e le relazioni tra le azioni perseguite ed i concetti espressi dal principio Città e Sicurezza. Denominatore comune è l'individuare la vulnerabilità come condizione fortemente compromettente la sicurezza dell'ambiente urbano, con le sue diverse accezioni: ambientale (la fragilità del territorio), sociale (l'uomo e lo "spazio" sociale del vivere) e strutturale (la città, lo spazio fisico e le sue infrastrutture primarie e secondarie). Si sono, quindi, raggruppati i contributi in tre categorie:

1. Città e vulnerabilità ambientale
2. Città e vulnerabilità sociale
3. Città e vulnerabilità strutturale

7.9.1. *Città e vulnerabilità ambientale* - Gli aspetti legati a garantire la "città sicura" sono estremamente complessi ed interessano i diversi modi dell'essere e del fare dell'uomo: cultura, economia, politica sono gli elementi che concorrono nel promuovere lo sviluppo. Il tema dello sviluppo sostenibile, così come enunciato dall'incontro di Rio de Janeiro, è fortemente interrelato al concetto di città sicura: lo sviluppo sostenibile per sua definizione

⁵⁹⁷ Cfr. BALDUCCI, A. (1996) "Environmental Restoration in Central Lombardy" in AA.VV. *City, cit.*, p. 49 e seg.

⁵⁹⁸ Vedi principalmente: UNCED (a cura di) (1994) *Water and Health in Underprivileged Urban Areas, cit.*; AA.VV. (1996) *AMBIO a Journal of the Human Environment, cit.*

⁵⁹⁹ Cfr. AA.VV. (1994) *Carta di Megaride 94, cit.* p. 83.

ne è duraturo, uno sviluppo duraturo contribuisce a garantire la permanenza dei fattori correlati al benessere della società. Questo costituisce l'obiettivo principale dei documenti proposti al Summit mondiale *Habitat 2*.

La fragilità del territorio inibisce lo sviluppo della società. Ridurre l'incertezza dell'uomo nei confronti dell'ambiente in cui vive derivante da dinamiche naturali quali i disastri, le catastrofi naturali, e via dicendo, è fondamentale per favorire lo sviluppo duraturo.

La lobby giapponese ha dedicato particolare attenzione a tale tematica; nel 1995 in Giappone, infatti, si è svolto l'“International People's Forum on Disaster Prevention” conclusosi con la “Kobe Proclamation”⁶⁰⁰ all'interno della quale la necessità di individuare misure preventive per ridurre i danni provocati dai disastri naturali costituiva l'aspetto centrale. Inoltre, come affermato dai contributi nipponici, tali fenomeni oltre a generare una crescente insicurezza nella collettività nei confronti dell'ambiente urbano, che compromette fortemente il vivere lo spazio della città, producono effetti rilevanti e complessi anche sulla psiche dell'individuo.⁶⁰¹

Il report prodotto dallo Stato giapponese,⁶⁰² e presentato ad Istanbul, che illustrava un dettagliato resoconto sugli effetti prodotti dal terremoto di Hanshin-Awaji, aveva come obiettivo principale garantire che il tema della prevenzione dei disastri naturali divenisse centrale e acquisisse, quindi, maggiore forza all'interno dei punti programmatici sviluppati nel documento *Habitat Agenda*.

In particolare, deve essere promosso e garantito il diritto all'alloggio in quanto il grado di insicurezza che determina la mancanza dello spazio privato dell'uomo, l'alloggio, è elevato; il Giappone propone che tale diritto venga riconosciuto e sancito dalla conferenza *Habitat 2* per salvaguardare uno dei diritti principali dell'individuo: il diritto di abitare.

In generale, il tema della prevenzione delle catastrofi naturali è un aspetto centrale dei documenti programmatici presentati ad Istanbul; dalle realtà più complesse, come dimensione dell'abitato, della popolazione e via dicendo alle realtà di piccole dimensioni, quali, ad esempio, le realtà urbane dello Stato del Gabon.⁶⁰³ All'interno delle diverse tipologie urbane i disastri naturali contribuiscono in modo rilevante a compromettere la sicurezza dell'uomo e del vivere lo spazio privato e collettivo: lo spazio materiale ed immateriale della città.

7.9.2. Città e vulnerabilità sociale - La vulnerabilità del territorio preclude lo sviluppo economico e sociale, e mina profondamente il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali dell'uomo, essi costituiscono il risultato del percorso culturale della società; ricorda Bobbio in “Universalismo una lenta conquista” (in *Cooperazione*, Ministero degli Affari Esteri, Anno XVII, febbraio, n. 111, 1992) che essi mutano come muta l'uomo per rispecchiare “l'uomo che percorre il suo tempo”. Garantire i nuovi bisogni materiali ed immateriali che esprime la collettività vuol dire costruire un ambiente nel quale la sicurezza del vivere sia costantemente garantita: garantire la città sicura significa avviare un processo in continua evoluzione.

La violenza caratterizza il nostro scenario urbano sia essa rivolta ai bambini, alle donne, in genere alle classi sociali meno protette (quali disabili, gruppi etnici minori e via dicendo). La riduzione di tale fenomeno è necessaria in quanto lede la dignità dell'uomo e compromette lo sviluppo dell'individuo e, in genere, la sicurezza dell'ambiente. In particolare i bambini, attori principali del futuro della società, devono essere tutelati e considerati risorsa sulla quale investire per il benessere dell'intera collettività. Tale concetto emerge con chiarezza nei programmi elaborati, all'interno di diversi ambiti geografici, dall'associazione “Plan International NGO”⁶⁰⁴ e dall'UNICEF⁶⁰⁵ che individuano quale azione indispensabile: promuovere e garantire i diritti del bambino.

Il diritto dell'uomo ad un ambiente sicuro all'interno del quale svolgere le proprie funzioni, attività, ed in genere la propria vita relazionale, è inalienabile.

⁶⁰⁰ Vedi JAPANESE NGO FORUM FOR HABITAT II (1996) *Japan NGO Country Report*, Japanese NGO Forum for Habitat II, Tokyo.

⁶⁰¹ All'interno di uno studio effettuato dallo Stato giapponese è stato evidenziato che esiste una stretta relazione tra vulnerabilità del territorio e vulnerabilità dell'individuo; gli effetti dei disastri naturali si ripercuotono, infatti, sull'individuo creando un innalzamento rilevante del numero dei suicidi. Vedi JAPANESE NGO FORUM FOR HABITAT II (1996) *The Voice of Japanese NGOs/CBOs*, Japanese NGO forum for Habitat II, Tokyo.

⁶⁰² Ivi.

⁶⁰³ Vedi AA. VV. (1996) *Sommet des villes*, cit.

⁶⁰⁴ Vedi GOLDENBERG, A.; IYER, L. (1996), *op. cit.*

⁶⁰⁵ Vedi BELLAMY, C. (a cura di) (s.d.) *La situation des Enfants dans le monde*, Unicef, Genève.

L'elevato rischio sociale che si registra all'interno della città, determinato da fenomeni di violenza, intolleranza, criminalità e via dicendo, è destinato ad aumentare rendendo profondamente insicuro lo spazio materiale ed immateriale dell'uomo, compromettendo pertanto i diritti e le libertà fondamentali dell'individuo.

Delineare uno scenario sociale sicuro, attraverso azioni volte ad inibire il dilagare dei principali fenomeni che limitano od ostacolano la libera scelta dell'individuo a muoversi negli spazi pubblici e privati, è uno dei temi principali affrontato all'interno dei contributi proposti ad *Habitat 2*; ad esempio nel Québec⁶⁰⁶ è stato intrapreso un programma volto all'eliminazione della criminalità e, nel contempo, è stata attuata una attenta politica di prevenzione. La logica della prevenzione costituisce una acquisizione importante che richiede una modifica strutturale (sia essa politica, economica e via dicendo) dello spazio sociale e, pertanto, della società.

7.9.3. Città e vulnerabilità strutturale - La città deve essere resa vivibile. Garantire le infrastrutture primarie e secondarie, i servizi di base, la residenza e così via costituisce il requisito principale per rendere "agibile" lo spazio urbano. Questi i temi alla base del programma KIP (Kampung Improvement Program)⁶⁰⁷ rivolto ad elevare il "grado di agibilità" dei contesti urbani all'interno di diverse aree territoriali, in particolare appartenenti ai paesi in via di sviluppo (Argentina, Brasile, El Salvador, Indonesia, Filippine, Pakistan, Senegal ecc.). Le attività inserite nel programma KIP sono rivolte principalmente a rispondere ai bisogni di servizi di base espressi dalla collettività e, inoltre, a recuperare gli *slum* nel tentativo di configurarli quali spazi urbani: luoghi del vivere.

La necessità di rispondere ai bisogni primari dell'uomo deve essere coniugata con la necessità di perseguire modelli di sviluppo fondati sui principi dello sviluppo sostenibile; pervenire a nuove forme di organizzazione dello spazio fisico, che considerino i limiti alla trasformazione propri della "città di pietra", e che fondino la propria ragione d'essere sul concetto di sviluppo dura-

turo, è alla base della "Dichiarazione di Dubai", documento conclusivo della Conferenza preparatoria al City Summit, presentata dalla Municipalità di Dubai, ad Istanbul.⁶⁰⁸

Tema principale è pertanto la riduzione della vulnerabilità. I nostri ambienti urbani generano elevati gradi di insicurezza; ne "La città sicura" (Napoli, 1996) Beguinot sottolinea che "la città è dunque vulnerabile nella sua espressione più ampia ed il suo passaggio a città sicura deve essere riferito alle barriere dell'insicurezza; ovvero occorre ridurre e tendere ad eliminare tutti quegli elementi ambientali, sociali e così via che minano la sicurezza dell'abitare. La città è costituita da elementi e relazioni, dallo spazio materiale ed immateriale che caratterizzano l'immagine urbana, che definiscono la sua identità; l'assenza di identità dei luoghi della città genera insicurezza. "La città deve tornare ad essere la rappresentazione scenica della cultura e della società; la nuova civiltà urbana non può, pertanto, prescindere dalla valorizzazione di tutte le forme espressive dell'uomo, da quelle intuitive o utopistiche a quelle culturalmente e scientificamente percorribili";⁶⁰⁹ questo costituisce un obiettivo sul quale occorre ancora riflettere per potere agire.

7.10. Città e Bellezza

Un percorso tra i documenti presentati ad Istanbul consente di rilevare in quale direzione si muovono i programmi ed i piani d'azione, elaborati all'interno dei diversi contesti geografici, e di interpretarli e decifrarli in riferimento al principio Città e Bellezza. Tale lettura consente di delineare il quadro teorico di riferimento sotteso alle azioni proposte dalle diverse istituzioni governative e, quindi, di rintracciare una trama sulla quale cominciare a porre le prime tessere di un discorso proteso a ristabilire il concetto della "città bella" all'interno degli attuali contesti urbani. Tale concetto deve essere inteso quale principio di riferimento ed ispiratore del divenire della nuova forma urbana; una città, ricorda Gordon Cullen, "è più della somma dei suoi abitanti" (*Il paesag-*

⁶⁰⁶ Vedi AA. VV. (1996) *Habitat in Québec*, Société d'Habitation du Québec e Gouvernement du Québec, Ministère des Relations Internationales.

⁶⁰⁷ Vedi WORLD BANK (a cura di) (s.d.) *Living Cities for the 21st Century*, World Bank, Washington.

⁶⁰⁸ Vedi UNITED NATIONS, DUBAI MUNICIPALITY, HABITAT (a cura di) (1995) *Dubai International Conference for Habitat II on Best Practices in Improving the Living Environment*, cit.

⁶⁰⁹ Vedi AA. VV. (1994) *La Carta di Megaride 94*, cit., p. 83-86.

CITTÀ E BELLEZZA



- Tratta da: UNEP (a cura di) (1996) *Action sur l'Environnement : le rôle des Nations Unies*, UNEP; IIED, Nairobi, Kenya; p. 29.

gio urbano, Londra, 1961) e assume una propria connotazione estetica anche in relazione alle espressioni di potere, alla creatività, alla metabolizzazione delle esigenze e dei desideri di coloro che la vivono.

Ma cosa s'intende per qualità della città, per bellezza dello spazio urbano? Quali sono le iniziative da intraprendere, gli elementi che entrano in gioco, quali le relazioni?

"La Nuova Architettura deve produrre manufatti capaci di andare oltre la sola efficienza funzionale. Essa deve contribuire a realizzare una città bella che, interpretando e valorizzando tutte le forme espressive dell'uomo, non solo soddisfi le esigenze materiali, ma rifletta anche il mondo interiore dei suoi abitanti".⁶¹⁰

Il materiale presentato ad Istanbul è ricco ed articolato. Il lavoro d'elaborazione dei documenti, all'interno delle quali è possibile rintracciare elementi che possono essere ricondotti al concetto di "città bella", espresso dal IX principio della *Carta di Megaride 94*, consente di identificare ed individuare le diverse azioni che si stanno compiendo all'interno del panorama mondiale. La dimensione estetica, in probabile polemica con la politica

dell'*embellissement* più o meno epidermico che ha caratterizzato le città nel passato, assume un ruolo marginale nella pratica urbanistica della civiltà contemporanea. Emerge con chiarezza che tale tema non è affrontato in modo diffuso; solo in alcuni casi è possibile ritrovare un'attenta riflessione sul concetto di luogo: rapporto intrinseco tra spazio della città e bellezza degli elementi che concorrono alla sua configurazione. La convinzione, espressa nella Carta di Megaride, che "la Nuova Architettura deve produrre manufatti capaci di andare oltre la sola efficienza funzionale", può animare le diverse strategie operative elaborate o perseguite, che pur presentando caratteri di eterogeneità, consentono di evidenziare i diversi tipi di approccio all'oggetto città e nel contempo di rilevare le diverse culture urbane e le differenti volontà politiche che manifestano o manifesteranno i loro segni sul divenire della forma della città: verso la "città bella".

È possibile ritrovare alcuni contributi che sviluppano principalmente aspetti di carattere teorico ed altri che affrontano tematiche correlate alla specifica realtà territoriale e che, quindi, in modo deduttivo, possono essere ricondotti ad assunti teorici a carattere più generale:

1. Idee per una "città bella"
2. "Città bella" e realtà specifiche

7.10.1. *Idee per una "città bella"* - Parlare di bellezza associandola alla *forma urbis* è reso complesso (rispetto alle altre forme espressive umane) dalla difficoltà di decontestualizzarla, all'interno di una città massificata in cui impera il brutto. È, però, importante riflettere sulle relazioni tra lo spazio urbano nella sua totalità e la bellezza degli elementi che concorrono alla sua configurazione.

Sembra essersi perso il senso della consonanza di un discorso corale in una città nella quale ai pochi episodi eccelsi si affianca una scarsa qualità diffusa (P. Colarossi, J. Lange, *Tutte le isole di pietra, ritratti di città nella letteratura*, 1996). È necessario cogliere, attraverso la messa a punto di strumenti interpretativi dei fenomeni che generano la "città bella", l'essenza del contributo che il singolo manufatto "sapiientemente costruito" offre alla qualità generale della città.⁶¹¹

⁶¹⁰ Ivi, p. 87.

⁶¹¹ Cfr. le riflessioni contenute in AA.VV. (1996) *City*, cit.

La qualità dello spazio è, quindi, interrelata alla qualità dei singoli manufatti; riscoprire i valori della cultura endogena significa, inoltre, riconoscere il ruolo che riveste la tecnologia costruttiva locale, intesa quale risultato di un sapere *aedificandi* e quindi di regole e materiali costruttivi, all'interno della scena urbana. Occorre ritrovare la propria specifica cultura locale e su questa interessare le nuove relazioni tra manufatti e città. Nel Piano nazionale d'azione presentato dalla Slovenia,⁶¹² ad esempio, è possibile leggere l'importanza attribuita al concetto di salvaguardia del legame esistente tra struttura spaziale della città ed architettura. Lo scenario urbano delle nostre città, in Slovenia come in molti altri Paesi, è caratterizzato dall'applicazione – e dall'impoverimento – di quelli che erano gli assunti teorici alla base del Movimento Moderno. L'architettura per molto tempo ha seguito modelli costruttivi internazionali trascurando il sapere che proveniva dalla specifica cultura locale e che si manifestava nella forma della città, interrompendo il suo possibile e naturale divenire; sapere che individuava regole precise, sia rivolte alla tecnologia costruttiva del singolo manufatto sia al rapporto che l'edificio intesseva con lo spazio circostante. Tale "modello internazionale" adottato per la costruzione della città non può rispondere alle esigenze dell'uomo; occorre pertanto, come affermato in particolare nel documento sloveno, conservare i complessi legami tra cultura locale e scenario urbano per recuperare i rapporti tra l'uomo e lo spazio della città e per preservare, in genere, il *modus vivendi* della collettività.

Concetto importante che emerge dalla lettura delle diverse strategie d'intervento è quello relativo alla "città quale espressione culturale" da preservare e tutelare. La città è qui intesa quale immagine della collettività che in essa s'identifica e si riconosce e, parallelamente, quale immagine dello spazio urbano, chiara manifestazione della specifica cultura locale. Nell'immagine della città concorrono, pertanto, la cultura endogena e l'immaginario collettivo; binomio che evidenzia le relazioni tra gli elementi, che mutuamente concorrono a definire la qualità dell'oggetto città e che definiscono pertanto i concetti di base sui quali avviare i programmi operativi.

La bellezza della città va ricercata ed affermata attraverso la tutela ed il recupero non solo degli spazi costruiti, intesi quale rappresentazione della memoria col-

lettiva, ma anche, e soprattutto, attraverso la conservazione delle immagini sociali e culturali intese quali espressioni e rappresentazioni del vivere collettivo. Particolare attenzione deve essere, inoltre, posta all'uso dei materiali tettonici sia per la costruzione sia per il restauro degli edifici.⁶¹³

La città del XXI secolo è la città multietnica.⁶¹⁴ Essa si configura sempre più quale contesto dinamico ed in continua evoluzione all'interno del quale si confrontano culture e quindi *modus vivendi* profondamente diversi; definire la forma della città, guidata dal principio della cultura endogena, costituisce un tema estremamente complesso e sul quale occorrerebbe riflettere.

Il patrimonio culturale di una società deve essere, inoltre, considerato quale importante risorsa da tutelare per contribuire alla salvaguardia della cultura locale, per promuovere l'economia e per apportare un significativo contributo volto ad elevare il livello della qualità della vita all'interno della città. L'uomo, ed in genere la collettività, devono essere considerati gli attori centrali delle azioni volte alla realizzazione di una città bella; infatti il cittadino è inteso quale custode e fruitore del patrimonio culturale della città e reale interlocutore per avviare e consolidare tale processo. Il "Department of Culture and Communications" in Québec⁶¹⁵ ha fondato il proprio programma operativo su tale acquisizione; il patrimonio culturale, la cultura sociale, l'economia e la qualità della vita sono elementi fortemente relazionati ed interrelati: il rafforzamento delle aree urbane e la rivitalizzazione dei centri storici sono gli obiettivi sul territorio.

In molti documenti emerge con chiarezza l'identificazione tra bellezza della città e conservazione del centro storico e le azioni possibili sono orientate, prevalentemente, a preservare i nuclei originari della città, lì dove è più ricco il valore semantico.

L'unitarietà dell'oggetto città è strettamente connessa con la sua l'individualità, la sua unicità e il suo dinamismo esprimono la peculiarità della bellezza che essa manifesta; una lettura complessa della città consente, inoltre, di coglierne le caratteristiche di opera composita, nella quale coesistono componenti differenti relazionate a vari livelli e generatrici di diverse forme di bellezza e/o bruttezza.

⁶¹² Vedi AA.VV. (1995) *Slovenian national report*, cit.

⁶¹³ Vedi AA.VV. (1995) *National Plan of Action for Shelter and Human Settlements*, Republic of Kenya, Nairobi.

Riconoscere i diversi tessuti storici delle città, intervenire per elevare la qualità degli spazi e quindi la qualità della vita delle popolazioni, costituiscono importanti acquisizioni che dovrebbero guidare le azioni sul territorio. Ricomporre i frammenti del territorio della città, "ricucire" parti urbane eterogenee e connotate da un diffuso degrado fisico-spaziale, intervenire restituendo la complessità all'oggetto città è centrale nel piano di *rehabilitación* di Barcellona:⁶¹⁶ significa creare le condizioni per rivitalizzare l'intero impianto urbano per realizzare una città all'interno della quale la "bellezza" si ponga quale elemento riconoscibile e connotante gli edifici, gli spazi ed i rapporti tra gli elementi e le parti della città.

7.10.2. "Città bella" e realtà specifiche - Aspetti particolari e fenomeni specifici, che si registrano all'interno di alcuni contesti territoriali, e la lettura delle strategie per le azioni proposte all'interno dei diversi documenti presentati al Summit mondiale *Habitat 2*, consentono di partire dal caso emblematico per ricondurlo ad aspetti generali e quindi decifrarne il contributo, di carattere teorico, al tema "Città e Bellezza".

Libreville, capitale politica ed amministrativa dello Stato del Gabon, è stata oggetto, in questi ultimi anni, di un rilevante incremento demografico che ha determinato un'esplosione incontrollata della città; ciò ha comportato logiche costruttive che hanno fortemente compromesso l'ambiente. Inoltre, tale fenomeno ha generato condizioni di insicurezza di tipo sociale (mancanza di servizi di base, ecc.) e di tipo strutturale (vulnerabilità del territorio: permeabilità alle inondazioni e via dicendo). Le strategie ed il Piano d'azione elaborati dal Governo del Gabon pongono anch'essi l'attenzione al tema della coesione tra le parti della città.⁶¹⁷

Garantire la riconnessione tra i tessuti urbani, promuovere una maggiore coesione tra le classi sociali e, inoltre, rispondere ai bisogni di adeguati servizi di base

espressi dalla collettività, sono azioni indispensabili per contribuire, da un lato, a riconfigurare l'impianto della città e, dall'altro, ad elevare la qualità della vita della popolazione. Parallelamente, occorre ritrovare gli elementi sui quali ricostruire la città: la morfologia del territorio deve indicare e proporre le regole per la costruzione della città e la natura –elemento caratterizzante il panorama urbano– deve ritrovare la sua centralità nella definizione della *forma urbis*.

È necessario ripensare e ridisegnare gli spazi della città: la qualità della vita e la bellezza dell'ambiente urbano sono fattori fortemente correlati che mutuamente si rafforzano. Solo in tal modo è possibile recuperare quel rapporto tra la natura, la morfologia del territorio e la *forma urbis* che garantisce, inoltre, la sicurezza dell'abitare: condizioni indispensabili per favorire una crescita armoniosa del territorio.⁶¹⁸

Le scale degli interventi proposte ad *Habitat 2* sono diverse e differenziate; la logica dell'intervento circoscritto o settoriale, più agevolmente perseguibile dal punto di vista operativo, si può contrapporre all'intervento a grande scala.

Il progetto elaborato per il recupero dei *barrios* madrileni⁶¹⁹ si pone in tale logica. La riqualificazione di tali aree ha comportato la riconfigurazione dell'architettura degli edifici, degli spazi esterni ed interni, dello spazio della città. Tale intervento costituisce l'esempio emblematico di come è possibile attribuire un ruolo importante all'intervento di riqualificazione delle aree periferiche, in questo specifico caso particolarmente degradate, e come gli effetti di tale operazione si riflettano sull'immagine complessiva della città. Il recupero del Barrio di Palomeras, in particolare, la qualità della sua architettura, del suo spazio, dei rapporti tra le parti e delle parti con la città, sono gli elementi che delineano il nuovo volto del Barrio, la nuova "città alta" dell'attuale Madrid, e conferiscono a tale area il carattere di luogo che appartiene alla città.

La logica dell'intervento settoriale è alla base del progetto elaborato per la città spagnola di Oviedo. Il programma di pedonalizzazione di un'ampia area del nucleo storico, e parallelamente la ridefinizione degli elementi propri della strada (pavimentazioni ed arredi urbani in generale), dell'involucro delle facciate, hanno

⁶¹⁴ Vedi Cap. 7 "La Carta di Megaride e l'Habitat Agenda", par. 7.3, per i concetti collegati a Città e Popoli, della *Carta di Megaride 94*.

⁶¹⁵ Vedi A.A. VV. (1996) *Habitat in Québec, cit.*

⁶¹⁶ Vedi A.A. VV. (1996) *Madrid. La remodelación de Barrios*, Centro de Publicaciones, secretaria General Técnica, Ministerio de Fomento, Madrid.

⁶¹⁷ Vedi A.A. VV. (1996) *Sommet des villes, cit.*

⁶¹⁸ Ivi.

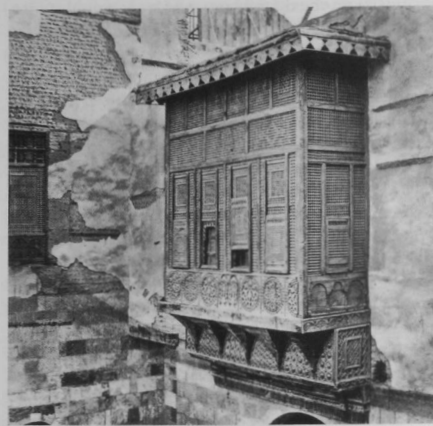
⁶¹⁹ Vedi A.A. VV. (1996) *Madrid. La remodelación de Barrios, cit.*

CITTÀ E TEMPO

determinato la riscoperta di uno spazio urbano e di una dimensione del vivere che appartiene, in particolare, alla storia della strada: percorrere lo spazio, vivere e percepire lo spazio, muoversi nello spazio con il passo ed il tempo lento del pedone. La tematica della pedonalizzazione delle aree storiche è estremamente complessa e problematica e non è questa la sede appropriata per affrontarla: le aree museo, da un lato, la congestione ed il degrado, dall'altro. È evidente, comunque, che la necessità di limitare l'accesso degli autoveicoli nell'area storica ha determinato effetti positivi sulla qualità e bellezza del nucleo storico favorendo la creazione di nuove relazioni tra spazio urbano e collettività.⁶²⁰ "Intervenire nello spazio del presente vuol dire prendere coscienza dei segni del passato e farli propri per strutturare lo spazio del futuro".⁶²¹ Gli elementi, le regole, le forme che concorrono a definire e concretizzare la bellezza di una città sono difficilmente definibili. A Bernardo Secchi (Un progetto per l'urbanistica, Torino, 1989) si deve l'introduzione di una chiave di lettura: i "temi dello sguardo" devono ritrovare la propria centralità all'interno della definizione dei rapporti tra gli spazi e dello spazio della città, affermando l'identità del "luogo". Per connotare la città futura occorre, inoltre, che i "temi del discorso", che sottintendono "le grandi rappresentazioni della società e dei suoi possibili itinerari", ed i "temi dello sguardo" siano entrambi legittimati "riconoscendo il rischio di una loro contrapposizione, l'urgenza di una loro riunificazione". Anche se appare sempre più chiaro che "non esistono regole precise con cui perseguire la bellezza, se non quelle di richiamare al senso di responsabilità coloro che con le loro opere contribuiscono a costruire la città che verrà tramandata alle generazioni successive".⁶²²

7.11. Città e Tempo

Il campione di testi interpretati attraverso i principi della *Carta di Megaride 94*, pur non essendo significativo rispetto alla moltitudine di prodotti del pensiero confluiti nei lavori di Istanbul, ha consentito di effettuare un



- Tratta da: CNRS (a cura di) (1996) *Le courrier du CNRS. Cites*, CNRS, Meudon Cedex, France; p. 77.

viaggio attraverso i temi più pregnanti dell'habitat alle soglie del terzo millennio. La consapevolezza dell'avvicinarsi del fatidico anno duemila e dell'esigenza di configurare un modello di sviluppo adeguato alle mutate esigenze umane e contemporaneamente alle ridotte capacità di carico dell'ambiente anima tutte le pagine lette. Un filo di Arianna ha guidato il difficile percorso attraverso le molteplici sfaccettature del rapporto tra la centralità dell'habitat naturale e la centralità dell'uomo e del suo ambiente elettivo (la città).

La configurazione attuale della città, della quale si osserva il disegno, è il risultato di un numero elevato di trasformazioni che nel tempo hanno determinato assetti sempre differenti; è per questo che, spesso, si manifesta il bisogno di individuare la matrice storica dell'attuale configurazione.

Nei testi che descrivono le più disparate realtà territoriali, che indicano i lineamenti programmatori, così come nelle pagine dedicate alle sperimentazioni sul campo compare, talvolta palese, talvolta celata, la consapevolezza che: "intervenire nello spazio del presente vuol

⁶²⁰ Vedi A.A. VV. (1996) *Primer catálogo español de buenas prácticas*, cit.

⁶²¹ Cfr. A.A. VV. (1994) *La Carta di Megaride 94*, cit., p. 88.

⁶²² Cfr. A.A. VV. (1994) *La Carta di Megaride 94*, cit., p. 88.

dire prendere coscienza dei segni del passato e farli propri per strutturare lo spazio del futuro⁶²³.

Il decimo principio della *Carta di Megaride* 94, Città e Tempo⁶²⁴, rappresenta la lampada di Diogene che indica il cammino attraverso teorie, programmi, ricerche, sperimentazioni, riconducendoli ad un sistema interpretativo unitario: gli insediamenti nel terzo millennio dovranno essere compatibili con l'uomo e, quindi, con la sua cultura e la sua storia.

Il principio che recita: "la città del XXI secolo, città cablata, città della pace, città della scienza dovrà essere l'espressione della storia e della cultura urbana che in essa, nel tempo, si sono consolidate"⁶²⁵ è ispiratore di un nuovo approccio alla pianificazione degli insediamenti umani; una pianificazione che trae spunto dalla memoria storica e dal patrimonio di conoscenze e di testimonianze che giunge dal passato.

La presenza dei temi legati al rapporto tra insediamenti umani e tempo è costante all'interno di tutti i centoquarantasette contributi sui quali si basa l'analisi presentata in questo capitolo e ne rappresenta il sub-strato; in alcuni testi è però riscontrabile un significativo intreccio con il principio Città e Tempo di *Megaride*.

Si è riconosciuto un criterio interpretativo delle pagine raccolte relativo all'analisi di alcuni aspetti della conservazione della memoria storica e della cultura urbana

7.11.1. *Memoria storica e cultura urbana* - Il concetto di "tempo" che tanta letteratura ha prodotto in secoli di cultura urbana, esalta le riflessioni di carattere filosofico legate al ruolo dell'uomo nello spazio; in un'epoca, la nostra, di vertiginosi mutamenti sembra quasi che a tale concetto, inteso nella sua pienezza, si siano sostituiti quelli di velocità e accelerazione. Nell'Enciclopedia della Città Cablata e Nuova Architettura (1992) si rilevava già che: "Lo spazio, il tempo e la velocità sono componenti fondamentali dell'essere dell'uomo e quindi sono strettamente legati al suo habitat, cioè alla città". L'accelerazione del mutamento cui è stata sottoposta la città contemporanea ha sovvertito i ritmi evolutivi tradizionali, incrementandone la complessità⁶²⁶ ed allontanandola da un equilibrio omeostatico.

Un'auspicata pianificazione sostenibile della città del XXI secolo, orientata al recupero di un sano rapporto tra l'uomo ed il suo spazio, deve essere mirata all'esaltazione della vocazione della città e della memoria storica che la rende unica e riconoscibile nel tempo e nello spazio.⁶²⁷ Oggi, però, è sempre più difficile riconoscere il valore semantico dei luoghi urbani, ai quali un'espansione incontrollata ha tolto identità e senso. La città contemporanea, la città globale già ampiamente descritta,⁶²⁸ appare omologata e priva di caratteri riconoscibili; il *genius loci* delle mega-cities di tutto il mondo è scomparso o si nasconde in angoli remoti, provocando senso di smarrimento e disagio ambientale a coloro che vi abitano.

È necessario e desiderabile per le persone che vivono nelle aree di concentrazione umana del mondo avere un maggiore controllo del proprio destino; ciò può avvenire con l'aiuto della conoscenza del proprio passato, testimoniato dalle "pietre" della città⁶²⁹ e dal suo tessuto relazionale. I vari documenti delle Nazioni Unite invitano ad un approccio olistico ai vari problemi del sistema territoriale, un approccio innovativo, non deterministico, che tenga conto della storia delle città e dei principi fondamentali della cultura dei popoli. Una sorta d'umanizzazione della città appare oggi condizione necessaria per la costruzione di una migliore qualità della vita urbana.⁶³⁰

Anche le strategie per l'alloggio, centrali ad *Habitat II*, evidenziano la necessità di garantire il rispetto delle specificità locali e dell'identità dei luoghi;⁶³¹ questo aspetto viene evidenziato nei progetti di recupero della antica penisola di Han e di conservazione della memoria storica di Istanbul.⁶³² Si propone il rispetto del rapporto tra futuro e sedimentazioni storiche; infatti le linee di sviluppo dell'antica Bisanzio condizionano ancora l'assetto urbano della città contemporanea.⁶³³ In una realtà ge-

⁶²³ Cfr. ivi p. 89.

⁶²⁴ Ivi.

⁶²⁵ Ivi.

⁶²⁶ Vedi par. 7.6.

⁶²⁷ Vedi CAMPBELL, T. (1996) *An emerging polic agenda for local government*, cit.

⁶²⁸ Vedi par. 7.7.

⁶²⁹ Vedi AA.VV. (1996) *Local solution to global problems: the future of Human settlements*, cit.

⁶³⁰ Cfr. SACHS-JEANTET, C. (1996) "Humanizing the city", cit., p. 129 e seg.

⁶³¹ Vedi AA.VV. (1996) *Shelter for all. Global strategy for shelter to the year 2000*, cit.

⁶³² Vedi AA.VV. (1996) *Planning for sustainable heterogeneity. The historic Istanbul peninsula*, cit.

⁶³³ Vedi AA.VV. (1996) *Istanbul Habitat II*, Economic and social History Foundation, Istanbul.

ografica differente, a Barcellona in Spagna, si propone una soluzione alla disintegrazione sociale attraverso il recupero dell'identità locale, in contro tendenza rispetto alla globalizzazione della cultura urbana.⁶³⁴

Il tema delle trasformazioni dell'uso del suolo nel tempo è ricorrente in molti dei contributi esaminati; ancora ad Istanbul, città che ha ospitato l'*Habitat 2 Conference*, si analizzano i mutamenti avvenuti nel corso del tempo dell'utilizzo del suolo descrivendo, da un lato, la stratificazione successiva sul territorio metropolitano delle varie attività urbane (residenziale, commerciale, turistica, manifatturiera, amministrativa, ecc.) e, dall'altro lato, le tipologie degli edifici sviluppatasi in relazione alle funzioni ospitate; il lavoro vuole individuare potenzialità, risorse e vincoli che potrebbero intervenire nell'auspicabile processo di ridefinizione dei sistemi funzionali, sociale e fisico e delle relative interrelazioni.⁶³⁵

Anche la conservazione dei monumenti (in aree pregiate di testimonianze del passato) e degli elementi significativi (in aree di recente sviluppo) rientra in questa categoria,⁶³⁶ mentre in India, dove cultura e tradizioni hanno un ruolo dominante, si mette a punto un modello d'insediamento fondato su valori spirituali, sull'integrazione con la natura e sull'armonia universale.⁶³⁷ la comunità del Brahma Kumaris, fondata nel 1991, utilizza per il sostentamento esclusivamente metodi e tecnologie desunte dalla tradizione storica locale. Non si tratta di un episodio isolato: anche la comunità che fu fondata oltre un secolo fa dal capo religioso Bahà'u'llàh si basa sui valori dell'unità di tutte le razze e di tutte le religioni;⁶³⁸

obiettivo prioritario è l'avvio di un processo di progressiva unificazione di tutti i popoli del mondo in un'unica grande comunità, che conservi, però, le specificità della storia e della cultura di ciascuno.

Le implicazioni del ruolo del tempo nelle dinamiche territoriali sono molteplici; si possono, infatti, leggere anche i problemi antropologici e psicologici connessi alla transizione da valori e comportamenti associati alla vita rurale al *modus vivendi* urbano, problemi cui è necessario porre attenzione nella programmazione della performance urbana. Non è detto che una città efficiente e ambientalmente sostenibile sia anche *people friendly* e soddisfi le esigenze del benessere umano e l'evoluzione dei bisogni degli individui.⁶³⁹

Intendendo, quindi, la memoria storica quale trait d'union tra gli individui e l'habitat si giunge ad una più ampia definizione di sviluppo sostenibile;⁶⁴⁰ si esalta la continuità passato-futuro, sovente negata dalla vertiginosa velocità di mutamento, e la necessità di tutelare, accanto alle risorse naturali, anche le risorse culturali. Un'apparente chiusura del cerchio conduce dai contenuti ambientali, espressi da Città e Natura, ai contenuti culturali di Città e Tempo; in realtà, il cerchio si rivela essere una spirale che può progredire verso l'omeostasi nella città del terzo millennio, ma può anche regredire ad una negazione della memoria storica, rinunciando ad offrire alle generazioni future un ambiente nobilitato dall'impronta del passato.

8. IL CONTRIBUTO DELL'ITALIA AD HABITAT 2

8.1. Il cammino italiano verso Habitat 2

In questo capitolo si vuole riflettere su diversi aspetti della partecipazione italiana ad *Habitat 2*. In primo luogo, si vuole ripercorrere il cammino compiuto dall'Italia verso il City Summit di Istanbul e si vogliono approfondire le posizioni ufficialmente espresse, dai rappresentanti del nostro Paese, attraverso i discorsi, i documenti e i rapporti presentati. Si vogliono valutare i risultati ottenuti,

⁶³⁴ Quando perde i segni caratteristici della tradizione locale la cultura urbana si trasforma sovente in una in-cultura urbana; lo si rileva anche in: BORJA, J. (1996) "The city, democracy and governability: the case of Barcelona" in UNESCO-Most (a cura di) *International Social Science Journal*, cit., p. 91.

⁶³⁵ Lo studio è stato condotto dal Dept. of City & Regional Planning, di Istanbul; vedi AA.VV. (1996) *Planning for Sustainable Heterogeneity. The Historic Istanbul Peninsula*, Yildiz Technical University Dept. of City & Regional Planning.

⁶³⁶ Vedi AA.VV. (1996) *Habitat in Québec*, cit.

⁶³⁷ Vedi AA.VV. (1996) *The academy for a better world. The genesis of a value-based educational complex in Mount Abu, Brhama Kumanris World Spiritual University, Rajasthan*.

⁶³⁸ Vedi AA.VV. (1995) *Turning Point for All Nations. Bahà'i International Community on the Occasion of the 50th Anniversary of the United Nations Bahà'i International Community*, United Nations Office, New York (USA).

⁶³⁹ Cfr. MALVANI, M.P. (1995) *op. cit.*

⁶⁴⁰ Cfr. STEPHENS, C.; MC GRANHAM, G.; BOBAK, M.; LEONARDI, G. (1996) *op. cit.*, p. 32.

FIGURA 8.1

PARTECIPAZIONE ITALIANA ALL'ONU

contributo ordinario al bilancio ONU	44
cooperazione allo sviluppo	160
cooperazione scientifica e culturale	27
missioni di pace	120
TOTALE	351

FIGURA 8.2

I MAGGIORI CONTRIBUENTI ONU

Stati Uniti	25%
Giappone	12,45%
Germania	8,93%
Russia	6,71%
Francia	6%
Italia	4,29%
Gran Bretagna	5,02%

- Nel 1994 gli investimenti dell'Italia nell'ONU e nella cooperazione internazionale hanno superato i 350 milioni di dollari e l'Italia figura al sesto posto tra i contribuenti ONU (Fonte: Servizio Studi Camera dei Deputati (1996) *La II Conferenza ONU sugli insediamenti umani (Habitat 2) - Documentazione di base*, Dossier Missioni di studio, VIII Commissione, n. 30/1 XII legislatura, febbraio 1996)

anche in relazione alle risorse investite, si vogliono ponderare i diversi apporti dei rappresentanti del Governo, dei Parlamentari, delle autorità locali, delle associazioni e delle organizzazioni non governative e si vogliono, infine, esaminare le azioni intraprese dopo il City Summit valutando le prospettive, i limiti e le potenzialità.⁶⁴¹

La fase preparatoria ad *Habitat 2* riveste una particolare importanza, in quanto è in tale ambito che l'*Habitat Agenda* è nata ed è stata sviluppata a livello di bozza e, anche se il testo definitivo è stato negoziato durante l'assemblea d'Istanbul, la bozza conteneva tutte le istanze del documento finale, le problematiche erano state inquadrare ed erano state definite le strategie e le politiche da perseguire. L'apporto dell'Italia in questa fase, però, non è stato molto incisivo, per una serie di motivi che saranno esaminati nelle pagine che seguono; ciò ha limitato gli esiti delle azioni dei nostri rappresentanti alla Conferenza *Habitat 2* e, soprattutto, ha posto le premesse negative alla fase d'implementazione dell'*Habitat Agenda* che, nel nostro Paese, stenta a concretizzarsi.

Per introdurre le riflessioni sul contributo italiano alla fase preparatoria si ritiene utile, da un lato, richiamare il ruolo dell'Italia nel complesso sistema delle Nazioni Unite e, dall'altro lato, delineare il percorso compiuto dall'ONU per l'organizzazione del City Summit. L'Italia è membro delle Nazioni Unite dal 1954⁶⁴² e, negli anni, la presenza italiana è stata qualificata ed attiva: nel 1965 il nostro Ministro degli Esteri *pro tempore* è stato

Presidente dell'Assemblea Generale e per cinque bienni l'Italia ha fatto parte del Consiglio di sicurezza⁶⁴³. Nel 1996, anno di *Habitat 2*, ben centottantatré cittadini italiani prestavano servizio presso il Segretariato Generale (ottantatré con ruolo direttivo) e due ricoprivano la carica di Segretario aggiunto⁶⁴⁴; a questi vanno aggiunti i funzionari e consulenti specializzati del Ministero degli Affari Esteri e di altri enti pubblici, impegnati in progetti ONU⁶⁴⁵ nonché i militari italiani che partecipano alle missioni di pace internazionali.

Per quanto riguarda le risorse finanziarie, l'investimento dell'Italia nel 1994 è stato di 44 milioni di dollari (Fig. 8.1) che corrispondono al 4,29% del bilancio ONU e che collocano il nostro paese al sesto posto tra i maggiori

⁶⁴³ Il Consiglio di sicurezza è composto di quindici membri di cui cinque permanenti (Cina, Russia, Francia, Gran Bretagna e USA) e dieci eletti dall'Assemblea Generale e le sue decisioni devono essere applicate dai Paesi membri laddove gli altri organi delle Nazioni Unite emanano semplici raccomandazioni; l'Italia ha fatto parte del Consiglio nei bienni 1959-60, 1971-72, 1975-76, 1987-88, 1995-96. Com'è noto la struttura del Consiglio di sicurezza è in corso di trasformazione.

⁶⁴⁴ Uno nell'ambito del programma contro la droga e l'altro con delega per il Mozambico.

⁶⁴⁵ Non è stato possibile conoscere il numero dei dipendenti pubblici impegnati in programmi di cooperazione internazionale, ma si tratta probabilmente di diverse centinaia; proprio durante il City Summit, l'ex Ministro dei LLPP Antonio Di Pietro criticò il ricorso del Ministero degli Affari Esteri a tecnici esterni laddove le medesime competenze potevano essere attinte, con notevole risparmio, al Ministero dei LLPP.

⁶⁴¹ I riferimenti al dopo *Habitat II* sono aggiornati al dicembre 1997.

⁶⁴² Anno in cui cadde il veto posto dall'Unione Sovietica.

contribuenti (Fig. 8.2); sempre nel 1994, l'Italia ha impegnato 160 milioni di dollari in programmi e interventi per la cooperazione allo sviluppo, 27 in programmi di cooperazione culturale e scientifica, 12 in missioni di pace, per un totale complessivo di 351 milioni di dollari.

A fronte di tali notevoli investimenti di risorse umane, tecniche e finanziarie, i risultati raccolti dall'Italia possono ritenersi soddisfacenti?

In generale, è possibile quantificare l'impegno di una nazione in termini di risorse impegnate, ma non è facile giudicare l'influenza esercitata e il contributo realmente apportato al raggiungimento dei risultati, anche perché la stessa valutazione dei risultati è difficile per la complessità dei fattori in gioco. Come vedremo nelle pagine che seguono, se quale parametro consideriamo l'esperienza italiana ad *Habitat 2*, il giudizio non è molto positivo in quanto assenze, mancanza di coordinamento e ritardi hanno penalizzato l'efficacia dell'azione del nostro paese, nonostante le significative risorse investite.

L'organizzazione di una seconda conferenza mondiale sugli insediamenti umani⁶⁴⁶ fu sollecitata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite già nel 1992; il Segretario Generale predispose un rapporto sulle problematiche che caratterizzavano - e che, purtroppo, tuttora caratterizzano - le città del mondo in questa fine di millennio e, nel dicembre 1992, l'Assemblea Generale deliberò la convocazione della Conferenza *Habitat 2*⁶⁴⁷ affidando l'organizzazione dell'evento al PrepCom (Preparatory Committee) di cui avrebbero fatto parte i rappresentanti dei paesi membri, delle agenzie e degli organismi ONU mentre il ruolo di Conference Secretariat fu affidato all'UNCHS (United Nations Centre on Human Settlements)⁶⁴⁸.

Le attività del PrepCom dell'UNCHS complessivamente si sono sviluppate lungo un arco temporale di ol-

tre tre anni e mezzo⁶⁴⁹ e, fin dal principio, fu manifestata la volontà di coinvolgere tutti i diversi soggetti interessati agli insediamenti umani: le autorità locali, le organizzazioni non governative, i comitati di base, le associazioni professionali del settore, ecc.

I risultati di tali attività, a giudizio di chi scrive, non possono giudicarsi del tutto positivamente, soprattutto se consideriamo i limiti di collegamento tra il livello globale (ONU) e i livelli nazionale (Governi dei paesi membri) e locale (autorità locali e regionali) e, infine, con tutti gli altri attori dei processi di trasformazione urbana (i cittadini, le associazioni, le organizzazioni non governative, ecc.). Sicuramente, l'azione del PrepCom e dell'UNCHS non sempre è stata efficace in termini di diffusione e di coinvolgimento, ma i limiti maggiori sono stati da parte di molti Governi nazionali; si ritiene, difatti, che proprio i Governi avrebbero dovuto rendersi parte diligente e intraprendere azioni tese, da un lato, a sviluppare il raccordo con il livello internazionale e, dall'altro lato, a diffondere e coinvolgere, nel proprio paese, innanzi tutto le autorità locali, e poi tutte le associazioni e organizzazioni interessate, secondo quanto previsto dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sin dalla prima risoluzione del dicembre '92.

In tal senso, il comportamento del nostro Paese costituisce un esempio negativo per i ritardi, la mancanza di coordinamento, la scarsa trasparenza, e il mancato coinvolgimento della Nazione a tutti i livelli; questi fattori hanno penalizzato l'efficacia della partecipazione italiana alla Conferenza d'Istanbul e stanno ritardando il processo d'implementazione dell'*Habitat Agenda* nel nostro Paese.

Durante il PrepCom²,⁶⁵⁰ tra l'altro, fu chiesto ai rappresentanti dei paesi membri di predisporre, entro il dicembre '95, dei rapporti che approfondissero i problemi specifici di ciascun paese, delineando le possibili risposte in piani nazionali d'azione; tali contributi avrebbero dovuto confluire nella bozza dell'*Habitat Agenda* che, all'epoca, era in corso di preparazione. Alla data del 31 gennaio 1996 erano pervenuti all'UNCHS diciassette rapporti nazionali definitivi, ventiquattro in bozza e ventisette in avanzato stato d'elaborazione, ma tra questi sessantotto contributi non c'era quello dell'Italia.⁶⁵¹

⁶⁴⁶ Sulla prima conferenza Habitat (Vancouver, 1976) vedi cap. 1 par. 1.2.1.

⁶⁴⁷ Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite n. 47/80 adottata il 22 dicembre 1992.

⁶⁴⁸ L'UNCHS (creato nel 1978 per svolgere un'azione di supporto alla Commissione intergovernativa sugli insediamenti umani dell'ONU) ha sede a Nairobi e svolge attività di cooperazione tecnica e scientifica, assistenza e consulenza ai Governi, ricerca e sviluppo, nei settori della pianificazione del territorio e degli insediamenti umani; nel 1993, l'UNCHS ha realizzato 247 progetti in 90 paesi e l'impegno finanziario è stato pari a 44,4 milioni di dollari.

⁶⁴⁹ Dal dicembre '92 quando fu adottata dall'Assemblea la risoluzione n. 47/80 al maggio '96 quando inizia *Habitat 2*.

⁶⁵⁰ Nairobi 24 aprile-5 maggio 1995.

⁶⁵¹ Cfr. "Atti della VIII Commissione permanente della Camera dei Deputati Ambiente territorio e lavori pubblici", seduta del 6/3/96.

Il nostro Paese non rispettò la scadenza del dicembre e neppure quella successiva del 5 febbraio 1996, data in cui ebbe inizio a New York il PrepCom3, conclusosi il 16 dello stesso mese; la mancanza appare ancor più grave se si considera che il PrepCom di New York è stato sicuramente il più importante perché in quella sede è stata definita e negoziata la bozza dell'*Habitat Agenda*, anche sulla base dei suddetti contributi dei singoli paesi membri dell'ONU. Inoltre, è importante sottolineare che in Italia il Comitato Nazionale per *Habitat 2* è stato istituito il 14 marzo 1996⁶⁵² e, quindi, ben oltre la conclusione del PrepCom3 e, soprattutto, quando la bozza dell'*Habitat Agenda* era ormai conclusa.

In realtà, già dall'autunno 1995 era attiva una "Segreteria di Coordinamento del Comitato per *Habitat 2*" istituita dal Sottosegretario *pro tempore* alla Presidenza del Consiglio con delega alle aree urbane;⁶⁵³ quest'organo provvisorio era composto di cinque membri di cui due esterni alla pubblica amministrazione⁶⁵⁴ e, di fatto, ha gestito la preparazione ad *Habitat 2*, decidendo le linee di condotta, le azioni e le priorità. La Segreteria di coordinamento, inoltre, ha influenzato le posizioni assunte dall'Italia al PrepCom3 durante la stesura della bozza dell'*Habitat Agenda* e, successivamente, al City Summit durante le negoziazioni che hanno portato alla versione definitiva del documento e alla Dichiarazione d'Istanbul. Ciò è ancor più grave se si considera che l'Italia rappresentava anche l'Unione Europea sia al PrepCom3 sia al City Summit, in quanto entrambi gli eventi cadevano durante il semestre di Presidenza europea.

La delegazione italiana al PrepCom3 si componeva di Rappresentanti, Componenti supplenti e Consiglieri: i Rappresentanti ufficiali erano il Sottosegretario ai lavori pubblici *pro tempore* e il Rappresentante Permanente d'Italia all'ONU⁶⁵⁵; i Componenti supplenti erano tre

funzionari italiani presso l'ONU e un rappresentante del Ministero degli Affari Esteri membro della Segreteria di coordinamento;⁶⁵⁶ infine, i Consiglieri erano gli altri membri della Segreteria di coordinamento, mentre, in qualità d'osservatori, erano presenti rappresentanti della Camera dei Deputati e del Senato.⁶⁵⁷

I nostri delegati "si sono dichiarati molto soddisfatti dei risultati ottenuti in quanto quasi tutti gli emendamenti da loro proposti per conto dell'Unione Europea sono stati accolti dal Comitato preparatorio" e il contributo italiano sarebbe stato riconosciuto anche dal Segretario Generale di *Habitat 2* Wally N'Dow.⁶⁵⁸

In realtà, l'Italia ha affrontato il cammino verso il City Summit d'Istanbul con molta approssimazione e di ciò si può aver conferma da più di un episodio; ad esempio, il 15 aprile veniva istituita una "Commissione per l'*Habitat* del Mediterraneo (MED-Habitat) con il compito di redigere un Rapporto annuale sull'evoluzione dei trend, sotto i vari aspetti, che caratterizzano l'*Habitat* di tale bacino";⁶⁵⁹ di tale Commissione si perdono le tracce –nonostante, dopo il City Summit, il Sottosegretario all'Ambiente la segnalò in una nota sugli esiti e i possibili sviluppi di *Habitat 2*⁶⁶⁰– e, a tutt'oggi, la Commissione non è stata mai convocata. Sul piano della trasparenza, si segnala un'interpellanza parlamentare circa la composizione del Comitato nazionale per *Habitat 2* che, in sostanza, ricalca la composizione della Segreteria di coordinamento attivata dal Sottosegretario Scalzini.⁶⁶¹

⁶⁵⁶ Si tratta del Ministro plenipotenziario Paolo Coppini.

⁶⁵⁷ On.li V. Calzolaio, U. Cecconi, G. De Angelis; Sen.ri G. Campo, D. Carpenedo, P. Riani. Cfr.: Servizio Studi Camera dei Deputati (1996) *La II Conferenza ONU sugli insediamenti umani (Habitat 2) - Risultati della missione*, Dossier Missioni di studio, VIII Commissione, n. 30/1 XII legislatura, febbraio 1996.

⁶⁵⁸ Cfr. Atti della VIII Commissione (doc. cit.) seduta del 6/3/96.

⁶⁵⁹ Cfr. Art. 1 del Decreto istitutivo della Commissione MED-Habitat - Il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio per le Aree urbane, Roma capitale e Giubileo 2000, dott. Nicola Scalzini.

⁶⁶⁰ Cfr. Nota del Sottosegretario di Stato all'Ambiente Valerio Calzolaio sugli esiti e i possibili sviluppi della Conferenza *Habitat 2*.

⁶⁶¹ L'interpellanza n. 2/00003 a firma dell'On.le De Cesaris presentata il 22/5/96 così recita: "(...) quali siano i criteri adottati nella scelta dei componenti il Comitato nazionale

⁶⁵² Decreto istitutivo del Presidente del Consiglio dei Ministri registrato il successivo 24 aprile.

⁶⁵³ Si tratta del dott. Nicola Scalzini.

⁶⁵⁴ La Segreteria era composta da: Ministro plenipotenziario, dott. Paolo Coppini del Ministero degli Affari Esteri; dott.ssa Carla Borra della Presidenza del Consiglio; dott. Gaetano Fontana, Segretario Generale del Comitato per l'Edilizia Residenziale del Ministero dei Lavori Pubblici; arch. Vincenzo Valenti, consulente della Presidenza del Consiglio; arch. Annamaria Ceci, consulente del Ministero degli Affari Esteri. Cfr. Atti della VIII Commissione (doc. cit.) seduta del 6/3/96.

⁶⁵⁵ Rispettivamente, il prof. Paolo Stella Richter e l'Ambasciatore Francesco Paolo Fulci.

Si vuole concludere ricordando il contributo dato alla fase preparatoria dalle autorità locali, dalle associazioni e organizzazioni non governative, dalle università, dagli istituti di ricerca, ecc.

Per quanto riguarda le autorità locali, il contributo italiano è stato ai massimi livelli, almeno ufficialmente, in quanto il Sindaco di Roma, Rutelli, è stato inserito dal Segretario Generale delle Nazioni Unite, Boutros Ghali, tra i suoi Consiglieri per la Conferenza *Habitat 2*; mentre, per quanto riguarda le associazioni e organizzazioni non governative, oltre all'IGCM (International Group Charter of Megaride) cui lo scrivente afferisce e per la cui attività si rinvia al capitolo successivo, si segnalano il CERFE Centro di Ricerca e documentazione Febbraio 74) e l'ASVI (Associazione Volontari per il Servizio Internazionale) i cui contributi sono stati riconosciuti dal Segretario Generale Boutros Ghali⁶⁶² e le cui attività hanno influenzato, anche se in modo indiretto, il testo dell'*Habitat Agenda*.

Il CERFE, che ha sede a Roma ma svolge la sua attività a livello internazionale, ha sviluppato un interessante Dossier⁶⁶³, commissionato dall'UNCHS in vista di *Habitat 2*, in cui si sviluppa un'analisi a largo spettro delle tendenze di sviluppo economico e sociale nelle diverse aree del pianeta e dell'impatto sulle trasformazioni urbane; la globalizzazione e l'interdipendenza mondiale dei fenomeni costituiscono la chiave di lettura per delineare possibili strategie e politiche d'intervento. L'ASVI, che ha sede a Cesena, ha contribuito a realizzare un progetto d'intervento in Brasile nelle favelas di Belo Horizonte e il progetto è stato inserito tra le Best practices presentate alla Conferenza *Habitat 2*.⁶⁶⁴

Un altro contributo è venuto dall'INU (Istituto Nazionale d'Urbanistica), che ha organizzato un ciclo di otto seminari preparatori tenutisi dal marzo al maggio '96 in

diverse città d'Italia;⁶⁶⁵ in particolare, il secondo seminario si è tenuto a Napoli in concomitanza alla Conferenza preparatoria dell'UIA⁶⁶⁶ in vista della partecipazione al Forum degli Ordini professionali ad Istanbul.

Il contributo dell'INU è importante perché è confluito nei documenti ufficiali presentati dal nostro Paese ad *Habitat 2*; la marcia di avvicinamento ad Istanbul si è, difatti, conclusa con la redazione del "Rapporto sulla condizione abitativa in Italia" e del "Piano Nazionale d'Azione"⁶⁶⁷ che, richiesti entro il dicembre '95, sono stati conclusi nel maggio '96, a meno di un mese dall'inizio della Conferenza *Habitat 2*.⁶⁶⁸

I due importanti documenti - che costituiscono il contributo teorico e tecnico dell'Italia e che a Istanbul hanno espresso la posizione dell'Italia sulle tematiche del City Summit e sulle prospettive di attuazione dell'*Habitat Agenda* - sono di sicuro interesse, ma suscitano alcune perplessità, come si spiegherà nelle pagine che seguono.

8.2. Il Rapporto nazionale e il Piano d'azione

L'Italia ha presentato alla Conferenza *Habitat 2* due volumi dal titolo "Rapporto sulla condizione abitativa in Italia"⁶⁶⁹ e "Piano Nazionale d'Azione"⁶⁷⁰, entrambi

per "Habitat 2", considerato che sono state violate le indicazioni dell'ONU con l'esclusione di gran parte degli enti ed associazioni impegnati sul terreno dell'abitare (...)".

⁶⁶² Cfr. Atti della VIII Commissione (doc. cit.) seduta del 6/3/96.

⁶⁶³ UNCHS (Habitat), CERFE (1995) *Research project - Review of current global trends in economic and social development - Final Report*, Rome, October 1995.

⁶⁶⁴ Si tratta di progetti emblematici che dovrebbero costituire il modello da seguire per gli interventi futuri nel settore dell'habitat; cfr. "L'Habitat 2 Conference" cap. 2.

⁶⁶⁵ "Sviluppo sostenibile delle aree interne: politiche di restauro del territorio" L'Aquila, 22 marzo; "I centri storici nelle politiche urbane" Napoli, 21 marzo; "Le aree urbane dismesse: un problema, una risorsa. Un fenomeno articolato; politiche e strumenti attivati ed attivabili" Torino, 4 aprile; "Politiche dei tempi urbani" Milano, 1-2 aprile; "Il recupero degli insediamenti abusivi" Roma, 29 aprile; "Rigenerazione ecologica dei tessuti urbani" Milano, 3 maggio; "La pianificazione e progettazione urbanistica partecipata e condivisa" Perugia, 10 maggio; "Seminario conclusivo e di riflessione" Roma, 17 maggio.

⁶⁶⁶ L'Unione Internazionale Architetti ha previsto tre pre-conferenze, di cui una a Napoli che ha affrontato due importanti temi: "Nuovi usi per edifici antichi" e "La rivitalizzazione dei centri storici".

⁶⁶⁷ I contenuti dei due lavori sono illustrati nel par. 8.2.

⁶⁶⁸ Sul ritardo si sofferma la già citata interpellanza parlamentare n. 2/00003 a firma dell'On.le De Cesaris.

⁶⁶⁹ Ministero dei Lavori Pubblici - Segretariato Generale del Comitato per l'Edilizia Residenziale (a cura di) (1996) *Rapporto sulla condizione abitativa in Italia*, Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite sugli Insediamenti Umani *Habitat 2*, Istanbul 3-14 giugno 1996.

predisposti dal CER (Comitato per l'Edilizia Residenziale – Ministero dei Lavori Pubblici), nei quali sono espresse – in modo compiuto e articolato – le posizioni ufficiali del nostro Paese sulle tematiche dibattute al City Summit e si delineano le azioni intraprese e quelle da intraprendere per l'implementazione dell'*Habitat Agenda*.

La preparazione dei due volumi ha offerto una “valida ed efficace occasione di verifica e di analisi su indirizzi, strategie politiche degli insediamenti ed in particolare delle città nell'ambito dello scenario dello sviluppo sostenibile”.⁶⁷¹ Ciononostante, i due volumi non sono ben integrati tra loro – così come probabilmente avrebbero voluto i curatori – e, all'interno di ciascuno di essi, si riscontra una certa frammentarietà delle tematiche trattate, anche perché i singoli contributi sono stati sviluppati da autori diversi.

Il Rapporto nazionale è incentrato sul problema abitativo – come testimonia il titolo – e, quindi, affronta solo uno dei temi di *Habitat 2* e cioè l'alloggio adeguato per tutti; l'altro tema fondamentale, e cioè lo sviluppo sostenibile degli insediamenti umani, è trascurato e le tematiche ambientali sono affrontate marginalmente e limitatamente ad alcuni aspetti del problema abitativo.

Anche questa mancanza è da addebitarsi, a giudizio di chi scrive, all'approssimazione con cui l'Italia ha gestito la fase preparatoria e di cui si è detto nei precedenti paragrafi; a tal proposito si segnala che tra i membri del Comitato nazionale per *Habitat 2* non erano compresi rappresentanti del Ministero dell'Ambiente; tra gli oltre trenta esperti che hanno concorso alla stesura del Rapporto nazionale figurano molti autori competenti e sensibili ai problemi ambientale e della sostenibilità ma la struttura del lavoro è tale da non consentire di sviluppare altri temi forti oltre a quello dell'edilizia abitativa.

Il Rapporto si articola in quattro parti, la prima delle

quali è dedicata ad una ricostruzione critica delle vicende che hanno caratterizzato l'attività edilizia residenziale in Italia negli ultimi vent'anni, e cioè dalla Conferenza di Vancouver del 1976 a quella di Istanbul del 1996.

La seconda parte esamina lo sviluppo recente del tessuto insediativo del nostro Paese, soffermandosi sui principali sistemi urbani e territoriali, in particolare sulle città metropolitane, riflettendo sui più recenti orientamenti scientifici e metodologici per la lettura del territorio: città diffusa, aree deboli, isole di sviluppo, ecc.

La terza parte analizza i fabbisogni e i disagi abitativi, mettendo in relazione le politiche abitative, l'evoluzione legislativa, gli interventi più significativi nel settore dell'edilizia residenziale negli ultimi anni e soffermandosi, in particolare, sul ruolo del CER e sulle potenzialità offerte dai nuovi strumenti urbanistici – detti “programmi complessi” – fortemente sostenuti dallo stesso CER.

La quarta parte ha carattere maggiormente propositivo e affronta i problemi del recupero e della riqualificazione urbana, traendo spunto da casi emblematici realizzati o in corso di realizzazione in alcune importanti città italiane; si tratta di interventi di edilizia residenziale, di recupero di aree dismesse (industriali, portuali, ecc.), di riqualificazione dei quartieri abitativi delle periferie metropolitane, di rivitalizzazione dei centri storici.

Il problema abitativo, quindi, è affrontato nei suoi diversi aspetti, analizzando le diverse componenti che concorrono a generare i problemi, anche se si sottolinea lo scarso riferimento a parametri condivisi a livello internazionale e, in particolare, agli indicatori sviluppati dall'UNCHS e applicati dagli altri paesi nei rispettivi rapporti nazionali.⁶⁷²

Inoltre, si tracciano delle linee strategiche di intervento sui quartieri residenziali e, in generale, sulle città italiane – attraverso i programmi complessi – che, d'altro canto, costituiscono lo strumento adottato negli interventi urbanistici più significativi realizzati in Italia negli ultimi anni: dal recupero dei Sassi di Matera a quello delle periferie romane, dal Lingotto di Torino al recupero della darsena genovese in occasione delle Colombiadi.

Superata la fase del fabbisogno abitativo e dell'espansione urbana, “si avverte il bisogno di una maggiore “qualità insediativa” che, partendo dai quartieri residenziali, interessi l'intera città e l'ambiente urbano nel com-

⁶⁷⁰ Ministero dei Lavori Pubblici, Segretariato Generale del Comitato per l'Edilizia Residenziale (a cura di) (1996) *Piano Nazionale d'Azione*, Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite sugli Insediamenti Umani *Habitat 2*, Istanbul 3-14 giugno 1996.

⁶⁷¹ Ministero dei Lavori Pubblici, Segretariato Generale del Comitato per l'Edilizia Residenziale (a cura di) (1996) *Rapporto sulla condizione abitativa in Italia*, Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite sugli Insediamenti Umani *Habitat 2*, Istanbul 3-14 giugno 1996. Presentazione del Consiglio dei Ministri, On.le Romano Prodi.

⁶⁷² Cfr. UNCHS, WORLD BANK (1995) *Housing Indicator Program*, February 1995.

plesso"; il percorso che l'Italia vuole compiere impone il superamento della "tradizionale separatezza fra la politica della casa e quella urbanistica" per "soddisfare uno specifico interesse pubblico riferito al miglioramento della qualità insediativa ed urbana e al raggiungimento di uno "sviluppo sostenibile" per parti significative del territorio, caratterizzate dalla complessità dei problemi da risolvere, in relazione soprattutto a situazioni di degrado edilizio ed urbanistico".⁶⁷³

Il lavoro, nell'insieme, privilegia il momento analitico e descrittivo e, anche se c'è una proiezione verso le possibili soluzioni dei problemi individuati in relazione agli scenari analizzati, mancano delle proposte operative concrete. Nonostante le conclusioni rimangano sul piano metodologico, il nostro Paese, attraverso il Rapporto, offre un significativo e peculiare contributo, fissando alcuni principi generali della politica italiana per il territorio e le città: il passaggio dal fabbisogno abitativo alla domanda di qualità urbana; l'affermazione del recupero e della riqualificazione come obiettivi della pianificazione; la necessità del superamento della divisione della città in zone monofunzionali; le potenzialità offerte dai nuovi strumenti urbanistici – i programmi complessi – che prevedono la riorganizzazione progressiva del tessuto urbano con l'azione integrata dei diversi soggetti (pubblici e privati) interessati.

C'è da chiedersi, però, se tali principi facciano già parte della cultura urbanistica del Paese, del Governo e del Parlamento o se siano ancora patrimonio di alcuni enti e organismi più avveduti come ad esempio il Comitato per l'Edilizia Residenziale.

Il "Piano Nazionale d'Azione" affronta le principali tematiche di *Habitat 2* – e, quindi, dell'*Habitat Agenda* – esprimendo le posizioni ufficiali dell'Italia su delicati argomenti, sia in termini di presa di coscienza dei problemi del nostro Paese sia in termini di politiche atte a favorire la soluzione degli stessi; si articola in nove paragrafi che sono centrati su altrettanti temi e riprende, in alcuni punti, i contenuti del "Rapporto sulla condizione

abitativa in Italia". Il primo paragrafo è dedicato al problema dell'abitazione e, in particolare, all'evoluzione della domanda abitativa in domanda di qualità urbana ed alla conseguente evoluzione delle politiche abitative del Governo. Negli ultimi anni, anche per l'involuzione demografica, il problema della casa non si pone più in termini di fabbisogno quantitativo bensì qualitativo; la risposta che l'Italia intende dare sarà articolata ma, contemporaneamente, privilegerà la dimensione locale – ovvero si presterà particolare attenzione al ruolo degli enti locali – per rispondere adeguatamente ai problemi diversificati che caratterizzano le molteplici realtà sociali, economiche ed urbane del nostro Paese. Il problema dell'alloggio, risolto per gli Italiani almeno entro i limiti descritti, si pone per le nuove categorie urbane deboli (immigrati, profughi, nomadi) ma va risolto attraverso "programmi per l'integrazione sociale" che affrontino i diversi aspetti del problema (sociali, economici, pregiudizi razziali, ecc.).

Per quanto riguarda il mercato degli affitti, anche se la percentuale degli immobili goduti in proprietà è maggiore della media europea (74,7% contro 59,4%) si rileva l'esigenza di una riorganizzazione legislativa del settore, che affronti e risolva i problemi generati prima da un blocco decennale degli affitti e, successivamente, da una legge poco flessibile e troppo distante dalla realtà⁶⁷⁴ che, di fatto, hanno favorito l'evasione e ridotto l'offerta di abitazioni in fitto; il proseguimento della politica di liberalizzazione del mercato dei fitti⁶⁷⁵ dovrebbe, a medio termine, aumentare l'offerta e, conseguentemente, indurre la diminuzione dei canoni di locazione.

Si sostiene l'opportunità del passaggio "dall'aiuto finanziario alle famiglie all'aiuto alla pietra" ovvero alla riqualificazione di parti di città con interventi, oltre che sul patrimonio residenziale, soprattutto sulle attrezzature, sui servizi e anche sull'arredo urbano e si richiama, ancora una volta, i "nuovi strumenti di intervento finalizzati al recupero e alla riqualificazione urbana".

Si segnala la previsione, nella normativa per l'edilizia residenziale sovvenzionata e agevolata, di uno speciale accantonamento dai costi di costruzione per inter-

⁶⁷³ Ministero dei Lavori Pubblici - Segretariato Generale del Comitato per l'Edilizia Residenziale (a cura di) (1996) *Rapporto sulla condizione abitativa in Italia*, Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite sugli Insediamenti Umani *Habitat 2*, Istanbul 3-14 giugno 1996. Presentazione del Segretario Generale del CER, Gaetano Fontana.

⁶⁷⁴ Legge 392/78 sull'equo canone.

⁶⁷⁵ Dal 1992 gli immobili di nuova costruzione sono stati esclusi dalla normativa dell'equo canone e per gli immobili di vecchia costruzione è stata prevista la possibilità di patti in deroga con l'accordo delle parti.

venti tesi alla "realizzazione di qualità aggiuntiva" (piano di qualità dell'intervento, manutenzione programmata, comfort ambientale, ecc) e, infine, si citano i "programmi sperimentali" che privilegiano gli aspetti morfologici e spaziali, nel rispetto delle problematiche ambientali, con il contributo delle procedure di gestione e controllo della qualità.

Il secondo paragrafo affronta il tema della riqualificazione ripetendo, in parte, quanto esposto nel primo e, soprattutto, nel Rapporto nazionale; si ribadisce, difatti, la peculiarità delle città italiane, caratterizzate da tessuti urbani consolidati e con forti valenze storiche e semantiche, ma spesso molto degradati, e da periferie anch'esse degradate ma perlopiù prive di valori urbani. Cessa la fase dell'espansione urbana, allora, gli interventi mirano al recupero di parti significative delle città, per avviare processi di riqualificazione complessiva di centri urbani destrutturati.

Gli strumenti innovativi proposti sono i già citati "programmi complessi" che si dividono in programmi integrati, programmi di recupero e programmi di riqualificazione urbana; si pongono come obiettivo la rifunzionalizzazione e la qualità urbana e si caratterizzano per la presenza di molteplici funzioni urbane, l'integrazione tra interventi di recupero e nuove costruzioni, l'intervento sulle infrastrutture e i servizi, il concorso di operatori pubblici e privati.

I programmi integrati sono apparsi già dai primi anni Novanta come strumento di intervento in aree degradate e, nella loro applicazione più ampia, possono perseguire anche obiettivi di natura ambientale, mentre i programmi di recupero urbano - evoluzione dei piani di recupero - sono indicati per il recupero dei quartieri di edilizia residenziale pubblica, e comprendono anche gli interventi di riorganizzazione e adeguamento delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria.

I programmi di riqualificazione urbana sono visti come la logica evoluzione dei precedenti e prevedono la riqualificazione di ambiti urbani complessi caratterizzati dalla compresenza di più funzioni urbane attraverso interventi che inneschino processi di rivitalizzazione; prevedono la partecipazione attiva dei privati che hanno la possibilità di proporre varianti agli strumenti urbanistici vigenti e, contemporaneamente, di indicare gli strumenti economico-finanziari (pubblici e privati) atti a realizzare le loro proposte. La riqualificazione delle città, quindi, potrà avvenire operando su ambiti circoscritti - ovvero su parti di città - prevedendo la ridefinizione

dei rapporti tra pubblico e privato, con il passaggio da una normativa vincolistica ad un'urbanistica contrattata, nel rispetto dei valori urbani e delle esigenze della collettività.

Le strategie e gli obiettivi nazionali per la città sostenibile sono oggetto del terzo paragrafo che, però, ha un taglio abbastanza descrittivo e poco propositivo;⁶⁷⁶ dal paragrafo emerge la concezione del problema ambientale come corollario della pianificazione urbana e territoriale laddove, viceversa, ne costituisce un elemento integrante e fondamentale. Preso atto della complessità delle realtà urbane italiane, caratterizzate da importanti valenze storiche e ambientali, dalla presenza di attività industriali inquinanti e a rischio, dalla notevole vocazione turistica, si propone, semplicemente, l'applicazione dei piani settoriali previsti dalla normativa urbanistica nazionale: i piani del traffico, i piani per le aree a rischio, i piani per il risanamento acustico e atmosferico, ecc.

Si cita il Piano Nazionale di attuazione dell'Agenda 21 del 1993 ma, com'è noto, le Agende locali in tre anni non hanno raggiunto i risultati sperati, e si richiamano i progetti della Comunità europea URBAN e LIFE, anche se solo il primo ha avuto un impatto concreto sul recupero delle periferie metropolitane degradate.

Nonostante questa sia l'unica parte del Piano Nazionale in cui vengono affrontati i problemi ambientali delle città italiane, non vengono definite delle vere e proprie strategie ma si individuano, genericamente, alcuni settori d'intervento come, ad esempio, il traffico e l'inquinamento atmosferico, a cui si risponde, altrettanto genericamente, richiamando gli interventi tesi alla riduzione di scarico dei mezzi privati o il potenziamento del trasporto su ferro⁶⁷⁷ in atto nelle grandi città.

Altro importante settore è quello dell'inquinamento acustico, regolato nel 1995 da una legge quadro che ha portato alla introduzione dei "valori di qualità" e ha favorito interventi tesi alla limitazione delle emissioni acustiche, ad esempio, nei pressi delle strade a scorrimento veloce (attraverso schermature) e degli aeroporti (attraverso destinazioni d'uso compatibili delle aree limitrofe).

Per quanto riguarda i rifiuti, l'Italia smaltisce in di-

⁶⁷⁶ Si tratta dell'unico paragrafo curato dal Ministero dell'Ambiente.

⁶⁷⁷ Si citano Napoli, che sta rielaborando il piano dei trasporti, e Roma, che per il Giubileo del 2000 dovrebbe contare circa 300 km di linee metropolitane.

scarica una percentuale di rifiuti solidi urbani molto alta e, pertanto, gli interventi in atto sono tesi soprattutto al trattamento (p.e. con la promozione di inceneritori che consentano il recupero energetico). Parallelamente si stanno sviluppando politiche alternative che superino la fase di emergenza e proiettino l'Italia verso modelli più avanzati e già realizzati in paesi più sensibili alle tematiche ambientali; in particolare, si segnalano le campagne di educazione ambientale per la raccolta differenziata e le politiche tariffarie che applicano il principio "chi inquina paga".

L'approvvigionamento idrico nel nostro Paese è soddisfatto, a meno di alcuni casi di razionamento legati all'inquinamento delle falde acquifere, al Nord per gli scarichi industriali e al Sud per le infiltrazioni saline, mentre il problema della depurazione è ancora irrisolto, nonostante, già dagli anni Settanta sia stato avviato un vasto programma ma di cui appena si vedono i primi frutti. Si propongono interventi settoriali, come il proseguimento dei programmi di depurazione, la sensibilizzazione dei cittadini e l'adozione di politiche tariffarie differenziate come per i rifiuti solidi urbani ma, ancora una volta, emerge l'assenza di una visione unitaria che collochi il problema idrico nell'ambito più ampio della pianificazione territoriale. Alla mancanza di verde urbano si risponde sostenendo che è in atto "un vasto fiorire di iniziative" ma, com'è noto, in molti centri urbani non sono rispettati gli standard quantitativi previsti dalla normativa vigente.

Un grave problema è costituito dalla presenza di aree industriali a rischio nei centri urbani, in particolare nelle metropoli,⁶⁷⁸ ma in questo caso il Governo sta portando avanti progetti concreti di conversione e/o delocalizzazione nelle principali città interessate (Venezia, Napoli, Piombino, ecc.) anche se c'è da chiedersi se tali interventi siano originati da sensibilità ambientale o piuttosto da valutazioni di ordine economico-finanziario, essendo la maggior parte di tali stabilimenti -molti dei quali di proprietà pubblica- in deficit da anni. Più in generale, per le "aree ad elevato rischio di crisi ambientale" sono previsti specifici fondi e procedure accelerate.

Infine, per la sensibilizzazione dei cittadini si prevede la realizzazione di un programma nazionale per l'educazione ambientale con l'attivazione di osservatori e la-

bora tori territoriali che svolgeranno attività didattiche e divulgative coinvolgendo soggetti pubblici e privati; purtroppo il programma, pur avviato in diverse città, non ha dato finora risultati soddisfacenti.

Nel quarto paragrafo si delineano le strategie per affrontare le trasformazioni della struttura territoriale nel nostro Paese; in particolare, si richiamano i fenomeni di "città diffusa" e "campagna urbanizzata" -modelli interpretativi già descritti nel "Rapporto sulla condizione abitativa"- e si propongono politiche d'intervento basate sulla ridefinizione del sistema infrastrutturale che è indicato quale "matrice dei sistemi insediativi che si stanno sviluppando in un territorio strutturato dalle scelte localizzative". In tal senso, si sostiene l'opportunità d'un passaggio dalla valutazione di compatibilità ambientale ad una più esaustiva valutazione di compatibilità territoriale, che verifichi se le scelte localizzative e le opere a farsi contribuiscano al corretto sviluppo del territorio interessato.

Si segnala, inoltre, la necessità di un riordino delle competenze e della legislazione urbanistica al fine di promuovere una più efficace pianificazione a livello territoriale dei nuovi sistemi che caratterizzano l'attuale fase di sviluppo e, contemporaneamente, una maggiore efficacia degli strumenti urbanistici locali che, al momento, non risultano applicabili ai nuovi scenari. Appare significativa, a tal riguardo, l'attivazione dell'OSSTER (Osservatorio permanente per il monitoraggio delle trasformazioni territoriali)⁶⁷⁹ che dovrebbe contribuire alla verifica on line delle compatibilità territoriali sia delle scelte programmatiche sia delle localizzazioni territoriali.

La questione della riforma urbanistica, molto attuale e dibattuta nel nostro Paese, è affrontata nel quinto paragrafo e il primo punto è la ridefinizione delle competenze centrali e locali: è necessario un processo di democratizzazione che consenta agli enti locali di partecipare alla programmazione territoriale di scala nazionale (grandi infrastrutture, reti autostradali e ferroviarie, ecc.) anche affinché non si creino fattori di ostacolo all'attuazione delle previsioni delle autorità centrali da parte degli stessi enti locali.

Un altro importante punto è la riorganizzazione dei livelli di pianificazione: si propone l'adozione di un piano di area vasta che programmi le linee generali di svi-

⁶⁷⁸ Complessivamente si contano 430 impianti pericolosi in 18 zone ad alta densità industriale.

⁶⁷⁹ A cura del Ministero dei Lavori Pubblici con il supporto dell'ENEA.

luppo del territorio e consenta solo interventi facilmente reversibili, e un piano operativo—detto “piano del sindaco”⁶⁸⁰— nel quale siano comprese solo le zone in cui le autorità locali intendono operare trasformazioni durante il periodo del loro mandato.

Per quanto concerne gli obiettivi e i contenuti dei piani si sollecita il passaggio dalla “quantità” alla “qualità” sottolineando, ad esempio, l’inadeguatezza degli standard urbanistici vigenti che appaiono meccanici, scollegati dai servizi effettivamente erogati e ignorano gli aspetti ambientali.⁶⁸¹ Infine, quale obiettivo dell’auspicata riforma urbanistica si pone la centralità della “città delle relazioni e dell’uomo” laddove gli interventi attuali sono prevalentemente interessati alla “città consolidata o di pietra”.⁶⁸²

Nel sesto paragrafo si tracciano le possibili linee di intervento per la riqualificazione urbana attraverso lo sviluppo economico e, in particolare del tessuto produttivo delle piccole e medie imprese e dell’artigianato, molto importante nel nostro Paese. La lettura storica dell’evoluzione del sistema economico-produttivo e della parallela evoluzione delle città e del territorio, spinge a diminuire l’attenzione verso la macroeconomia⁶⁸³ e a cercare fattori di sviluppo nelle economie locali, anche nei settori tradizionali come ad esempio il turismo; inoltre, negli ultimi anni lo Stato ha investito notevoli risorse nel-

le iniziative ad alto contenuto tecnologico senza, però, ottenere risultati significativi in termini di crescita dell’occupazione e, quindi, di risoluzione di problemi sociali.⁶⁸⁴

È necessaria una divisione di competenze, che demandi al governo centrale lo sviluppo di nuove tecnologie e il trasferimento di know-how—anche attraverso reti sviluppate a livello nazionale— mentre lo sviluppo dei singoli sistemi territoriali dovrà essere guidato, controllato e garantito dalle autorità locali con il contributo dei privati affinché gli interventi siano sostenibili nel lungo periodo.

Il settimo paragrafo è dedicato al turismo, di cui si sottolineano le potenzialità di motore di sviluppo per molte città italiane di grande, piccole e medie dimensioni; si segnala l’urgenza di una politica infrastrutturale (trasporti e mobilità, servizi, ricettività, ecc.) che qualifichi l’offerta turistica nell’ambito di una più ampia riqualificazione delle città d’arte, con effetti positivi indotti su tutto il territorio.⁶⁸⁵

In tal senso è necessario un ribaltamento culturale: il patrimonio storico e artistico non è un tesoro da conservare ma una risorsa da gestire e valorizzare; il che significa, soprattutto, maggiore attenzione ai problemi della fruizione delle opere d’arte, agli aspetti economici e finanziari, alle prospettive occupazionali.

Al di là del Giubileo—richiamato nel Piano ma che, a giudizio di chi scrive, costituisce l’ennesima gestione straordinaria e disordinata d’ingenti risorse pubbliche— si segnala l’azione della Presidenza del Consiglio⁶⁸⁶ che ha stipulato, nel marzo 1996, un Accordo di programma con il Ministero dei Beni Culturali per la promozione di “Progetti innovativi per la valorizzazione dei beni artistici ed ambientali” che appare di notevole interesse.

⁶⁸⁴ In tal senso è emblematica l’esperienza dei parchi scientifici e tecnologici.

⁶⁸⁵ L’Italia è caratterizzata dalla presenza diffusa di città d’arte di grande, media e piccola e media dimensione distribuite su tutto il territorio nazionale, a differenza di altre nazioni europee, come ad esempio l’Inghilterra e la Francia; proprio per questo la riqualificazione e lo sviluppo delle città d’arte attraverso il motore economico costituito dalla valorizzazione turistica può garantire un’influenza positiva su tutto il Paese.

⁶⁸⁶ Tramite i Dipartimenti del Turismo, delle Aree urbane, della Funzione pubblica, degli Affari regionali e in collaborazione con la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione e con la Conferenza Stato-Regioni.

⁶⁸⁰ È detto “del sindaco” perché attuabile nell’ambito del suo mandato, conferendogli la possibilità di incidere compiutamente anche se su parti limitate di città.

⁶⁸¹ La normativa degli standard urbanistici, d’altro canto, risale alla fine degli anni ‘60 quando i concetti di qualità urbana e di tutela ambientale erano presenti solo in forma marginale nella cultura urbanistica italiana.

⁶⁸² La scomposizione metodologica della città nelle tre componenti fisica funzionale e percettiva—città della pietra, città delle relazioni, città del vissuto—proposta nel Piano Nazionale d’Azione è già stata sviluppata in ambito scientifico nei primi anni ‘90; per un approfondimento vedi Beguinot, C.; Cardarelli, U. (1992) *Città cablata e nuova architettura. Per il XXI secolo un’enciclopedia*, Consiglio Nazionale delle Ricerche Istituto di Pianificazione e Gestione del Territorio, Università degli Studi di Napoli “Federico II”, Napoli.

⁶⁸³ Il proposito espresso nel Piano Nazionale d’Azione appare in contrasto con le scelte recenti del nostro Paese che hanno cercato di creare sviluppo e occupazione proprio agendo sulla macroeconomia e sostenendo le grandi imprese; si pensi, ad esempio, al finanziamento dell’insediamento FIAT a Melfi.

La strategia prevede di lasciare ampio spazio alle iniziative private di valorizzazione dei beni culturali, riservando allo Stato il ruolo di guida, di controllo e di supporto; in particolare, il supporto può essere esercitato in maniera indiretta attraverso attività di divulgazione, di promozione e di formazione di operatori tradizionali e di nuove professionalità; è fondamentale, però, il ruolo degli enti locali che dovranno aprire sportelli per la diffusione delle informazioni e, parallelamente, promuovere Conferenze dei servizi per accelerare l'attuazione dei progetti proposti dai privati.

Nell'ottavo paragrafo emerge la sostanziale impreparazione – culturale, legislativa, operativa – del nostro Paese a fronteggiare le forti spinte migratorie dai PVS e, in particolare dal bacino mediterraneo.⁶⁸⁷ Nel paragrafo, infatti, all'elencazione di diversi aspetti che caratterizzano la notevole presenza di immigrati nelle principali aree urbane italiane, non corrisponde una proposizione di strategie e politiche mirate a ridurre l'impatto urbano del fenomeno e a valorizzare la rinnovata presenza di forze lavorative giovani, a fronte del progressivo invecchiamento della popolazione nazionale.

Il nono ed ultimo paragrafo del Piano Nazionale d'Azione è dedicato alle attività di cooperazione in ambito urbano dell'Italia, che assorbono una quota importante delle risorse investite dal nostro Paese nella cooperazione ai PVS. In effetti, fin dagli atti istitutivi, le attività di cooperazione ai PVS⁶⁸⁸ sono state concentrate nelle aree rurali e non casualmente ma come scelta strategica; con il passare degli anni, l'evoluzione degli scenari – l'urbanizzazione crescente, la nascita dei problemi specifici delle città dei PVS ecc. – ha indotto un progressivo spostamento di risorse verso gli interventi sulle aree urbane e, oggi, si può parlare di cooperazione in ambito urbano del nostro Ministero degli Affari Esteri. Tale attività, però, è riconoscibile e individuabile solo "a posteriori" in quanto non rispondente a un disegno strategico del nostro Paese, almeno fino alla Conferenza *Habitat 2*.

⁶⁸⁷ L'impreparazione si è manifestata prepotentemente nella primavera del '97, quando la crisi albanese ha spinto migliaia di profughi verso le nostre coste con tragiche conseguenze.

⁶⁸⁸ L'istituzione del Dipartimento per la Cooperazione allo Sviluppo risale al 1979; l'attuale quadro legislativo è definito dalla L. 49/87 che istituisce la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo presso il Ministero degli Affari Esteri e apre la stagione degli interventi programmati.

Il paragrafo si divide in due parti di cui la prima è dedicata alla descrizione ed alla valutazione dei progetti e degli interventi italiani nel settore della cooperazione in ambito urbano; la seconda parte, invece, è dedicata alla definizione delle linee strategiche che l'Italia intende seguire, per la cooperazione allo sviluppo urbano, negli anni a venire.

Dall'elencazione dei progetti e programmi in ambito urbano emerge che circa il 60% degli investimenti è dedicato alla realizzazione di grandi opere infrastrutturali attraverso crediti di aiuto, mentre solo il 4,4% è riservato al finanziamento e all'attuazione di programmi di sviluppo, in contrasto con il principio dell'autosviluppo che, almeno in teoria, è largamente condiviso e sostenuto nel Piano.

Ciò conferma che l'Italia, fino ad oggi, non ha avuto una vera e propria linea politica per la cooperazione allo sviluppo urbano e che il Piano Nazionale d'Azione compie un notevole sforzo per cercare di costruirla. In sintesi, si afferma l'opportunità del sostegno indiretto da perseguire attraverso: l'approccio multidisciplinare alla complessità urbana; il rafforzamento del sostegno alle autonomie locali, promuovendo contemporaneamente iniziative e contributi dei privati; la realizzazione e il miglioramento delle opere infrastrutturali primarie; lo sviluppo economico e, in particolare, del settore cosiddetto "informale"; la gestione innovativa del problema abitativo; il trasferimento e la diffusione di know-how.

L'attuazione di tali politiche dovrebbe avvenire sia attraverso la partecipazione ai programmi ONU sia attraverso la promozione e la realizzazione di propri programmi in settori ritenuti prioritari. Per quanto riguarda l'ONU, si segnala lo "Urban Management Program", gestito dall'UNCHS in collaborazione con la World Bank, mentre la lotta alla povertà urbana è uno dei principali settori in cui l'Italia intende concentrare le proprie risorse.

In conclusione, il "Rapporto sulla condizione abitativa in Italia" e il "Piano Nazionale d'Azione" affrontano importanti tematiche e offrono interessanti spunti propositivi ma non entrano nel dettaglio di programmi e proposte d'intervento. I documenti presentano una panoramica della "cultura" urbanistica e della cooperazione nel nostro Paese, ma sembrano abbastanza indipendenti dall'UNCHS, da *Habitat 2* e dall'*Habitat Agenda*. Si ha la sensazione che le politiche italiane fossero ben definite – nel bene e nel male – già prima dei PrepCom e del City Summit e che non saranno particolarmente influenzate dalle questioni dibattute a Istanbul e dai contenuti dell'*Habitat Agenda*.

La Conferenza *Habitat 2* si è svolta a Istanbul, complessivamente, dal 30 maggio al 14 giugno e si è articolata in Main Conference, Partners' Forum, NGO Forum⁶⁸⁹ e alla Main Conference ha partecipato la delegazione ufficiale composta dai rappresentanti del Governo; ai Partners' Forum⁶⁹⁰ hanno partecipato diversi, enti, organizzazioni e associazioni del nostro Paese; al NGO Forum hanno partecipato alcune NGO italiane o comunque aventi sede in Italia e operanti in ambito internazionale.⁶⁹¹

La delegazione ufficiale era guidata da Antonio Di Pietro – nella qualità di Ministro *pro tempore* ai lavori pubblici con delega alle aree urbane – e, tra gli altri, ne facevano parte il Sottosegretario all'ambiente Valerio Calzolaio e il Sottosegretario ai lavori pubblici Gianni Mattioli, i Deputati Albanese, Sospiri e Turrone, i membri del Comitato nazionale per *Habitat 2*, tra cui il Ministro plenipotenziario Antonio Coppini, che ha avuto un ruolo attivo e importante nel corso della Conferenza, in particolare nella fase di negoziazione del testo dell'*Habitat Agenda*; infine, erano presenti diversi rappresentanti delle autorità locali tra cui i Sindaci di Bologna, di Torino, di Modena, di Roma, e quest'ultimo è intervenuto, unico tra i Sindaci, alla Main Conference.

La prima osservazione è che la partecipazione italiana non ha ottenuto risultati particolarmente significativi sia per la mancanza di una preparazione adeguata all'evento, come si è spiegato nel precedente paragrafo, e sia per la mancanza di coordinamento tra i numerosi italiani che, a diverso titolo e con diversi ruoli, hanno partecipato al City Summit. Ciò ha comportato l'assenza di sinergia tra le azioni compiute dai diversi soggetti, limitando la ricchezza delle posizioni espresse a livello ufficiale dalla nostra delegazione (che non hanno tenuto conto di tanti importanti apporti teorici, metodologici e operativi) e compromettendo l'efficacia del contributo italiano.

Nelle pagine che seguono si analizzano le posizioni espresse a Istanbul dai nostri delegati ufficiali, soffermandosi sugli apporti più significativi ed emblematici dei

rappresentanti del Governo, del Parlamento e delle autorità locali del nostro Paese; le posizioni espresse al City Summit sono state ricavate dai discorsi tenuti alla Conferenza, dai documenti ufficiali presentati a Istanbul e attraverso alcuni colloqui.⁶⁹²

In primo luogo si vogliono approfondire e valutare i contenuti dei due discorsi tenuti dal Ministro Di Pietro alla Main Conference, rispettivamente, il 3 e il 12 giugno, in rappresentanza del nostro Governo e della Presidenza dell'Unione Europea.⁶⁹³

Di Pietro, nel primo discorso,⁶⁹⁴ sottolinea il contributo europeo – umano e finanziario – ad *Habitat 2* e subito si esprime sui temi della Conferenza: "L'accesso ad un alloggio sicuro e sano, ed ai servizi di base sarà una componente fondamentale delle nostre azioni urgenti in un mondo in via di urbanizzazione"; la posizione sull'alloggio è chiara ed è apprezzata dai PVS, anche se poi l'ex magistrato specifica che "la definizione del diritto ad un alloggio adeguato deve tener conto dell'equilibrio necessario fra l'indicazione delle responsabilità che spettano alla collettività e le aspettative ed il ruolo degli individui"; il problema dell'alloggio potrà essere risolto, nei diversi Paesi, attraverso il contributo attivo dei singoli soggetti, la partecipazione democratica e l'attuazione del "partenariato".⁶⁹⁵

Un altro punto che Di Pietro sente l'esigenza di sottolineare all'inizio del discorso è il "riconoscimento del principio che il primo campo d'azione è a livello locale. I Governi nazionali devono dare alle autorità locali adeguate responsabilità e le capacità di assumerle". Meno forti appaiono le dichiarazioni a favore dei poveri che vivono nelle aree urbane, affinché le autorità – a tutti i livelli – li aiutino a conseguire condizioni di vita adeguate, e a favore delle donne, affinché si raggiunga una con-

⁶⁹² Svolti in parte a Istanbul durante la Conferenza (prof. Bianca Petrella) e in parte successivamente in Italia (chi scrive).

⁶⁹³ L'Italia rappresentava anche l'Unione Europea essendo l'evento durante il semestre di presidenza italiana.

⁶⁹⁴ Discorso in rappresentanza dell'Unione Europea dell'On.le Antonio Di Pietro Ministro dei Lavori Pubblici della Repubblica italiana tenuto il 3/6/1996 alla Main Conference; il testo italiano è stato gentilmente reso disponibile dalla Segreteria Particolare del Sottosegretario all'Ambiente On.le Calzolaio, il testo in inglese è consultabile nel sito Internet di *Habitat 2* (<http://www.undp.org/un/habitat>).

⁶⁹⁵ Ivi.

⁶⁸⁹ Cfr. Cap. 2 "L'Habitat 2 Conference".

⁶⁹⁰ Nessun italiano ha partecipato al Forum delle accademie e istituzioni scientifiche.

⁶⁹¹ La partecipazione delle NGO italiane è stata molto scarsa rispetto a quella degli altri paesi.

dizione di pari opportunità e accesso alle risorse da parte dei due sessi.⁶⁹⁶

Il tema dello sviluppo sostenibile degli insediamenti è affrontato in modo abbastanza debole, sottolineando la globalizzazione e l'interdipendenza della società mondiale – pur nella diversificazione delle situazioni regionali – e ponendo gli obiettivi dell'integrazione tra aree rurali e urbane, e del miglioramento della qualità della vita nelle aree povere, sia rurali che urbane; per quanto riguarda l'implementazione dell'*Habitat Agenda*, Di Pietro sollecita la "complementarità degli sforzi fra il livello nazionale e il livello internazionale (...) e una collaborazione più efficace e coordinata dell'intero sistema delle Nazioni Unite".⁶⁹⁷

Il Ministro, inoltre, si sofferma su alcuni aspetti specifici del nostro Paese, di cui il primo è la ridefinizione del sistema delle competenze e dei processi decisionali per il governo del territorio al fine di garantire "autorevolezza alla parte pubblica e certezza agli operatori privati". Il secondo aspetto è la necessità di stimolare il settore edilizio e, in particolare, delle opere pubbliche, finalizzando gli interventi a "rendere più competitive e vivibili le città e l'organizzazione del territorio". Il terzo punto è la promozione della riqualificazione urbana, migliorando la condizione abitativa, sostenendo le categorie deboli e limitando l'ulteriore espansione delle città.⁶⁹⁸

Infine, Di Pietro sollecita la riorganizzazione della legislazione urbanistica nazionale,⁶⁹⁹ affinché si superi l'attuale rigidità della gestione del territorio e si ridistribuiscono le competenze tra gli enti locali, il cui apporto è fondamentale e decisivo, e l'amministrazione centrale, che dovrà svolgere un'azione di raccordo con gli indirizzi concordati a livello internazionale.

Nel secondo discorso, quello del 12 giugno,⁷⁰⁰ Di Pie-

tro riflette sul significato e sui risultati della Conferenza *Habitat 2* che si avvia a conclusione, e sviluppa le idee già espresse nel precedente intervento; in particolare, sottolinea come si sia ampliato il concetto di insediamento umano, considerando le diverse e complesse componenti, ma conservando la centralità dell'uomo, e ribadisce l'impegno dei Governi dell'Unione Europea "per assicurare a tutti la disponibilità di un'abitazione accessibile e a prezzo equo, nonché per garantire il diritto a mantenerla"; inoltre, specifica che lo sviluppo sostenibile degli insediamenti non può prescindere dall'interdipendenza tra la città – che è "centro di civiltà" – e la campagna.⁷⁰¹

Il nostro Ministro rimarca il coinvolgimento di nuovi attori attuato dalla Conferenza *Habitat 2* sia come significativo atto di democratizzazione, sia come importante contributo alla soluzione dei problemi, ma segnala anche la necessità di un maggiore impegno economico da parte di tutti i partner. L'implementazione dell'*Habitat Agenda* rientra negli obiettivi dell'Unione Europea ma, per favorirla, è necessario: stimolare la collaborazione tra i soggetti pubblici, privati e la società civile (a livello nazionale e internazionale); promuovere l'investimento di risorse finanziarie pubbliche e private; sviluppare nell'ambito delle Nazioni Unite il coinvolgimento delle autorità locali e degli altri partner.⁷⁰²

Anche il secondo discorso si conclude sulle vicende italiane, segnalando le strategie di riqualificazione urbana che prevedono la partecipazione democratica e diretta dei cittadini, e le iniziative tese alla diminuzione dei fattori che inquinano le città come, ad esempio, le automobili,⁷⁰³ anche se si riscontra un contrasto tra la pretesa volontà di privilegiare il mezzo pubblico rispetto a quello privato – maggiormente inquinante – e le politiche attuate dal Governo (potenziamento della rete autostradale, incentivi all'acquisto di automobili ad uso privato, ecc.)⁷⁰⁴.

Un altro significativo contributo alla ricostruzione delle posizioni espresse dall'Italia ad *Habitat 2* è costituito

⁶⁹⁶ Ivi.

⁶⁹⁷ Ivi.

⁶⁹⁸ Ivi. Il tema della riqualificazione urbana – strategico nel nostro Paese – è ampiamente sviluppato nel "Rapporto sulla condizione abitativa in Italia" e nel "Piano Nazionale d'Azione" illustrati nel precedente paragrafo.

⁶⁹⁹ Cfr. par. 9.4.

⁷⁰⁰ Discorso dell'Italia in rappresentanza della Presidenza dell'Unione Europea dell'On.le Antonio Di Pietro Ministro dei Lavori Pubblici della Repubblica italiana tenuto il 12/6/1996 alla Main Conference; il testo italiano è stato gentilmente reso disponibile dalla Segreteria Particolare del Sottosegretario all'Ambiente On.le Calzolaio, il testo in inglese è consultabile nel sito Internet di *Habitat 2* <http://www.undp.org/un/habitat>

⁷⁰¹ Ivi.

⁷⁰² Ivi.

⁷⁰³ Ivi.

⁷⁰⁴ È giusto specificare che le misure a cui si fa riferimento sono state intraprese dal Governo dopo le dimissioni del Ministro Di Pietro.

ito dal discorso del Sottosegretario di Stato all'ambiente, Valerio Calzolaio, in particolare, per quel che riguarda le tematiche ambientali e lo sviluppo urbano sostenibile. Nell'intervento del Sottosegretario alla seduta conclusiva del Committee II⁷⁰⁵ si fissa con chiarezza l'obiettivo del miglioramento del nostro ambiente di vita –manifestando una consapevole visione ambientalista– e si specifica che lo sviluppo sostenibile degli insediamenti può essere raggiunto solo attraverso un approccio globale allo sviluppo sostenibile del pianeta. Contemporaneamente, però, sono necessarie attività di cooperazione anche a livello locale e regionale, in aree accomunate da problemi e risorse; in particolare, il bacino del Mediterraneo può costituire “un efficace laboratorio di cooperazione internazionale per affrontare le importanti sfide definite in *Habitat Agenda*, tese all'affermazione dello sviluppo sostenibile degli insediamenti umani”.⁷⁰⁶

Altra iniziativa di rilievo, segnalata dal Sottosegretario, è il progetto “La città delle bambine e dei bambini” sostenuto dal Ministero dell'Ambiente, basato sull'idea che i bambini costituiscono “un indicatore biologico della qualità degli insediamenti” e che, quindi, lo sviluppo sostenibile possa essere raggiunto ripensando i luoghi e i tempi della città, con riferimento al parametro dell'infanzia;⁷⁰⁷ il progetto è interessante e, se ulteriormente sviluppato, potrebbe configurarsi come una best practice e, quindi, come un modello di attuazione dell'*Habitat Agenda* da esportare in altri Paesi.⁷⁰⁸

Come si è detto, la delegazione italiana oltre ai rappresentanti del Governo comprendeva numerosi parlamentari e la loro partecipazione ad *Habitat 2* è molto importante, a giudizio di chi scrive, perché proprio ad essi competono gli interventi legislativi che possono con-

tribuire all'attuazione dei principi contenuti nell'*Habitat Agenda*.⁷⁰⁹

L'esperienza, nel complesso è stata giudicata positivamente dai nostri parlamentari che, però, hanno evidenziato anche numerosi aspetti negativi su cui è opportuno riflettere. In primis si rimarca la marginalizzazione dell'evento da parte del Governo e del Parlamento e la conseguente mancanza di coordinamento nelle azioni ufficiali che, tra i vari effetti negativi, ha comportato l'assenza dei nostri rappresentanti al Parliamentarians Forum; poiché l'Osservatorio mondiale su *Habitat 2* è stato costituito proprio in quella sede nessun italiano è stato chiamato a farne parte.⁷¹⁰

Inoltre, si segnalano le tensioni verificatesi tra i parlamentari e i diplomatici; questi ultimi hanno condotto per l'Italia la negoziazione del testo dell'*Habitat Agenda* e, secondo i parlamentari, si sarebbero mostrati poco disponibili alla collaborazione e, addirittura, sarebbero stati “reticenti”⁷¹¹ sull'evoluzione dei negoziati in atto sul testo; ciò avrebbe penalizzato l'azione dei nostri parlamentari i quali, invece, per la prima volta avrebbero dovuto avere ufficialmente un ruolo attivo nella delegazione e non di semplici osservatori.⁷¹²

Tra gli effetti positivi dell'azione dei nostri rappresentanti si ricordano gli emendamenti presentati al Comitato II sulla richiesta di maggior coinvolgimento delle autorità locali per la soluzione del problema dell'alloggio e sul rafforzamento dell'attenzione verso i bambini, entrambi sottoposti con successo dal Comitato II al Comitato I che li ha recepiti.⁷¹³

Elemento di novità della Conferenza, com'è noto, è stata la partecipazione delle autorità locali le cui istanze –oltre che attraverso i Comitati I e II– sono state espresse

⁷⁰⁵ Discorso dell'On.le Calzolaio Sottosegretario di Stato all'Ambiente del Governo italiano alla seduta conclusiva del Committee II; reso gentilmente disponibile dalla Segreteria Particolare del Sottosegretario.

⁷⁰⁶ Ivi. Nel discorso si cita la Commissione MED-Habitat di cui si è detto (cfr. par. 8.1) sottolineandone le potenzialità.

⁷⁰⁷ Ivi. L'attività del Ministero dell'Ambiente in collaborazione con le amministrazioni comunali che hanno aderito al progetto appare di sicuro interesse. Per un approfondimento scientifico della tematica vedi Tonucci, F. (1996) *La città dei bambini*, Laterza, Bari.

⁷⁰⁸ Si ricorda che nell'*Habitat Agenda* si insiste sulla necessità di dati scorporati che evidenzino le condizioni dei bambini così come quelle di altre categorie urbane deboli.

⁷⁰⁹ Significative iniziative legislative in campo urbanistico sono state prese proprio da alcuni parlamentari presenti a Istanbul; vedi par. 8.4

⁷¹⁰ Cfr. Atti VIII Commissione Camera dei Deputati, Ambiente territorio e lavori pubblici, seduta dell'11/7/1996, intervento dell'On.le Nino Sospiri (Alleanza Nazionale).

⁷¹¹ Ivi. L'On.le Sospiri parla esplicitamente di reticenza. Le tensioni sono state confermate dagli On.li Sauro Turroni (Verdi) e Argia Valeria Albanese (Popolari) nei colloqui avuti con chi scrive.

⁷¹² Ivi. La partecipazione attiva dei parlamentari fu rivendicata e deliberata dopo il PrepCom3 di New York.

⁷¹³ Ivi.

dal Sindaco di Roma Francesco Rutelli nel corso del suo intervento alla Main Conference;⁷¹⁴ in particolare, Rutelli ha chiesto il rafforzamento dei centri UNCHS di Nairobi e New York e l'inserimento di undici rappresentanti delle autorità locali nel Comitato dell'ONU per gli insediamenti umani, e ha proposto di rendere vincolante il programma dell'*Agenda 21* per i Paesi sottoscrittori assumendo l'impegno di predisporre i piani di azione locali -le Agende 21 locali- entro il 2000.⁷¹⁵

Rutelli, inoltre, ha presentato le tre priorità fissate dalle cinquecento autorità locali presenti ad Istanbul: il principio della sussidiarietà per soddisfare i bisogni dei cittadini; il partenariato con i diversi soggetti pubblici e privati della città; la partecipazione attiva e democratica dei cittadini ai processi decisionali.⁷¹⁶

La globalizzazione mondiale dei fenomeni, da un lato, impone un'azione di guida e di controllo da parte dell'ONU ma, dall'altro lato, l'attuazione dei principi concordati a livello internazionale può compiersi solo attraverso il ruolo attivo delle autorità locali che, quindi, devono aggregarsi in un "organismo permanente istituzionalmente riconosciuto dalle Nazioni Unite".⁷¹⁷ Non si può che concordare, allora, con il Sindaco di Bologna: "la prospettiva di un coordinamento permanente e di una struttura unitaria tra le associazioni di città (...) non può essere vista separatamente dal futuro delle istituzioni internazionali e del sistema complessivo delle Nazioni Unite".⁷¹⁸

Nell'attesa di questa riorganizzazione e ridistribuzione delle competenze a livello mondiale, le posizioni espresse dai rappresentanti ufficiali dell'Italia avrebbero fatto sperare un fiorire di attività tese all'implementazione dell'*Habitat Agenda* ma, come si dirà nelle pagine che seguono, il dopo *Habitat 2* nel nostro Paese non è stato per niente ricco di iniziative.

8.4. Il dopo Habitat 2 in Italia

La Conferenza *Habitat 2* non ha costituito, per l'Italia, un passaggio particolarmente significativo e l'*Habitat Agenda* ha avuto un bassissimo impatto sulle politiche del governo nazionale e delle amministrazioni locali. Nei documenti esaminati -e a cui si è fatto riferimento nei precedenti paragrafi- si sono riscontrate, a tutti i livelli, interessanti proposizioni programmatiche alle quali, però, non hanno fatto seguito azioni concrete. È significativo che le prime occasioni per riflettere sugli esiti del City Summit e sull'*Habitat Agenda* non siano stati promosse dalle istituzioni ma siano nate da iniziative di associazioni e organizzazioni non governative.⁷¹⁹

Come si è detto, si ha la sensazione che l'Italia segua un suo percorso culturale e operativo, con l'avallio della classe politica, senza farsi particolarmente influenzare dalle questioni dibattute a Istanbul e da quanto si sta facendo nel mondo -o almeno in parte di esso- per implementare l'*Habitat Agenda*; questo vale sia per le attività di cooperazione internazionale in ambito urbano che per le politiche e le azioni interne al nostro Paese.

In tal senso, è significativo quanto si legge nell'introduzione al Piano Nazionale: "L'obiettivo per il quale vengono avviate sperimentazioni sempre più diffuse e che si configurano nella rifunionalizzazione dei tessuti urbani destrutturati e nella rivitalizzazione di parti significative delle città, nonché nel tentativo di portare a soluzione i problemi connessi alla "riqualificazione ambientale" affrontati dai "programmi complessi" appare perfettamente in linea con gli obiettivi indicati da *Habitat 2*".⁷²⁰ Si potrebbe parlare, più che di recepimento dell'*Habitat Agenda*, di riconoscimento a posteriori di alcuni punti di convergenza -limitatamente ad alcune tematiche- tra gli obiettivi fissati ad Istanbul, il dibattito

⁷¹⁴ I contenuti del discorso di Rutelli sono stati gentilmente resi disponibili dalla Segreteria Particolare del Sottosegretario di Stato all'Ambiente.

⁷¹⁵ Ivi. Com'è noto le Nazioni Unite non hanno potere impositivo e questo pone enormi limiti all'attuazione laddove si scontrano specifici interessi nazionali e/o locali.

⁷¹⁶ Ivi.

⁷¹⁷ Discorso al Forum delle autorità locali del Sindaco di Bologna Walter Vitali; reso gentilmente disponibile dal Comune di Bologna, Settore Ambiente e Territorio.

⁷¹⁸ Ivi.

⁷¹⁹ In particolare, ci si riferisce all'incontro "La Conferenza *Habitat 2* sugli insediamenti umani e l'*Habitat Agenda*" CERFE, Roma 4 luglio 1996, Residence Ripetta; e alla teleconferenza "Saper vedere ... *Habitat 2*, al ritorno da Istanbul" DIPIST Università "Federico II", 19 luglio, sedi Telecom di Napoli, Roma, Firenze, Torino, Milano, Palermo, Bologna, Cagliari e Bari.

⁷²⁰ Cfr. Ministero dei Lavori Pubblici, Segretariato Generale del Comitato per l'Edilizia Residenziale (a cura di) (1996) *Piano Nazionale d'Azione*, Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite sugli Insediamenti Umani *Habitat 2*, Istanbul 3-14 giugno 1996; Introduzione.

culturale urbanistico italiano e le strategie operative del Governo, del Parlamento e delle autorità locali.

Per quanto riguarda il Governo, le politiche per la città e il territorio degli ultimi anni, pur nell'alternanza di uomini e di schieramenti politici, presentano degli elementi comuni, ben presenti nel Piano Nazionale e che, presumibilmente, continueranno a caratterizzare l'azione dell'esecutivo nei prossimi anni. In particolare, si mira a conseguire un generico miglioramento della qualità della vita urbana, attraverso interventi di recupero dell'edilizia esistente, alla scala urbana, e di potenziamento infrastrutturale, soprattutto opere di media e grande dimensione.

Il Ministro Di Pietro, nel suo pur breve mandato, aveva assunto alcune iniziative – coerenti con le posizioni affermate ad Istanbul – che, purtroppo, sono state interrotte o, comunque, rallentate all'indomani delle dimissioni dall'incarico governativo. Nella volontà di attuare un decentramento di competenze e responsabilità di governo del territorio, tra l'altro, propose di istituire una Conferenza Stato-Città sul modello di quella esistente Stato-Regioni; inoltre, intendeva demandare alle Regioni parte delle competenze del Comitato per l'Edilizia Residenziale affinché gli interventi rispondessero meglio alle esigenze locali.

Il decentramento è una questione cruciale nell'implementazione dell'*Habitat Agenda*; se, da un lato, è necessaria un'azione a livello internazionale – in particolare da parte dell'Unione Europea – dall'altro lato nessun risultato di rilievo sarà conseguito senza promuovere il ruolo degli enti locali: "l'assetto del territorio a scala sovranazionale non può essere raggiunto attraverso una semplicistica sommatoria di differenti strategie di pianificazione ma piuttosto come il prodotto di una loro integrazione che lasci spazio alle diversità che vanno comunque salvaguardate".⁷²¹

Altre azioni dell'ex magistrato intraprese durante l'incarico governativo e collegabili alle tematiche dell'*Habitat Agenda* sono quelle tese allo sblocco delle opere pubbliche e quelle per la riforma della legislazio-

ne urbanistica. La strategia per la ripresa dei lavori pubblici è stata gestita nell'ormai consolidata cultura dell'emergenza con l'obiettivo primario di superare la grave crisi economica e occupazionale del settore edilizio; la previsione di grandi opere infrastrutturali non è stata sviluppata in una prospettiva di sostenibilità, tant'è che ha provocato dissidi interni alla maggioranza di governo con le parti politiche più attente alle tematiche ambientaliste.⁷²²

Per quanto riguarda il progetto di riforma della legislazione urbanistica,⁷²³ non ci si sofferma sui contenuti in quanto, di fatto, superati dagli eventi, ma si sottolinea che il Ministro Paolo Costa, succeduto a Di Pietro ai LLPP, già all'atto del suo insediamento nel discorso alle Camere pose tra le priorità – oltre alla ripresa delle opere pubbliche affrontata in modo non diverso dal suo predecessore – la riorganizzazione complessiva del sistema normativo e procedurale per la pianificazione e la gestione delle città e del territorio.

In realtà, sulla riforma urbanistica il Ministro Costa ha assunto una posizione attendista, sospendendo, ma non rigettando, il progetto avviato dal suo predecessore, e ponendosi in attesa degli esiti delle diverse iniziative legislative intraprese dai vari gruppi parlamentari.

Probabilmente, i disegni di legge presentati dai gruppi parlamentari di Verdi, Rifondazione Comunista, PDS e Popolari, costituiscono l'evento più significativo del dopo Istanbul in riferimento all'implementazione dell'*Habitat Agenda* nel nostro Paese;⁷²⁴ non è un caso che i primi firmatari dei DDL erano presenti a Istanbul o comunque hanno seguito *Habitat 2* per conto dei rispettivi partiti.⁷²⁵

Elemento comune dei DDL è la divisione della pianificazione in due fasi, previste anche nel Piano Nazionale: una di indirizzo e di area vasta, l'altra operativa e

⁷²¹ Cfr. Ministero dei Lavori Pubblici, Segretariato Generale del Comitato per l'Edilizia Residenziale (a cura di) (1996) *Rapporto sulla condizione abitativa in Italia*, Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite sugli Insediamenti Umani *Habitat 2* - Istanbul 3-14 giugno 1996; Presentazione del Ministro Antonio Di Pietro.

⁷²² Ci si riferisce, in particolare, alla questione della Variante di valico e all'Alta velocità.

⁷²³ Di Pietro affidò la stesura di un disegno di legge ad un gruppo di funzionari coordinato dal prof. Paolo Stella Richter, Sottosegretario del suo dicastero.

⁷²⁴ I DDL dei Verdi erano già stati presentati nel maggio '96 e sono tornati d'attualità nel dopo *Habitat 2*, i DDL del PDS e dei Popolari risalgono al febbraio '97.

⁷²⁵ Si tratta rispettivamente degli On.li Turrone (Verdi), De Cesaris (Rifondazione Comunista), Alborghetti (PDS), Casinelli (Popolari).

circoscritta territorialmente; solo la proposta dei Verdi, però, appare impostata nella logica dello sviluppo sostenibile del territorio e degli insediamenti sostenuta dall'*Agenda 21* e dall'*Habitat Agenda*.

Inoltre, tutti i DDL mirano ad un'effettiva decentralizzazione delle competenze urbanistiche agli enti locali – anche in attuazione di previsioni costituzionali mai pienamente attuate – e si segnalano, in tal senso, le proposte elaborate dalla Commissione bicamerale sulle riforme istituzionali sul tema del federalismo e della decentralizzazione dei poteri.

Peraltro, nell'ultimo anno l'attenzione del mondo politico verso il problema della riforma urbanistica è andata via via scemando, in quanto si è rivolta principalmente verso problematiche economiche e di risanamento del deficit pubblico, da un lato, e di riordino complessivo del quadro istituzionale, dall'altro lato.

È opinione ricorrente tra molti parlamentari, difatti, che solo le riforme istituzionali possano conferire alle autorità locali quei poteri necessari a realizzare lo sviluppo sostenibile dei territori e delle città amministrate nel rispetto delle esigenze e dei caratteri peculiari.

Tale tendenza sembra essersi accentuata dopo le elezioni amministrative del novembre '97 e, difatti, si registrano diversi casi di convergenza programmatica tra amministratori locali, anche di opposta posizione politica, finalizzata alla rivendicazione di maggiore autonomia nel governo del territorio e nella gestione delle risorse.

Per quanto riguarda le politiche per l'alloggio – uno dei temi principali dell'*Habitat Agenda* – diversi parlamentari ritengono importante che la riforma del mercato degli affitti giunga quanto prima a conclusione; si segnala la proposta legislativa del PDS che prevede sgravi fiscali per proprietari e inquilini,⁷²⁶ ma nel frattempo si continua ad andare avanti con periodici rinvii del blocco degli sfratti.

Sul tema del monitoraggio dell'implementazione dell'*Habitat Agenda*, si segnalano gli sviluppi del citato progetto del MAMB "La città delle bambine e dei bambini",⁷²⁷ dopo aver coinvolto diverse importanti città, tra

cui Roma e Napoli, proprio a Napoli si è svolto nel settembre '97 un convegno di confronto tra le amministrazioni comunali che hanno aderito all'iniziativa.

Si conclude rimarcando la scarsa incisività delle poche iniziative delle autorità locali tese all'attuazione dell'*Habitat Agenda*, ricordando che nemmeno l'attuazione dell'*Agenda 21* – prevista attraverso le Agende locali – ha dato finora risultati significativi o, comunque, di rilevanza nazionale. È opportuno sottolineare, ancora una volta, i limiti dell'azione degli amministratori locali posti dall'attuale ordinamento – non solo in Italia – come emerge chiaramente dai risultati dell'inchiesta internazionale illustrata nel capitolo che segue.

9. VERSO LA CITTÀ SOSTENIBILE: L'INTERNATIONAL GROUP CHARTER OF MEGARIDE 94 PER HABITAT 2

9.1. La fase preparatoria: da Megaride 94 a Habitat 2

Nelle pagine che seguono si vuole illustrare il contributo che l'IGCM 94 (International Group Charter of Megaride 94) e il DIPIST (Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio) dell'Università "Federico II" di Napoli hanno dato e continuano a dare all'iniziativa *Habitat 2*, la seconda conferenza mondiale sugli insediamenti umani organizzata dall'UNCHS (United Nations Centre on Human Settlements).

Com'è noto, la Conferenza *Habitat 2* ha costituito il momento centrale di un percorso più ampio, all'origine del quale si pone un'articolata fase preparatoria, e a valle del quale si colloca la fase d'implementazione dell'*Habitat Agenda* che, nelle previsioni dell'UNCHS, dovrebbe essere in pieno svolgimento attraverso i piani nazionali⁷²⁸ ma che, in realtà, stenta a decollare. Se la Conferenza d'Istanbul ha attirato maggiormente l'attenzione dei media e dei soggetti interessati – per la concentrazione di tutte, o quasi, le risorse e gli attori del settore in un unico luogo per un periodo molto limitato – non meno importanti appaiono le fasi che l'hanno preceduta e quelle che la stanno seguendo.⁷²⁹

⁷²⁶ Il DDL dell'On.le Alfredo Zagatti (PDS) per favorire la normalizzazione del mercato degli affitti prevede sgravi sulla dichiarazione dei redditi dei canoni di locazione in misura del 30% per i proprietari e fino al 70% per i locatari con un reddito inferiore ai 30 milioni.

⁷²⁷ Cfr. par. 8.3.

⁷²⁸ I Plan of action dovrebbero attuare l'*Habitat Agenda* in ciascun paese membro delle Nazioni Unite; le prescrizioni dell'*Habitat Agenda* dovrebbero tradursi in norme legisla-

L'IGCM 94, come altre organizzazioni non governative, ha svolto attività preparatorie per valorizzare la propria presenza ad *Habitat 2*, ha partecipato alla Conferenza d'Istanbul, cercando di dare un utile contributo, e sta ponendo in essere azioni che possano favorire la fase d'implementazione dell'*Habitat Agenda*.

Per quanto riguarda la fase preparatoria si sottolineano due momenti: il primo è il convegno, patrocinato dall'UNCHS, "Da Megaride 94 a Habitat 2 - Degrado urbano e città cablate - sulla strada d'Istanbul" tenutosi a Napoli il 2 dicembre 1995; il secondo riguarda l'inchiesta internazionale diretta agli amministratori locali delle città (Sindaci) ed ai Governi nazionali (tramite gli Ambasciatori in Italia) che è stata sviluppata dopo il Convegno del 1995 ed è stata presentata alla Conferenza *Habitat 2* (illustrata nel prosieguo del capitolo).

Il Convegno di Napoli, diciotto mesi dopo la promulgazione della *Carta di Megaride*,⁷³⁰ ha costituito l'occasione per richiamare l'attenzione sulla nuova Carta dell'urbanistica, riflettere sui suoi contenuti, indirizzare nei modi opportuni le energie e le risorse disponibili per la diffusione, l'applicazione e la verifica dei suoi dieci principi.

Durante il Convegno furono illustrati i risultati dell'inchiesta internazionale condotta nei mesi precedenti e rivolta agli esponenti della comunità scientifica; inoltre, fu presentata una nuova inchiesta rivolta a gestori ed ai decisori in campo urbanistico, e cioè alle autorità locali (Sindaci) e alle autorità centrali (Governi nazionali) (Fig.9.1).⁷³¹

Al Convegno parteciparono, tra gli altri, Pietro

tive e, con l'adeguato supporto economico, in azioni concrete; in realtà né i paesi più ricchi né quelli in via di sviluppo hanno sinora avviato, di fatto, il recepimento delle prescrizioni dell'*Habitat Agenda* che, d'altro canto, si prospetta di non facile realizzazione.

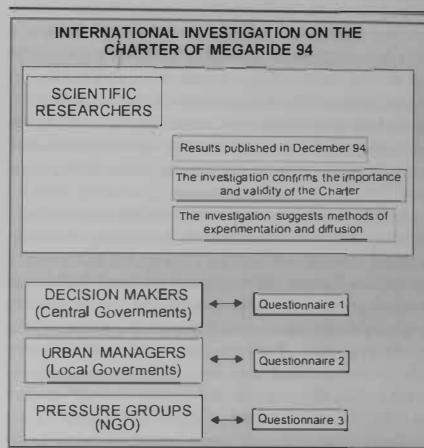
⁷²⁹ Gli organi di informazione in Italia non hanno dato il dovuto risalto né alle fasi preparatorie né al City Summit.

⁷³⁰ La *Carta di Megaride*, nata da un'iniziativa del gruppo di ricerca coordinato dal prof. Corrado Beguinot, ha avuto un momento cruciale nel "Concorso internazionale di idee per la città del XXI secolo e per una nuova carta dell'urbanistica" tenutosi a Napoli nel 1992; la Carta è stata promulgata in occasione di un convegno internazionale tenutosi nel maggio 1994 a Napoli, presso il Castel dell'Ovo, ubicato sull'isolotto di Megaride.

⁷³¹ Vedi Petrella, B. (a cura di) (1995) *La Carta: riflessioni interpretazioni fonti*, DIPIST Università "Federico II" - UNCHS Habitat, Napoli.

FIGURA 9.1

LE INCHIESTE INTERNAZIONALI SVOLTE
DALL'IGCM 94 E DAL DIPIST IN PREVISIONE DELLA
PARTECIPAZIONE AD ISTANBUL



- L'inchiesta ha coinvolto in prima istanza la comunità scientifica internazionale, ed i risultati sono stati pubblicati nel dicembre '94. Per la partecipazione ad Istanbul sono stati elaborati alcuni questionari rispettivamente rivolti ai rappresentanti dei Governi stranieri in Italia, ai Sindaci delle principali città del mondo, ed ad alcune NGO internazionali.

Garau, rappresentante UNCHS in Europa,⁷³² e Nicola Scalzini, responsabile pro tempore del Comitato Nazionale per la partecipazione italiana ad *Habitat 2*; ricercatori di diversi paesi esposero casi di studio ed esperienze personali collegate alla *Carta di Megaride* che fu interpretata e rappresentata anche in forma scenica.⁷³³

I risultati del Convegno del 2 dicembre furono sanciti in una breve mozione finale,⁷³⁴ sottoscritta dai parte-

⁷³² Pietro Garau, Director, Europe Office, Special Representative of the Secretary-General (Based in Geneva, Palais de Nations).

⁷³³ Il gruppo "Corps Rompu" (con la regia di Maria Claudia Massari) si esibì in una performance dal titolo "Transitabili Distanze" che rappresentava il degrado urbano e la risposta offerta dai dieci principi.

⁷³⁴ Di seguito sono riportate tra virgolette le parti tratte dalla suddetta mozione finale.

cipanti, sintesi delle posizioni emerse dal dibattito che proiettava il gruppo dei sostenitori della *Carta di Megaride 94* verso la Conferenza d'Istanbul.

In tale documento si ribadisce il valore della città in quanto "prodotto della storia" e si stigmatizza che essa è il luogo dello sviluppo della cultura, della scienza e della tecnologia, ma è anche il luogo del degrado "nelle sue diverse forme - fisico, funzionale e ambientale (...) luogo d'invivibilità ed insicurezza caratterizzato da bassi livelli della qualità della vita". Si sottolinea la caduta dei valori, il degrado, laddove la città "deve essere espressione d'equità, coesione, solidarietà, sostenibilità, organizzazione e governo".

Le città non riescono più a rispondere ai bisogni dell'uomo; tra i principali obiettivi, la mozione annovera: "l'equilibrio uomo-ambiente, il rispetto dell'uomo e della sua cultura, l'accessibilità ai luoghi ed ai servizi, la sicurezza, il governo delle trasformazioni, il recupero dei luoghi e dei segni della città, il rispetto della storia e della cultura urbana". Fermare il degrado e indicare a tecnici, decisori e cittadini la strada da seguire per "adeguare le città all'entità del terzo millennio": è questo l'obiettivo che si pone la *Carta di Megaride 94*.

La mozione termina fissando "quattro idee-guida cui fanno riscontro (...) altrettante azioni-obiettivo: il degrado urbano e la lotta al degrado; l'innovazione come modello culturale, scientifico e tecnologico; il mutamento come condizione ma anche come occasione per costruire un futuro agli insediamenti umani; la partecipazione, degli uomini e delle donne in pari grado, come condizione necessaria per dare un futuro alla città".

9.2. La partecipazione alla Conferenza Habitat 2: IGCM 94 e DIPIST ad Istanbul

Nella primavera 1996, sia l'International Group Charter of Megaride 94, sia il Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio dell'Università "Federico II" di Napoli sono stati accreditati alla Conferenza *Habitat 2* acquisendo, così, il diritto a partecipare, con propri delegati⁷³⁵, al Forum delle NGO⁷³⁶. La delegazione, co-

stituitasi abbastanza tardi, non ha partecipato ai PrepCom 2 e 3 tenutisi, rispettivamente, a Nairobi e a New York,⁷³⁷ durante i quali sarebbe stato possibile esercitare un'azione di pressione per l'inserimento di specifici contenuti nella bozza dell'*Habitat Agenda*, successivamente negoziata ad Istanbul.

I delegati, urbanisti impegnati nella ricerca scientifica, hanno radici e formazioni diverse, ed hanno partecipato alle diverse iniziative collegate alla *Carta di Megaride 94*: dal concorso internazionale alla raccolta di adesioni, dai convegni alle sperimentazioni sul campo e così via. Corrado Beguinot, quale direttore del DIPIST, ha promosso sin dal 1986 l'attività di cooperazione scientifica internazionale che ha messo in contatto tra loro ricercatori e studiosi della città di diversi paesi del mondo. Agli inizi degli anni novanta è nata l'idea di promuovere un concorso internazionale di idee per la città del XXI secolo e per una nuova carta dell'urbanistica che si andasse ad affiancare alla Carta di Atene e alla Carta di Machu Picchu ereditandone i valori, riprendendone i contenuti ancora validi, individuando nuove istanze proprie dell'epoca che viviamo.⁷³⁸

Bianca Petrella ha partecipato a tutte le fasi e, nel 1992, ha curato il bando del concorso internazionale di idee che ha visto la partecipazione di circa cento gruppi; successivamente ha fatto parte del comitato che, raccogliendo tutte le istanze, ha scritto i dieci principi della *Carta di Megaride 94*, e ha raccolto l'adesione di circa seicento sottoscrittori.

Katherine Keane, nel 1993, è risultata vincitrice del concorso internazionale; le sue idee sono state recepite, in particolare, nel primo principio della *Carta di Megaride* (Città e Natura); da allora la Keane partecipa alle iniziative legate a *Megaride 94* e la sua presenza nella delegazione è stata importante in quanto rappresentava un'area a forte sviluppo economico e tecnologico e che esercita una forte influenza a livello mondiale.

⁷³⁵ Incontri preparatori alla conferenza *Habitat 2*; in particolare, sarebbe stata importante la partecipazione al PrepCom 3 di New York (febbraio '96) a cui hanno partecipato altre NGO italiane.

⁷³⁶ Vedi Petrella, B. (1992) *Passato presente futuro per una città intelligente*, in Beguinot, C.; Cardarelli, U. (1992) *Città cablate e nuova architettura Per il XXI secolo un'enciclopedia*, Consiglio Nazionale delle Ricerche Istituto di Pianificazione e Gestione del Territorio, Università degli Studi di Napoli "Federico II", Napoli (vol. I cap 5).

⁷³⁵ Ad Istanbul erano presenti sei delegati: Beguinot era delegato a rappresentare il DIPIST; Petrella, Keane, Kim, Orlinska e Kei rappresentavano l'IGCM 94.

⁷³⁶ Non-Governmental Organization.

Iwasaki Kei è stato scelto per rappresentare il Giappone, paese simbolo del contrasto tra esasperazione tecnologica e tradizione storica e, contemporaneamente, della difficoltà – nonostante l'avanzamento economico e tecnologico – di realizzare una soddisfacente qualità della vita urbana.

Seouk Chul Kim rappresentava la Corea, dieci anni or sono annoverata tra i paesi in via di sviluppo, ma che, soprattutto negli ultimi anni, ha vissuto una vertiginosa crescita che ne ha fatto una potenza industriale ed economica seconda, in Oriente, solo al Giappone; a tale crescita non è corrisposto, però, un miglioramento della qualità della vita nelle città coreane, che risultano afflitte dagli stessi mali delle città occidentali, senza aver del tutto risolto quelli caratteristici dei PVS.

Halina Orlinska, rappresentava la Polonia e, più in generale, l'area dell'Europa orientale che fu di influenza dell'Unione Sovietica, le cui città, spesso caratterizzate da valenze storico-architettoniche, vivono un periodo di grande crisi e s'interrogano sul problema del recupero e della riqualificazione urbana.

La composizione della delegazione ad Istanbul fu esposta, evidenza e denuncia la mancanza di rappresentanti dei paesi del Sud del mondo, che pure hanno partecipato, fin dalle prime fasi, all'iniziativa della *Carta di Megaride*; d'altro canto, la partecipazione al Forum delle NGO era limitata⁷³⁹ e ciò ha costretto ad operare delle scelte, in alcuni casi compensate dal fatto che diversi sostenitori della *Carta di Megaride* provenienti da PVS erano presenti ad Istanbul in qualità di rappresentanti delle delegazioni governative dei rispettivi paesi o di altre associazioni.

All'interno della complessa organizzazione di *Habitat 2*, la delegazione IGCM 94 - DIPIST ha avuto l'occasione di illustrare le proprie istanze e idee, in primo luogo, durante un workshop organizzato nell'ambito del Forum delle NGO e, in misura minore, durante l'audizione delle NGO al Comitato II.

I lavori del NGO Forum si sono sviluppati dal 30 maggio al 14 giugno;⁷⁴⁰ il 5 giugno, a cura dei sei delegati DIPIST - IGCM 94, si è tenuto il workshop "New

Charter of the Town and Country Planning and Government: Megaride 94"⁷⁴¹ nel quale sono stati illustrati i contenuti della *Carta di Megaride*, i primi risultati dell'inchiesta internazionale (sintetizzati nelle pagine che seguono) e alcuni dei programmi di cooperazione scientifica in corso tra il DIPIST e le istituzioni afferenti all'IGCM 94 (in particolare, le attività relative alla Corea, alla Polonia e al Giappone).

Inoltre, lunedì 10 giugno, presso il Comitato II, si è svolta l'"audizione" dei rappresentanti rispettivamente delle NGO, dei CBO (comitati di cittadini e altre associazioni di base) e del Youth Caucus (comitato per i problemi della gioventù). Dopo l'"audizione" dei delegati ufficiali è stata data ai rappresentanti delle singole associazioni la possibilità di esprimere brevi dichiarazioni come contributo (molto aleatorio) al processo di costruzione dell'*Habitat Agenda*; in tale occasione Halina Orlinska ha potuto esprimere, seppur molto rapidamente, il pensiero e le posizioni strategiche della delegazione IGCM 94 - DIPIST riguardo alle problematiche degli insediamenti umani affrontate ad Istanbul.

La delegazione IGCM 94 - DIPIST ha partecipato attivamente ai diversi eventi previsti all'interno del Summit, diffondendo i contenuti della *Carta di Megaride* e la filosofia che li sottende, e costruendo momenti di confronto scientifico con altre associazioni e organizzazioni al fine di individuare nuovi interlocutori con cui dialogare e collaborare nel "dopo Istanbul".

I membri della delegazione hanno partecipato, seppure solo come uditori, alle sessioni plenarie, ed in tal modo è stato possibile contattare alcuni membri della delegazione governativa e alcuni parlamentari del nostro Paese;⁷⁴² inoltre, i delegati hanno partecipato all'Urbanization Caucus e ai Dialoghi su trasporti nella città futura, energia sostenibile negli insediamenti umani, cittadini e democrazia. Infine, la delegazione ha assistito ad alcune sedute del Forum delle Autorità locali, a diverse tavole rotonde su tematiche urbane ed alle esibizioni delle Best Practices.

⁷³⁹ Le organizzazioni nazionali potevano inviare al massimo tre membri, quelle internazionali al massimo cinque membri.

⁷⁴⁰ Per la complessa articolazione di *Habitat 2* vedi il Cap. 2 "L'Habitat 2 Conference".

⁷⁴¹ "New Charter of the Town and Country Planning and Government: Megaride 94", The dissemination of the principles of a new town planning culture identifying the passage from theoretical statements to an operating document, International Group Charter of Megaride 94, Theme Urbanization (cfr. NGO Forum Programme).

⁷⁴² Sulla partecipazione ufficiale del nostro Paese al City Summit vedi Cap. 8 "Il contributo dell'Italia ad Habitat 2".

9.3. L'inchiesta internazionale

9.3.1. *Obiettivi, struttura e contenuti* - L'inchiesta internazionale, ideata nel 1995, è stata individuata come veicolo di diffusione dei contenuti della Carta di Megaride, volta a mantenere viva l'attenzione su di essa, a stimolare nuove adesioni e iniziative e, soprattutto, a valutare in itinere il passaggio dalla teoria alla prassi.

L'inchiesta è partita inoltrando un questionario articolato in sette domande a oltre centocinquanta studiosi della città e dei fenomeni urbani; dalle risposte pervenute, attraverso una "griglia interpretativa" è stato possibile dedurre una "linea di pensiero"; come si è detto, i risultati di tale prima inchiesta sono stati illustrati nel Convegno di Napoli del dicembre '95. Nei giorni immediatamente successivi al convegno, il gruppo si è reso conto delle potenzialità offerte dal rapporto con l'UNCHS e dell'occasione costituita dalla partecipazione alla Conferenza *Habitat 2* come momento di diffusione e, nello stesso tempo, di confronto e verifica del percorso scientifico compiuto.

Contemporaneamente, si notarono le difficoltà che si sarebbero incontrate per costruire e apportare un valido contributo alla Conferenza; il problema principale era costituito dal tempo limitatissimo che, di fatto, non avrebbe consentito una sperimentazione sul campo della *Carta di Megaride 94* né, tantomeno, un approfondimento che mettesse in relazione i contenuti della Carta con le tematiche dell'*Habitat Agenda* e con le politiche di gestione del territorio attuate nei diversi paesi del mondo (o in un campione significativo di essi).

La strada da seguire è stata individuata nel proseguimento e nell'ampliamento dell'inchiesta internazionale, indirizzando l'indagine agli altri attori delle trasformazioni urbane e, in particolare alle autorità preposte al governo delle città e del territorio. D'altro canto, sono apparse subito anche le difficoltà di sviluppare l'inchiesta in così poco tempo –trattandosi, per giunta, di un'attività che esula dalle tradizionali attività di ricerca– ma le difficoltà sono state superate grazie al lavoro di circa venti persone.⁷⁴³

⁷⁴³ Per circa due mesi l'inchiesta ha assorbito il 70% delle risorse umane del gruppo di ricerca e significative risorse finanziarie; si sono incontrate difficoltà logistiche nelle diverse fasi: dalla ricerca del recapito, all'individuazione di un preciso interlocutore e al sollecito (telefonico e via fax) delle risposte.

L'ampliamento del target dell'inchiesta –dalla comunità scientifica ai gestori dei processi di trasformazione della città e ad altri attori coinvolti– è stato realizzato attraverso tre differenti questionari indirizzati rispettivamente:

- ai Sindaci delle maggiori città del mondo (in quanto rappresentanti delle autorità locali);
- ai Governi centrali (tramite le rappresentanze diplomatiche in Italia);
- alle principali NGO internazionali impegnate sulle tematiche dell'ambiente, dell'*habitat* e dei diritti umani.

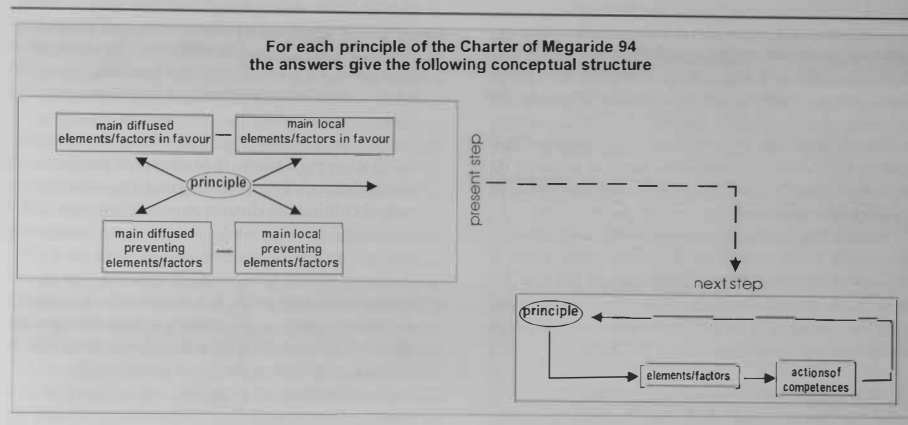
I tre questionari sono stati strutturati in maniera diversa per i differenti interlocutori; finalità comune è stata la verifica dell'applicabilità e dell'operabilità dei dieci principi della *Carta di Megaride 94*.

In particolare, il questionario indirizzato ai "Sindaci" si articola in tre domande simmetriche per principio e tre domande riassuntive.

- Per ogni principio si richiede di elencare tre elementi, o fattori, o azioni, che possano favorire l'attuazione del principio in questione e tre elementi, o fattori, o azioni, di ostacolo all'attuazione del principio stesso;
- per ogni elemento (o fattore o azione) si richiede di associarvi il soggetto (istituzionale o meno) che ha la competenza per affrontarlo ed eventualmente risolverlo;
- per ogni elemento (o fattore o azione) si richiede ancora di specificare se sia di valenza globale (ovvero se sia comune a gran parte delle città del mondo) o se si debba riferire esclusivamente alla città amministrata (Fig.9.2).

Le domande riassuntive finali richiedono un parere sull'utilità della *Carta di Megaride 94*, sulla possibilità che essa divenga una guida operativa per la pianificazione urbana e territoriale e, infine, si richiede un breve commento di sintesi all'intero questionario.

L'inchiesta indirizzata ai governi centrali ricalca in qualche maniera le domande riassuntive di quello dei Sindaci e, inoltre, chiede di indicare (per il proprio Paese) se e quale principio sia già stato tradotto in prassi operativa o per quali di essi si sia ancora lontani dalla attuazione. L'ultima delle domande posta ai governi è



più strettamente politica, e chiede se la cooperazione tra i diversi paesi del mondo –in relazione alle attività di pianificazione territoriale– sia possibile, sia ristretta all'interno di aree geografiche limitate, o sia impossibile.

Il terzo questionario è stato indirizzato ai rappresentanti delle principali associazioni non governative di dimensione internazionale (Greenpeace, Amnesty International, ecc.) alle quali è stato chiesto di indicare –in modo simile a quanto è stato fatto per i Sindaci, seguendo la griglia logica dei contenuti dei principi della *Carta di Megaride*– le azioni (o fattori di ostacolo) da attuare (da risolvere) per perseguire una qualità della vita urbana soddisfacente e sostenibile.

Durante lo svolgimento dell'inchiesta l'attenzione si è concentrata sulle autorità locali e, in misura minore, sui governi centrali, trascurando le associazioni internazionali, in considerazione dei tempi molto ridotti. Nel dettaglio, i questionari sono stati inviati a centonovantuno Sindaci di città distribuite nei cinque continenti, per un totale di centoventinove nazioni e agli Ambasciatori in Italia degli stessi centoventinove Paesi; attraverso una lunga e faticosa attività "diplomatica", si è cercato di instaurare un contatto diretto con il destinatario per ottenere un adeguato numero di risposte in tempi brevi, entro il maggio '96.

L'auspicio era di ricevere risposte significative che permettessero di avere una panoramica generale –anche se, per i motivi suddetti, poco approfondita– dei problemi e delle soluzioni da adottare per raggiungere l'equilibrio tra uomo, città, ambiente antropizzato e natura –tematiche centrali tanto nell'*Agenda 21* che nell'*Habitat Agenda*– e di capire quanto della *Carta di Megaride 94* potesse essere adottato e potesse, quindi, costituire un modus operandi per la gestione delle città.

Sono state ricevute risposte rispettivamente dai seguenti Stati: Egitto, Benin, Congo, Etiopia, Canada, Guatemala, Honduras, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Paraguay, Ecuador, Thailandia, Georgia, Lituania, Mongolia, Romania, Ungheria, Austria, Malta; e dalle seguenti città: Toronto, Ottawa, Mexico City, San Paulo, Delhi, Turkestan, Vilnius, Amsterdam, Bruxelles, Liverpool, Vienna, Reykjavic, Oslo, Darwin, Newcastle, Quito, Aosta, Bologna, Campobasso, Firenze, Napoli, Roma, Torino, Treviso.

Il numero delle risposte pervenute non è stato certamente sufficiente per definire un quadro attendibile, ma costituisce, in ogni caso, un campione per individuare, in prima approssimazione, le principali problematiche che caratterizzano le città, per effettuare considerazioni

in merito alla validità della *Carta di Megaride 94* e, in maniera trasversale, per valutare la sua potenziale applicabilità nelle diverse realtà urbane e territoriali.

L'esperienza insegna che le indagini effettuate tramite questionari inviati per posta hanno un numero medio di risposte che si aggira intorno al 20-25%; in realtà siamo poco al di sotto della media, ma considerando che i questionari vertono su un argomento poco conosciuto, difficile da affrontare e che richiede uno sforzo preliminare di lettura dei contenuti della *Carta di Megaride* da parte degli interlocutori, ci si può ritenere soddisfatti di questo primo risultato.

Inoltre, l'inchiesta ha rappresentato un momento importante nella attività di diffusione della *Carta di Megaride 94* nel mondo, e quindi il passaggio, per l'IGCM, da un ruolo internazionale ma scientifico, ad un ruolo attivo nel campo della cooperazione allo sviluppo per la risoluzione dei problemi urbani e dell'habitat.⁷⁴⁴

9.3.2. *L'inchiesta delle autorità locali (Sindaci)*⁷⁴⁵ - Le molteplici risposte pervenute dalle autorità locali sono state accorpate in un set di dodici elementi/fattori specifici, attraverso un'aggregazione logica di elementi simili, effettuata in maniera iterativa; gli elementi sono stati successivamente messi in relazione con la dimensione territoriale di riferimento (locale o globale) e con la competenza (autorità locali, governi centrali, ecc.). Questi accorpamenti hanno permesso di individuare, sia pure per grandi linee, quali sono, a parere degli amministratori locali, gli interventi da attuare nei diversi settori affinché gli standard qualitativi delle città si avvicinino a quelli previsti dall'*Habitat Agenda*, dall'*Agenda 21* e dalla *Carta di Megaride*.

In relazione agli elementi e fattori indicati dai Sindaci, si sono individuati i seguenti raggruppamenti (Fig. 9.3):

A) La prima categoria comprende gli elementi fisico-funzionali della città; i Sindaci chiedono interventi

di ricostruzione, riqualificazione e manutenzione degli spazi urbani, la creazione di spazi di relazione, di aree verdi, di parcheggi, ed interventi di arredo urbano; auspicano il miglioramento dell'accessibilità ad edifici e servizi; sollecitano il decentramento funzionale ed amministrativo; chiedono la creazione di nuove infrastrutture e il miglioramento dei trasporti pubblici.

- B) La seconda categoria riguarda i fattori sociali e culturali e, in particolare, si riconosce il perdurare di pregiudizi sociali e razziali originati dalle contrapposizioni culturali tra diverse etnie; si rileva una diffusa disgregazione sociale che genera conseguenti disequilibri sociali; si riconosce uno spiccato individualismo che, di fatto, ostacola i programmi di sviluppo sostenibile delle città, si ravvede la necessità di istituire incentivi alla partecipazione dei cittadini alla vita attiva della città e di ottimizzare i servizi sociali in particolare per le categorie deboli.
- C) Nella terza categoria sono stati raggruppati gli elementi o fattori simbolici dell'ambiente urbano; gli intervistati vedono la necessità di valorizzare il patrimonio storico-artistico delle città per favorire la continuità dei valori culturali; inoltre, si auspica la creazione di nuovi elementi simbolici che conferiscano identità ai luoghi urbani, la necessità di mantenere l'identità dei luoghi anche attraverso la conservazione delle tradizioni; si ravvede la necessità di attuare politiche di conservazione del patrimonio storico e culturale, di promozione della storia della città, di salvaguardia dei caratteri culturali del territorio.
- D) A questa categoria appartengono le tecnologie e le normative da attuarsi per la protezione dell'ambiente, che si concretizzano nella necessità di effettuare bilanci energetico-ecologici delle città e degli edifici, in azioni di conservazione del patrimonio naturalistico, nella adozione di normative che introducano parametri ambientali per la progettazione, nella ricerca di procedure e regole di pianificazione sostenibile che ottimizzino l'uso delle risorse rinnovabili, nella richiesta di effettuare nelle città efficaci azioni di monitoraggio e controllo dell'inquinamento. In questa categoria i problemi maggiormente sentiti sono ascrivibili a quelli inerenti alla gestione dei rifiuti (controllo, limitazione, riciclo, riconversione ecc.) ed all'inquinamento atmosferico, provocato per la maggior parte dal traffico veicolare, per il quale si richiede con forza lo sviluppo di mezzi alternativi e a basso impatto ambientale.

⁷⁴⁴ Dopo la partecipazione ad *Habitat 2*, l'IGCM è stato inserito nella "Directory on NGOs in OECD Member Countries active in the fields of Urban development and Habitat", promossa dall'UNCHS - Habitat, dal GRET (Habitat Solidarity Programme), dall'UN-NGLS (United Nations Non-Governmental Liaison Service) e dall'OECD Development Centre.

⁷⁴⁵ L'ideazione, l'analisi e l'elaborazione delle risposte è stata curata da B. Petrella, M. Clemente, M.L. de Cristofaro, A. Vitolo.

- E) Comprende i fattori economici, occupazionali ed abitativi, che sono quelli che garantiscono il soddisfacimento dei bisogni primari (in termini di comfort, habitat, lavoro) a tutta la popolazione, contribuendo all'eliminazione di povertà e disoccupazione.
- F) In questa categoria sono state inserite le richieste ascrivibili alla necessità di trovare regole e procedure qualificate per la pianificazione dell'ambiente urbano, in termini di ricerca di standard di bellezza dei piani, di procedure efficaci ed efficienti per la costruzione e gestione delle città e di vincoli dei Piani Regolatori.
- G) Le competenze dei soggetti della pianificazione delle città e della gestione urbana, raggruppati in questa categoria, riguardano principalmente la necessità di avere standard che assicurino una buona qualità amministrativa, in modo da superare l'atavica inefficienza burocratica e l'insufficienza della pubblica amministrazione e per assicurare il governo della complessità, la conoscenza e la gestione dei problemi, nonché un'efficace cooperazione regionale ed interregionale.
- H) Anche le nuove tecnologie sono viste quali elementi da impiegare per migliorare le nostre città; in particolare si auspica l'adozione di materiali da costruzione e tecnologie costruttive innovativi ed a basso impatto ambientale e si auspica lo sviluppo delle telecomunicazioni, di reti ed infrastrutture telematiche, che possono anche favorire il telelavoro.
- K) Gli elementi o fattori dei sistemi educativi e formativi sono spesso segnalati in quanto in grado innalzare il livello della qualità della vita urbana; i Sindaci rilevano, infatti, una generale necessità di aumentare la qualità culturale della popolazione, di mettere in atto azioni per favorire l'acquisizione di una cultura urbana e la comunicazione culturale e di favorire azioni ed interventi mirati alla educazione, alla formazione ed alla ricerca.
- L) La necessità di adottare politiche sociali per la promozione della partecipazione dei cittadini alla vita della città, la capacità delle istituzioni di anticipare le dinamiche future con azioni concrete di prevenzione, e le azioni di lotta alla criminalità ed alla emarginazione, sono segnalati dai Sindaci come elementi indispensabili per il raggiungimento dell'equilibrio nelle città.
- L) In questa categoria sono compresi gli elementi o i fattori di riferimento per l'attuazione della qualità

FIGURA 9.3

GLI ELEMENTI E LE COMPETENZE INDICATI DAI SINDACI



- Struttura del questionario e possibili combinazioni nelle risposte

urbana; questi elementi sono necessari per riorganizzare il sistema urbano, soffocato dalla sovrapposizione di interventi da parte di diversi enti locali

M) Infine, si hanno i fattori relativi all'economia ed alla finanza locale, in termini di modalità di reperimento di risorse economiche e finanziarie, di attuazione di modelli per lo sviluppo economico del territorio, di incentivi ed investimenti, quasi sempre carenti ma indispensabili.

I soggetti deputati ad affrontare, gestire e risolvere gli elementi precedentemente individuati, sono stati suddivisi in sette tipologie:

- 1) i governi centrali
- 2) i governi federali e regionali
- 3) i governi urbani e metropolitani
- 4) i governi di quartiere (in Italia corrispondono alle Circoscrizioni)
- 5) i comportamenti individuali
- 6) le associazioni non governative
- 7) i privati in tutte le forme di aggregazione.

9.3.3. *Le domande sui dieci principi e le risposte dei Sindaci* - Per ciascuno dei dieci principi, il questionario sottoposto ai Sindaci poneva sei domande a risposta multipla:

- quali sono gli elementi a favore dell'attuazione del principio? (tre risposte);
- quali sono le competenze da attivare? (tre risposte);
- qual'è la dimensione geografica di ciascun elemento? (tre risposte);

e, in maniera simmetrica, per i fattori di ostacolo:

- quali sono gli elementi di ostacolo all'attuazione del principio? (tre risposte);
- quali sono le competenze da attivare? (tre risposte);
- qual'è la dimensione geografica di ciascun elemento? (tre risposte).

Complessivamente, quindi, si tratta di 18 risposte per ogni principio; moltiplicando per il numero dei principi (10) ed ancora per il numero dei questionari pervenuti (24), si ottiene:

$$18 \times 10 \times 24 = 4.320$$

che rappresenta il numero delle risposte ricevute.

Questo fa capire che comunque, pur avendo ricevuto un numero limitato di questionari di risposta, si è ricevuta una notevole quantità di dati da gestire ed interpretare e, a tale scopo, è stata definita una matrice di elaborazione dei dati disponibili.

Per ogni principio, sulle righe, si sono collocate le 3 risposte richieste per ogni domanda; le righe, quindi, sono date dal prodotto delle risposte (3) per il numero dei principi (10), per il numero di questionari pervenuti (24):

$$3 \times 10 \times 24 = 720.$$

Le colonne, invece, sono date dalla somma delle categorie degli elementi a favore (12), delle competenze relative agli elementi a favore (7), delle dimensioni degli elementi a favore (2), delle categorie degli elementi di ostacolo (12), delle competenze relative agli elementi di ostacolo (7), delle dimensioni degli elementi di ostacolo (2):

$$12 + 7 + 2 + 12 + 7 + 2 = 42$$

Si perviene, quindi ad una matrice costituita dal seguente numero di elementi (o campi del modello interpretativo):

$$720 \times 42 = 30.240$$

La matrice è stata gestita da un programma che permette la costruzione di database interattivi con possibilità di elaborazioni grafiche e i dati sono stati trattati con tecniche statistiche semplici (ricostruendo le percentuali assolute e relative degli elementi e dei fattori menzionati nelle risposte relative ad ogni principio), in modo da non perdere la significatività a causa di troppe elaborazioni matematiche.

Agli elementi a favore è stato assegnato un valore positivo; ai fattori di ostacolo è stato assegnato un valore negativo e in tal modo è stato possibile, principio per principio, valutare e rappresentare il peso (positivo o negativo) avuto da ogni categoria di elementi o fattori o azioni.

Le informazioni ricavate sono relative a:

- frequenza (e quindi il peso) degli elementi a favore e dei fattori di ostacolo;
- diffusione o localizzazione degli elementi (positivi) e dei fattori (negativi) che permettono di raggiungere l'equilibrio (su cui è necessario intervenire, che devono essere introdotti per ...) tra la città e la tematica espressa dal principio;
- soggetti responsabili (in senso positivo e negativo) del perseguimento (o meno) dell'equilibrio tra la città e la tematica espressa dal principio.

Prima di passare all'analisi dei dati relativi ad ogni principio, si vuole sottolineare il peso attribuito, da quasi tutti gli intervistati, ai comportamenti individuali che i cittadini devono assumere per il perseguimento di uno sviluppo sostenibile. Ai cittadini, così come indicato anche dalla *Habitat Agenda* e dalla *Carta di Megaride*, i rappresentanti delle autorità locali chiedono di essere consapevoli dei problemi della città contemporanea e di contribuire alla loro soluzione adottando comportamenti "sostenibili" (partecipazione e collaborazione alla vita della comunità, riduzione dei consumi, ecc.).

Dalle risposte emerge, inoltre, la necessità di far partecipare attivamente i cittadini alla gestione della città, dimostrando, ancora una volta, la sintonia degli amministratori locali, almeno sul piano teorico, con quanto auspicato dalla *Habitat Agenda* e dalla *Carta di Megaride*.

Altro elemento comune riscontrato nelle risposte è la fiducia nelle possibilità offerte dalle nuove tecnologie (specialmente informatiche e telematiche) che, a giudi-

zio di alcuni intervistati, possono concorrere persino alla risoluzione dei problemi sociali.

Infine, dalla inchiesta emerge l'idea che le amministrazioni locali hanno della distribuzione delle responsabilità per il corretto governo delle città e del territorio: i Sindaci invocano ad essi la responsabilità di perseguire quasi tutti gli obiettivi e le priorità segnalate nel questionario, ma riconoscono prevalentemente ai governi centrali il compito della politica economica e le attività di pianificazione territoriale di grande respiro (piani per l'occupazione o per gli alloggi). Questo atteggiamento in apparenza contraddice l'autonomia che le autorità locali hanno richiesto con forza durante la Conferenza di Istanbul.

Un ultimo fattore comune, è la necessità di realizzare efficaci politiche sociali che possano favorire l'integrazione e la partecipazione di tutte le categorie alla vita della città e, conseguentemente, risolvere quei conflitti che rappresentano un serio ostacolo alla evoluzione sostenibile delle nostre città. Tali elementi hanno infatti un peso rilevante nelle risposte relative a tutti i principi della *Carta di Megaride*, persino nei principi "Città e Bellezza" e "Città e Recupero", che, in prima istanza, sembrerebbero lontani dalla tematica sociale.

L'impostazione del questionario ha consentito di ottenere, per ciascuno dei dieci principi, i risultati specifici di seguito descritti.

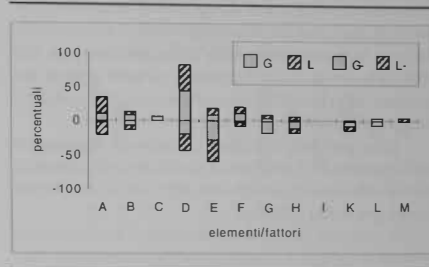
- I principio: *Città e Natura*

A giudizio della maggior parte degli intervistati, l'equilibrio tra città e natura si persegue utilizzando al meglio le nuove tecnologie a basso impatto ambientale⁷⁴⁶ e, nello stesso tempo, adottando efficaci normative per la protezione dell'ambiente. Tutto ciò non può ovviamente prescindere dalla ricerca di nuove regole e procedure, per la pianificazione urbana e per la riorganizzazione fisica e funzionale delle città (Fig. 9.4). Uno dei modi per conseguire la sostenibilità ambientale delle città, è quello di realizzare servizi efficienti in cui siano ottimizzate le risorse (di tempo e spazio).

È necessario utilizzare tecnologie EST per la gestione delle risorse idriche ed energetiche, per gli interventi di conservazione dell'ambiente naturale e per la gestione del problema rifiuti, ed intervenire in tal senso sia a livello politico che economico. Gli interventi di riorga-

FIGURA 9.4

LE RISPOSTE DEI SINDACI SU CITTÀ E NATURA



- Presenza percentuale delle categorie nella risposta dei Sindaci

nizzazione fisico-funzionale delle città sono orientati specialmente verso le attività di manutenzione e pulizia delle città, ma riguardano anche la mobilità e una migliore accessibilità ai luoghi urbani. I principali fattori di ostacolo sono da ricercarsi nella limitatezza delle risorse economiche per la soluzione dei problemi indicati, nello spreco delle risorse (causato dalla mancanza di pianificazione e dalla scarsa consapevolezza dei limiti delle risorse, sia da parte dei cittadini sia della amministrazione) e, infine, nel grande sovraffollamento nelle città che si traduce in un aumento generalizzato dell'inquinamento in tutti i settori.

Ci si sarebbe aspettato che fosse richiesto ai governi centrali di assumersi la responsabilità della soluzione dei problemi legati, in senso ampio, allo sviluppo sostenibile della città, anche in considerazione del fatto che i problemi ambientali hanno una dimensione mondiale⁷⁴⁷. In realtà -e ciò sembra ancora di più un paradosso poiché chi risponde al questionario è un rappresentante di un governo cittadino- le maggiori responsabilità, nel bene e nel male, sono attribuite proprio ai governi locali per entrambi gli elementi "D" ed "E". Tutto ciò porta a riflettere sul peso che oggi hanno nel mondo i governi locali, e sulla rivendicazione, sempre più decisa, di ruoli di maggiore responsabilità.

⁷⁴⁷ La consapevolezza della dimensione mondiale è stata confermata dall'analisi dei dati sulla dimensione dell'elemento "D" nel primo principio.

⁷⁴⁶ P.e. EST (Environmentally Sound Technologies).

- Il principio: Città e Popoli

Gli elementi principali su cui agire per attuare il principio "Città e Popoli" sono, per i Sindaci intervistati, la sicurezza del reddito, dell'alloggio e dell'educazione scolastica, la realizzazione di servizi sociali di supporto alle famiglie, la promozione della partecipazione alla vita della città, estesa a tutti i cittadini e a tutte le etnie che popolano oggi le città del mondo, e, non ultima, l'informazione (Fig. 9.5).

I principali fattori di ostacolo sono da ricercarsi in ambito culturale e religioso, nel rifiuto delle diversità, nel mancato riconoscimento dei diritti sociali e della pari dignità per tutti i cittadini.

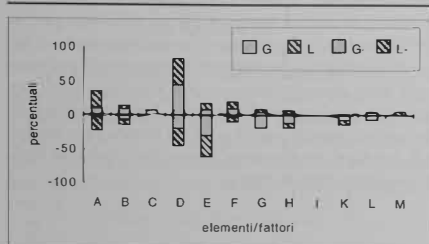
Un notevole fattore di ostacolo per l'attuazione del secondo principio è costituito dall'immigrazione clandestina dai PVS verso i paesi ricchi, con tutte le conseguenze ad essa collegate (ghettizzazione sociale, difficoltà di accesso al mercato del lavoro, sfruttamento, ecc.) e il problema, spesso, è aggravato dalle condizioni socio-economiche del paese ospitante; ad esempio, la disoccupazione interna – oggi strutturale in tutti i paesi industrializzati – limita le possibilità di impiego di cittadini stranieri e genera un meccanismo di feed-back che impedisce di risolvere il problema.

- III principio: Città e Cittadini

I primi elementi su cui agire per avvicinare le città alle esigenze dei cittadini sono l'accessibilità (ai servizi ed alle informazioni) e una migliore organizzazione fisica e funzionale della città (Fig. 9.6). La realizzazione di

FIGURA 9.5

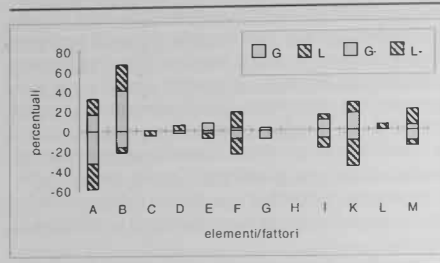
LE RISPOSTE DEI SINDACI SU CITTÀ E POPOLI



- Presenza percentuale delle categorie nella risposta dei Sindaci.

FIGURA 9.6

LE RISPOSTE DEI SINDACI SU CITTÀ E CITTADINI



- Presenza percentuale delle categorie nella risposta dei Sindaci.

servizi telematici può migliorare l'accessibilità alle informazioni – fornendole in tempo reale e indipendentemente dal luogo in cui sono computerizzate – e può incidere positivamente nel rapporto tra la città e i cittadini, appartenenti alle diverse categorie sociali; anche in questo caso le amministrazioni locali possono essere promotrici della realizzazione di tali servizi e, probabilmente, anche con costi relativamente bassi.

Nella scala delle priorità seguono i fattori sociali e culturali, l'educazione e la formazione, i pregiudizi, le contrapposizioni culturali, i disequilibri sociali. A parere dei Sindaci, su questi fattori è necessario intervenire con grande forza, in quanto essi sono di notevole ostacolo alla partecipazione dei cittadini alla gestione e alla vita della città.

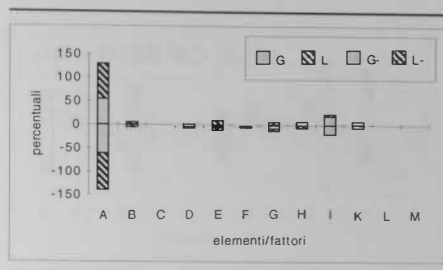
- IV principio: Città e Mobilità

Dalle risposte emerge la necessità di agire (anche in questo caso) sugli elementi fisico-funzionali delle città – in termini migliorativi ed organizzativi – per risolvere i problemi legati alla mobilità nelle città del mondo (Fig. 9.7). Bisogna costruire parcheggi ed incentivare il trasporto pubblico (con criteri ecologici) ed agire sulla mentalità dei cittadini che sono culturalmente orientati all'uso del mezzo su gomma privato.

Le soluzioni proposte vanno dalla realizzazione di percorsi e mezzi alternativi (p.e. le biciclette), all'introduzione di limitazioni di tipo economico (p.e. il road pricing) ma, soprattutto, è necessario agire sul disequi-

FIGURA 9.7

LE RISPOSTE DEI SINDACI SU CITTÀ E MOBILITÀ



- Presenza percentuale delle categorie nella risposta dei Sindaci.

librio esistente tra l'assetto spaziale e l'organizzazione funzionale del territorio. Si tratta, in definitiva, di riorganizzare la città nei tempi e negli spazi e di assicurarle uno sviluppo urbanistico qualificato e sostenibile, senza che ciò penalizzi i cittadini e nel rispetto delle diverse esigenze.

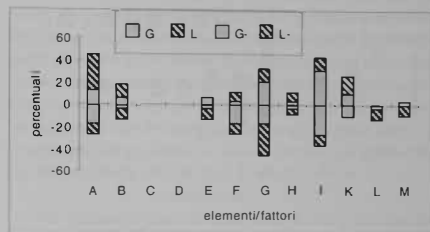
La mancanza di efficaci politiche sociali (soprattutto per favorire l'integrazione delle periferie urbane nella vita delle città) e di adeguate tecnologie (specie a basso impatto ambientale), sono viste come impedimenti all'attuazione di questo principio; la responsabilità di affrontare e risolvere questi problemi è affidata, prevalentemente, ai governi locali.

- V principio: Città e Complessità

La gestione della complessità urbana deve tenere conto di tutti gli elementi che concorrono alla sua definizione e, quindi, le risposte date alla domanda su questo principio –trasversale nei confronti di tutti gli altri della *Carta di Megaride*– si riferiscono, in realtà, a tutti i temi che riguardano la città (Fig. 9.8). Si richiede, da più parti, una ridefinizione dell'organizzazione dell'apparato burocratico con una migliore distribuzione delle competenze e delle responsabilità –in modo da evitare sovrapposizioni– ed una maggiore efficienza nelle attività di pianificazione territoriale, che devono essere integrate e continue nel tempo. Indispensabile strumento di supporto alla gestione della complessità urbana è l'informatica, che permette di raccogliere e monitorare i dati relativi alla città, e di individuare i punti deboli su cui

FIGURA 9.8

LE RISPOSTE DEI SINDACI SU CITTÀ E COMPLESSITÀ



- Presenza percentuale delle categorie nella risposta dei Sindaci.

agire; il miglioramento della accessibilità alle informazioni è uno dei prerequisiti che possono agevolare il governo della complessità urbana. Tutti questi diversi aspetti dovranno essere affrontati in maniera congiunta dai governi locali e centrali.

- VI Principio: Città e Tecnologia

Le nuove tecnologie devono essere sviluppate, in primo luogo, per la realizzazione di reti telematiche che favoriscano l'accessibilità a servizi ed informazioni ed al telelavoro (Fig. 9.9). L'uso e la progettazione delle nuove tecnologie, però, devono essere ambientalmente responsabili, al fine di non di ripetere gli errori passati; si ricorda ad esempio ed a monito l'uso dell'amianto per evitare le dispersioni termiche degli edifici, o delle molecole di sintesi non degradabili per aumentarne il potere pulente dei detersivi.

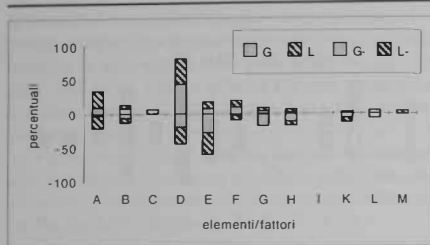
Da più parti, si sente la necessità di incentivare la progettazione di sistemi innovativi per la mobilità, in grado di ridurre l'inquinamento ambientale (ad esempio il trasporto elettrico) e di promuovere lo studio di nuove tecniche di riciclaggio e smaltimento dei rifiuti; in particolare si richiede un impulso all'uso delle nuove tecnologie proprio nel campo ambientale.

- VII principio: Città e Recupero

Il recupero della città deve avvenire attraverso la realizzazione di programmi integrati di pianificazione e

FIGURA 9.9

LE RISPOSTE DEI SINDACI SU CITTÀ E TECNOLOGIA



- Presenza percentuale delle categorie nella risposta dei Sindaci.

gestione, con regole snelle e senza sovrapposizione di competenze, e deve mirare all'equilibrio fisico e funzionale della città (Fig. 9.10).

È necessario diffondere la cultura del recupero sia tra i cittadini sia tra le amministrazioni locali; solo così, infatti, è possibile conservare, nel tempo, l'identità dei luoghi storici e valorizzare il patrimonio culturale, storico-architettonico e urbanistico. I maggiori elementi di ostacolo sono costituiti dai vincoli eccessivi posti dagli strumenti urbanistici e dalla mancanza di risorse finanziarie e di incentivi economici per il recupero urbano.

- VIII principio: Città e Sicurezza

Per assicurare ai cittadini una vita sicura è necessario agire su due fronti: diminuire la vulnerabilità della città fisica nei confronti dei rischi e delle catastrofi naturali o provocate dall'uomo, e adottare politiche sociali ed economiche per eliminare (o almeno diminuire) l'emarginazione e gli atteggiamenti violenti di alcuni gruppi sociali (Fig. 9.11). Nel primo caso si fa implicitamente riferimento agli elementi fisico-funzionali della città; in particolare, se si assicura la gestione e la manutenzione ordinaria, non si dovrà gestire l'emergenza.

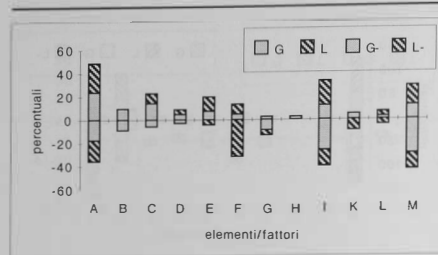
Ancora una volta sono gli stessi governi locali che desiderano assumersi in prima persona la responsabilità della soluzione di tali problemi.

- IX principio: Città e Bellezza

Per costruire una città bella ed efficiente bisogna intervenire in primo luogo sulle politiche sociali; solo in

FIGURA 9.10

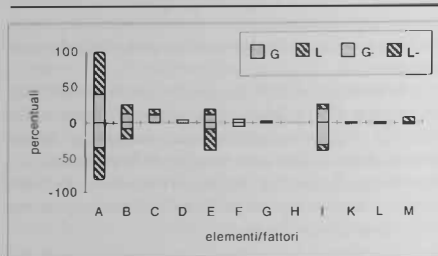
LE RISPOSTE DEI SINDACI SU CITTÀ E RECUPERO



- Presenza percentuale delle categorie nella risposta dei Sindaci.

FIGURA 9.11

LE RISPOSTE DEI SINDACI SU CITTÀ E SICUREZZA



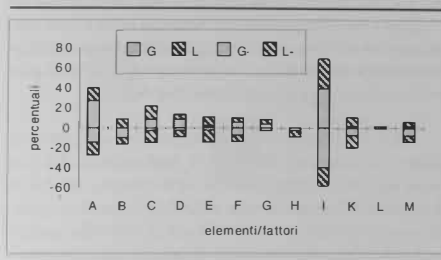
- Presenza percentuale delle categorie nella risposta dei Sindaci.

seconda istanza sugli elementi fisici e funzionali della città e, in misura minore, sulla conservazione del patrimonio simbolico, storico, artistico e culturale della città (Fig. 9.12).

Il maggior fattore di ostacolo coincide con la difficoltà di attuare politiche sociali che restituiscano dignità a tutti i cittadini e che, di conseguenza, interrompano la spirale viziosa povertà-degrado-vandalismo; le città potranno essere "belle" solo quando saranno risolti i conflitti sociali che impediscono a tutti i cittadini di avere gli stessi diritti.

FIGURA 9.12

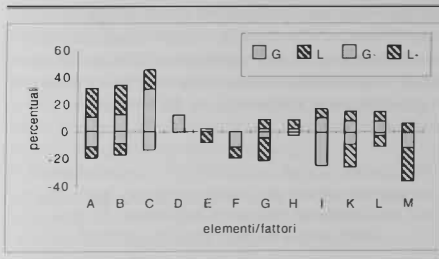
LE RISPOSTE DEI SINDACI SU CITTÀ E BELLEZZA



- Presenza percentuale delle categorie nella risposta dei Sindaci.

FIGURA 9.13

LE RISPOSTE DEI SINDACI SU CITTÀ E TEMPO



- Presenza percentuale delle categorie nella risposta dei Sindaci.

Altri fattori di ostacolo sono individuati negli elementi che regolano l'economia e la finanza locale, ovvero nella scarsità di fondi messi a disposizione delle autorità locali per il perseguimento di tali obiettivi.

- X principio: *Città e Tempo*

La memoria della città e della vita che in essa si è svolta si rispecchia nella protezione degli elementi e dei luoghi simbolici; ancora una volta l'assenza di politiche sociali efficaci e la mancanza di fondi e di strategie efficienti per la gestione dell'economia e della finanza locali, costituiscono i principali fattori che ostacolano il

perseguimento della continuità storica nelle città contemporanee (Fig. 9.13).

9.3.4. *Le domande di sintesi e le posizioni delle autorità locali* - La lettura complessiva delle posizioni espresse dai Sindaci ha evidenziato la distribuzione di frequenza degli elementi e dei fattori (loro omologhi in senso negativo) che in maniera globale favoriscono o ostacolano l'applicazione della *Carta di Megaride* e, in particolare, ha mostrato che le categorie di maggior peso sono rispettivamente gli elementi fisici e funzionali della città (A) e le politiche sociali (I) (Fig. 9.14).

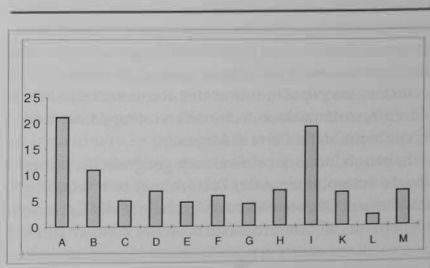
Gli elementi positivi della città fisica e funzionale sono legati all'erogazione dei servizi e, quindi, alla realizzazione delle necessarie strutture e infrastrutture di supporto, ad una corretta gestione e manutenzione della città ed alla accessibilità ai luoghi erogatori di servizi; gli elementi di tipo sociale sono collegabili alla solidarietà, considerata valore fondamentale per l'armonia nelle città multietniche di questo fine secolo.

Purtroppo, gli stessi elementi hanno un peso circa equivalente quando sono considerati come fattori di ostacolo in quanto, a giudizio di molti amministratori, i principali problemi delle città sono legati proprio alla componente fisico-funzionale ed agli aspetti sociali.

Evidentemente, i tempi di soluzione di tali problemi sono lunghi, sia per quanto riguarda le attività e le competenze da attivare per la riorganizzazione fisica e fun-

FIGURA 9.14

FREQUENZA PERCENTUALE DEGLI ELEMENTI/FATTORI IN TUTTE LE RISPOSTE DEI SINDACI



- Presenza percentuale delle categorie in tutte le risposte dei Sindaci.

zionale delle città, sia per quanto riguarda la struttura sociale ed economica della stessa.

Se si considerano insieme tutti gli elementi che riguardano le componenti fisico-funzionali delle città, quali la struttura fisica (A), la componente storica e culturale della città (C), i fattori riferiti alle condizioni economiche (E), le regole per la pianificazione dell'ambiente urbano (F) e gli elementi o i fattori della qualità urbana (L) –fattori che costituiscono alcune delle componenti urbane tradizionalmente di competenza degli urbanisti– il quadro che ne emerge è sconcertante: i fattori di ostacolo alla realizzazione di un equilibrio nell'assetto fisico-funzionale delle città superano di gran lunga, secondo il punto di vista degli amministratori locali, i passi positivi realizzati.

Questa situazione di disagio si evince in quasi tutti i questionari pervenuti, a testimonianza della ricorrenza dei problemi che i Sindaci si trovano ad affrontare, indipendentemente dalla parte del mondo in cui si trova la città.

Parallelamente, considerando unitamente i fattori sociali e culturali (B), gli elementi o fattori dei sistemi educativi e formativi (K) e le politiche sociali (I), e valutandone il peso positivo o negativo che essi hanno, si evince che anche in questi settori –tradizionalmente di competenza sociologica– si è ancora lontani dall'equilibrio tra elementi a favore e fattori di ostacolo.

Infine, si nota che la somma di tutti gli elementi a favore–e, quindi, dei problemi in qualche modo risolti o risolvibili–è inferiore alla somma di tutti i fattori di ostacolo presenti nelle città, a testimonianza di una certa impotenza e sfiducia da parte dei Sindaci.

Le uniche categorie in cui la parte positiva supera i fattori negativi sono gli elementi simbolici dell'ambiente urbano (C), ovvero la conservazione della memoria e del patrimonio storico, artistico e culturale delle città, e le nuove tecnologie (H), viste da più parti come elementi in grado di risolvere i problemi collegati alla gestione ed organizzazione fisica e funzionale delle città.

Infine, un rapido esame dei commenti di sintesi evidenzia, sostanzialmente, tre diversi atteggiamenti verso i contenuti della *Carta di Megaride*.

In primo luogo, in alcune aree geografiche, più sviluppate economicamente, culturalmente e tecnologicamente (p.e. Ottawa e Vienna) i principi della Carta fanno già parte del fare urbanistico; alcuni sono attuati attraverso gli strumenti di pianificazione vigenti, altri sono in corso o in programma di attuazione. Altri Sindaci esprimono apprezzamento per i contenuti della Carta,

ma sfiducia sulle possibilità di realizzazione (p.e. Torino e Treviso) e, in alcuni casi, si sottolinea il carattere utopico del documento (p.e. New Delhi). Il terzo atteggiamento è critico verso l'impostazione culturale della Carta, che ridurrebbe fittiziamente la complessità urbana compromettendo le possibilità di un apporto reale dello studio teorico alla pratica pianificatoria (p.e. Roma).

9.3.5. *L'inchiesta dei Governi nazionali (Ambasciatori in Italia)* - Le domande rivolte agli Ambasciatori dei Governi stranieri in Italia, come si è già spiegato, ricalcano le domande di sintesi rivolte ai Sindaci e i risultati, quindi, sono molto più circoscritti (Fig.9.15). Per tale motivo non si è effettuata una suddivisione per aree geografiche e per paesi e, avendo un solo interlocutore per nazione, si è ritenuto opportuno accorpare le risposte piuttosto che disaggregarle.

Gli obiettivi non raggiunti in alcuno dei paesi–e, quindi, i corrispondenti principi della *Carta di Megaride* non implementati–sono quelli relativi alla tecnologia, alla complessità urbana, alla mobilità; mentre si riscontra un'attenzione crescente verso la protezione delle risorse naturali, la valorizzazione delle attività di recupero urbano e, in generale, verso le istanze poste dai cittadini.

FIGURA 9.15

COMPARAZIONE TRA I PRINCIPI DELLA CARTA DI MEGARIDE 94 IMPLEMENTATI E QUELLI NON IMPLEMENTATI NEI PAESI DEL MONDO

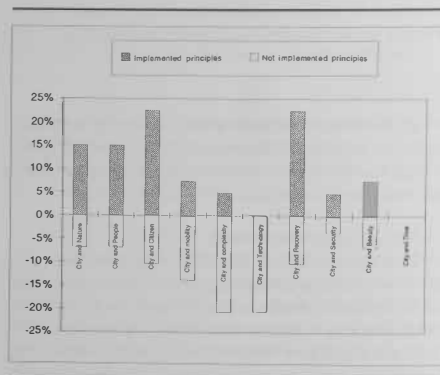
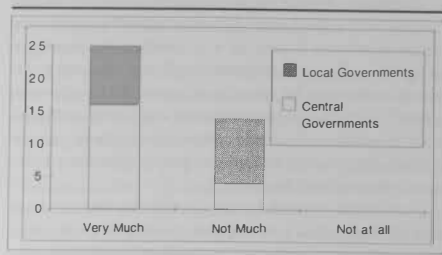


FIGURA 9.16

QUANTO È UTILE LA CARTA DI MEGARIDE 94?



Il dato più significativo, probabilmente, è quello relativo alla risposta sulla effettiva possibilità di trasformazione dei contenuti e dei principi della *Carta di Megaride* in regole e normative per la pianificazione e la gestione delle città; difatti, oltre il 50% degli intervistati ritiene che ci siano i presupposti per la sua attuazione, anche se esistono ostacoli di diversa natura. Si auspica, inoltre, che la cooperazione internazionale guidi le attività di pianificazione territoriale ed urbana rimanendo, però, entro i confini di aree geografiche non troppo ampie e che abbiano caratteri omogenei e problemi analoghi.

Per concludere, si è operata una lettura unitaria delle risposte alle domande di sintesi sia dei Sindaci che dei Governi (ambasciatori), e si sono rappresentati i risultati sotto forma di istogrammi sintetici (Fig. 9.16 - 9.18); da questi emerge la fiducia degli intervistati nei valori espressi dalla *Carta di Megaride 94* ma, contemporaneamente, emerge uno scetticismo di fondo, soprattutto da parte dei Sindaci, sulle effettive possibilità di tradurre i principi in regole e procedure per il governo del territorio, ovvero la difficoltà di passare dalla teoria alla prassi.

9.4. Il dopo Habitat 2

Il bilancio della partecipazione dell'IGCM 94 e del DIPIST al City Summit -considerando anche le attività svolte e i risultati ottenuti durante la fase preparatoria- può considerarsi positivo, anche se, probabilmente, una partecipazione più consapevole avrebbe offerto maggiori possibilità di diffusione della *Carta di Megaride 94* nonché delle attività scientifiche ad essa collegate.

FIGURA 9.17

I DIECI PRINCIPI DELLA CARTA DI MEGARIDE 94 POTREBBERO ESSERE TRASFORMATI IN REGOLE E PROCEDURE PER LA PIANIFICAZIONE DELLE CITTÀ?

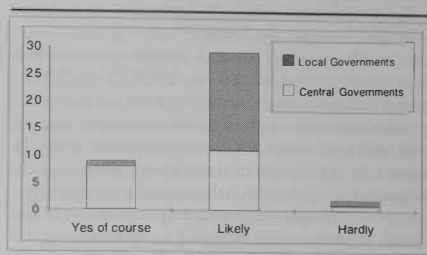
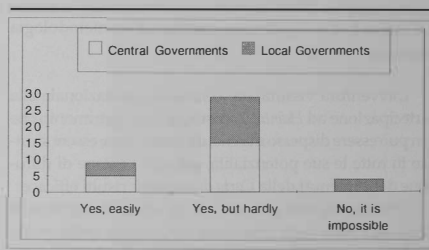


FIGURA 9.18

LA CARTA DI MEGARIDE 94 POTREBBE DIVENTARE UNA GUIDA EFFICACE PER LE POLITICHE DI SVILUPPO URBANO DEL SUO PAESE?



L'inchiesta internazionale ha consentito, pur nei limiti esposti nei precedenti paragrafi, di evidenziare le posizioni più diffuse, in particolare da parte degli amministratori locali, di fronte alle grandi problematiche della città del terzo millennio e, inoltre, ha contribuito ad individuare le potenzialità e i limiti della *Carta di Megaride*. In merito a quest'ultimo punto, si evidenzia che, seppur con qualche difficoltà, sia le autorità locali che i rappresentanti dei governi si mostrano possibilisti sulla traduzione della Carta in prassi operativa, anche se la strada da percorrere è ancora lunga.

L'apporto dell'IGCM94 e del DIPIST ad *Habitat 2*, è stato penalizzato da fattori esterni; in particolare, l'orga-

nizzazione della Conferenza non ha favorito la partecipazione attiva delle NGO, costrette al ruolo di spettatori piuttosto che di attori⁷⁴⁶, ma i limiti maggiori possono essere individuati nella pressoché totale assenza di azioni di coordinamento, delle NGO italiane, da parte del Comitato nazionale per *Habitat* ⁷⁴⁹.

Considerando tali limiti di carattere strutturale, la partecipazione della delegazione IGCM 94 - DIPIST ad *Habitat 2* va giudicata positivamente per più motivi.

In primo luogo, è stato importante essere presenti nella prima occasione di più ampia apertura delle Nazioni Unite agli interlocutori non governativi. In secondo luogo, il confronto dei delegati con il variegatissimo universo delle organizzazioni non governative e di tutti gli altri partecipanti ad *Habitat 2* ha costituito un momento di crescita ed ha fissato le basi per proficue attività di collaborazione e cooperazione scientifica. Terzo punto, *the last but not the least*, si è acquisita consapevolezza che i contenuti sanciti nella *Carta di Megaride* sono apprezzati e condivisi dai più; ciò su cui non c'è univocità sono le strategie per perseguire gli obiettivi delineati nei dieci principi e diventa, perciò, fondamentale lo sforzo per diffonderli e, soprattutto, per tradurli in metodologia operativa.

L'avventura vissuta, dal concorso internazionale alla partecipazione ad *Habitat 2*, costituisce un patrimonio che non può essere disperso ma che, di contro, deve essere sfruttato in tutte le sue potenzialità, affinché l'azione di diffusione dei contenuti della *Carta di Megaride* risulti efficace.

L'*Habitat Agenda* prevede tra gli obiettivi dichiarati il coinvolgimento degli attori non istituzionali, nello spirito che ha animato la Conferenza di Istanbul⁷⁴⁸ e, in tale ottica, l'UNCHS ha contattato le Organizzazioni che hanno partecipato al NGO Forum - e quindi anche il nostro gruppo - invitandole a partecipare alla fase di implementazione. L'IGCM 94 vuole raccogliere l'invito, proponendosi due obiettivi paralleli che si integrano fra loro: il primo è contri-

buire all'implementazione dell'*Habitat Agenda*, il secondo è favorire la diffusione della *Carta di Megaride*.

L'*Habitat Agenda* ha un carattere prevalentemente "normativo" e, negli oltre duecento articoli vuole fissare dettagliatamente le priorità e le strategie da perseguire⁷⁵¹ per lo sviluppo sostenibile degli insediamenti umani e affinché tutti, nel mondo, abbiano un alloggio adeguato⁷⁵²; è diretta prevalentemente ai governi nazionali e alle autorità locali che dovrebbero recepire le prescrizioni dell'Agenda e tradurle in prassi operativa attraverso gli strumenti legislativi.

La *Carta di Megaride* ha una dimensione minore, sia in termini di apporti che di consensi ricevuti; ha un carattere prevalentemente "culturale" e divulgativo piuttosto che normativo e definisce una filosofia di approccio alla città e al territorio attraverso dieci principi guida diretti a tutti i molteplici soggetti che contribuiscono alla configurazione degli scenari urbani: in primo luogo gli urbanisti, i cittadini, le autorità locali, i governi nazionali, le associazioni, ecc.

La duplicità degli obiettivi e la diversità dei due documenti, esaustivo il primo (almeno nelle intenzioni e nell'impostazione) sintetico e fortemente semantico il secondo, sembrerebbero impedire la definizione di strategie complementari; l'analogia delle tematiche e l'assimilabilità di molti punti dei due documenti consentono, in realtà, di definire una strategia comune che ottimizzi lo sforzo a farsi in termini di risorse umane, tecniche, strumentali e finanziarie, circoscrivendo, però, gli obiettivi da perseguire.

Il ruolo che l'IGCM 94 potrebbe svolgere è da un lato culturale e dall'altro lato di sostegno tecnico-scientifico. Sia per l'*Habitat Agenda* che per la *Carta di Megaride* 94 si potrebbero intraprendere azioni tese alla diffusione e al trasferimento dei contenuti nei paesi in cui il gruppo è attivo o si attiverà⁷⁵³; negli stessi paesi, il supporto tecni-

⁷⁴⁸ Sui limiti strutturali di *Habitat 2* vedi Cap. 2 "L'*Habitat 2* Conference".

⁷⁴⁹ Vedi cap. 8.

⁷⁵⁰ L'*Habitat Agenda* al paragrafo 223 auspica il coinvolgimento dei "rappresentanti delle autorità locali e gli attori della società civile, in particolare il settore privato e le organizzazioni non governative, in materia di alloggi adeguati per tutti e sviluppo d'insediamenti umani sostenibili, nell'osservanza delle proprie procedure" (t.d.a.).

⁷⁵¹ Per l'interpretazione critica di questi concetti vedi il Cap. 4 "L'Istanbul Declaration e l'*Habitat Agenda*".

⁷⁵² Il concetto di "alloggio adeguato" è stato molto dibattuto durante la negoziazione del testo dell'*Habitat Agenda*, sia nei PrepCom sia durante il City Summit; in particolare, i Paesi più ricchi, primi fra tutti gli USA, non volevano che fosse sancito il diritto alla casa per tutti ma solo un più generico (e meno impegnativo per i governi) "ricovero" o "riparo".

⁷⁵³ In prima istanza, si potrebbe concentrare l'attività nei paesi in cui sono già avviati progetti di cooperazione scientifica internazionale, per poi estendere l'azione all'interno di tutti i trentadue Paesi che hanno sottoscritto la *Carta di Megaride* e degli altri paesi che in futuro aderiranno all'iniziativa.

co-scientifico potrebbe essere offerto alle autorità nazionali e locali preposte al governo e all'amministrazione del territorio, attraverso programmi di cooperazione scientifica a livello nazionale, comunitario e, soprattutto, internazionale.

Nei prossimi mesi si vuole dare un deciso impulso alle attività di cooperazione che, al momento, sono in fase di definizione e, in linea di massima, si prevedono a breve termine le tre tappe di seguito riportate.

La prima fase prevede l'ampliamento della raccolta di informazioni – iniziata con l'inchiesta internazionale descritta nei paragrafi precedenti – che potrebbe essere condotto in collaborazione con altri enti ed istituti di ricerca specializzati o adottando metodologie d'indagine compatibili con l'organizzazione e le risorse del gruppo di lavoro. La seconda tappa è finalizzata alla partecipazione dei ricercatori che afferiscono all'IGCM 94 alle manifestazioni scientifiche collegate all'implementazione dell'*Habitat Agenda* e al progetto di diffusione della *Carta di Megaride*. La terza, infine, coincide con l'organizzazione di un forum internazionale⁷⁵⁴ durante il quale analizzare e verificare in itinere il processo di implemen-

tazione dell'*Habitat Agenda* e l'avanzamento del progetto di diffusione della *Carta di Megaride*.

Per concludere, è importante sottolineare che, se si rivisita il percorso compiuto dal '92 ad oggi, ci si accorge della continuità di azione sostenuta da un disegno unitario⁷⁵⁵; dall'altro lato, però, emerge l'opportunità di istituire una struttura che raccolga i ricercatori dei diversi paesi e che sia dedicata, a tempo pieno, alle complesse e impegnative attività di cooperazione scientifica internazionale e al progetto di diffusione della *Carta di Megaride*. Si ritiene, infatti, che proprio l'assenza di un'organizzazione strutturata e finalizzata abbia penalizzato le azioni sin qui svolte in termini di efficacia e di ottimizzazione degli sforzi compiuti e delle risorse investite.

In tale ottica, il gruppo promotore della *Carta di Megaride* sta lavorando affinché l'International Group Charter of Megaride 94 possa strutturarsi in maniera stabile e organica e, quindi, svolgere la necessaria azione coordinata nei diversi paesi del mondo, sviluppando pressioni sistematiche nei confronti dei governi, delle autorità locali e di tutti gli altri attori coinvolti nelle trasformazioni urbane.

⁷⁵⁴ Il forum è previsto per l'inverno 1997-98 a Napoli.

⁷⁵⁵ Il disegno unitario è dovuto, in larga misura, a Corrado Beguinot (direttore del DIPIST e coordinatore dell'IGCM 94) che ha ideato e promosso l'iniziativa *Carta di Megaride*.

ERICH ROBERTO TREVISIOL
Coordinatore

&

CARMELA MELANIA CAVELLI, GIORGIO FERRARESI,
ALESSANDRO GIANGRANDE, ALBERTO MAGNAGHI,
ELENA MORTOLA, WOLFGANG SACHS, EDOARDO
SALZANO, ENZO SCANDURRA, ALBERTO TAROZZI

AGENDA PER L'AUTOSOSTENIBILITÀ
Sufficiacia e discontinuità di un processo

SECONDO PREMIO DEL "CONCORSO 1996"

IN LA SOSTA DI

LA SOSTA DI

A

LA SOSTA DI LA SOSTA DI LA SOSTA DI
LA SOSTA DI LA SOSTA DI LA SOSTA DI
LA SOSTA DI LA SOSTA DI LA SOSTA DI
LA SOSTA DI LA SOSTA DI LA SOSTA DI

LA SOSTA DI LA SOSTA DI LA SOSTA DI
LA SOSTA DI LA SOSTA DI LA SOSTA DI

LA SOSTA DI LA SOSTA DI LA SOSTA DI

AGENDA PER L'AUTOSOSTENIBILITÀ

Sufficienza e discontinuità di un processo

PREMESSA

All'interno dell'attuale dibattito sulla sostenibilità dello sviluppo, la *Scuola Territorialista Italiana*, riprendendo ed integrando gli esistenti approcci di carattere normativo (basati sulla triade di concetti come soddisfacimento dei bisogni di base, autoaffidabilità ed ecosviluppo), ha elaborato il concetto di *Sviluppo Locale Autosostenibile*, proponendone applicazioni analitiche e sperimentazioni in diversi contesti territoriali.

Questo tipo d'approccio:

- a) evidenzia il ruolo crescente che viene assumendo il territorio nel contesto dei problemi legati alla sostenibilità, ruolo che conseguentemente pone la produzione di qualità territoriale quale indicatore essenziale nella produzione di ricchezza durevole;
- b) postula una sorta di "ritorno al futuro" tornando alle origini del termine sostenibilità (recuperando cioè un concetto di sviluppo diverso, basato sulla triade di concetti soprannominati);
- c) sottolinea il termine locale, intendendo con esso la forte volontà di valorizzare le identità dei luoghi e le società locali.

È attraverso il grimaldello concettuale ed operativo dello Sviluppo Locale Autosostenibile che il presente lavoro fa il punto relativo alle problematiche del degra-

do e dello sviluppo sostenibile e verifica struttura, contenuti ed efficacia delle soluzioni proposte dalla Conferenza mondiale Habitat II.

Un altro puntello all'uso dei concetti e delle metodologie dello SLA è fornito da un attento recupero di quanto di più originale è emerso nel lungo percorso che va da Vancouver ad Istanbul.

Tali elementi, in sintesi, sono:

- a) la scelta d'*indicatori* per lo sviluppo che includano il soddisfacimento dei bisogni di base, considerando come indicatori preziosi della qualità della vita e del territorio, gli indicatori *percettivi ed estetici* (uscendo da una certa deviazione degli studi volti a definire indicatori di sostenibilità troppo concentrati sugli aspetti ambientali e sulla determinazione della sola quantità degli impatti). Si vuole sottolineare la centralità di pratiche di valutazione dell'efficacia dei progetti caratterizzati dalla ricerca di sostenibilità, basate prima sull'ascolto e dopo sulle varie tecniche di presa delle decisioni. In sintesi, si pone l'accento più sulla costruzione di norme che sui parametri;
- b) il recupero di una dimensione mondiale sullo sviluppo sostenibile che *include realmente la voce e la progettualità del Sud del mondo* (all'inizio, infatti, tutto il dibattito sulla sostenibilità, pur avendo una cornice mondiale, era effettivamente dominato dalla dialettica dell'ambientalismo occidentale). In alcune Confe-

renze si giunge anche alla conclusione radicale che i veri progetti sostenibili per il Sud, sono quelli elaborati in forma endogena ed a piccola scala e che il Nord dovrebbe contribuire supportando, essenzialmente, la costruzione di strutture istituzionali locali;

c) il recupero degli originali *referenti* dello sviluppo sostenibile (sia come soggetti –agenti dello sviluppo– che come discipline che concorrono a determinare come si fa un progetto sostenibile). Evitando la deriva verso la sottolineatura dei soli *processi* di sostenibilità è più utile passare, per una vera operatività, al coinvolgimento degli attori sociali attivamente protagonisti. Vengono così definiti nuovi partenariati fra le Istituzioni Internazionali, i Governi Locali, le Popolazioni interessate dagli interventi, i vari Attori socioeconomici e, non da ultimo, i Progettisti. In questo processo entra sicuramente in sofferenza il ruolo degli Stati Nazionali. Tutto ciò è ben espresso in quel paragrafo dell'Agenda Habitat II ove si specifica che "... benché Habitat II sia una conferenza di Stati e molto possa essere fatto dai Governi nazionali per aiutare le comunità locali a risolvere i loro problemi, gli attori che decreteranno il successo o il fallimento nel processo di miglioramento delle condizioni degli insediamenti umani si trovano principalmente al livello di comunità nei settori pubblico, privato e nonprofit. Sono questi i settori – amministrazioni locali e altre parti interessate – che si trovano in prima linea nel perseguire gli obiettivi di Habitat II ...".

Tornando alle considerazioni svolte sulla definizione dello SLA, possiamo dire che le soluzioni proposte in base a questo paradigma, vanno situate all'interno dell'ellisse a cavallo fra efficacia e sufficienza ossia nel campo della *sufficienza* (sufficienza + efficacia) che tende a sottolineare maggiormente gli aspetti normativi e qualitativi dello sviluppo sostenibile (vedi diagrammi, Fig. 2).

Il presente lavoro è stato coordinato e curato da *Erich Roberto Trevisiol*¹ che ha steso anche, la Premessa e il cap. 1 "Habitat II, struttura". Il cap. 2 "Il punto sullo Sviluppo Locale Autosostenibile (SLA)" è opera di *Alberto*

*Magnaghi*², mentre i capp. 3 "Verifica della praticabilità ed efficacia delle soluzioni di Habitat II" e 5 "Strumenti per valutare l'autosostenibilità" sono stati redatti da *Carmela Melania Cavelli*³. Per il cap. 4 "Valutazioni su Habitat II in base ai processi già avviati" sono responsabili *Wolfgang Sachs*⁴ ("Otto idee per un futuro sostenibile: il rapporto Wuppertal come contributo per uno sviluppo globalmente sostenibile"), *Elena Mortola*⁵ e *Alessandro Giangrande*⁶ ("L'esperienza dei Laboratori Municipali di Quartiere del Comune di Roma"). *Alberto Tarozzi*⁷ è l'autore del cap. 6 "Sostenibilità-autosostenibilità lessico negli anni novanta". Il cap. 7 "Finestre dei testimoni chiave" è curato da *Edoardo Salzano*⁸ ("Sostenibilità nella Pianificazione"), *Giorgio Ferraresi*⁹ ("I soggetti del progetto ecologico dell'abitare") e *Enzo Scandurra*¹⁰ ("Quali cambiamenti la Complessità pone all'Urbanistica?").

L'iconografia, scelta e rielaborata dal Coordinatore, ove non sia espressamente citata una fonte diversa, proviene dall'archivio immagini dei "Laboratori Municipali di Quartiere" di Roma.

Si è volutamente scelto di ridurre al massimo la parte bibliografica e delle note, dato il carattere della presente monografia.

² Architetto, Professore Ordinario presso il DUPT della Facoltà di Architettura, Università di Firenze, fondatore della Scuola Territorialista Italiana.

³ Architetto, membro della Commissione di Impatto Ambientale presso il Ministero dell'Ambiente, delegata al Forum delle ONG di Habitat II.

⁴ Sociologo dello sviluppo e filosofo, di nazionalità tedesca, è uno degli estensori del Rapporto Wuppertal.

⁵ Architetto, DiPSA, Facoltà di Architettura della Terza Università di Roma, responsabile del coordinamento dei Laboratori di Quartiere di Roma.

⁶ Fisico, dirige il Laboratorio CAAD del DiPSA, Facoltà di Architettura della Terza Università di Roma.

⁷ Sociologo, Dipartimento di Sociologia, Facoltà di Scienze Politiche, Università di Bologna, ha curato numerosi saggi sullo sviluppo "diverso" e dirige la collana "Quale Sviluppo".

⁸ Ingegnere, Professore Ordinario di Urbanistica e Presidente del Corso di Laurea in Pianificazione Territoriale, Urbanistica ed Ambientale dello IUAV.

⁹ Architetto, Professore Ordinario di Progettazione Urbanistica presso il DST della Facoltà di Architettura, Politecnico di Milano.

¹⁰ Ingegnere, Professore Ordinario di Ingegneria del territorio presso il DAUI, Facoltà di Ingegneria dell'Università di Roma "La Sapienza".

¹ Architetto, ricercatore di Pianificazione Ambientale presso il DAESTIUAV, ha partecipato alla Delegazione Italiana di Habitat II.

1. HABITAT II - STRUTTURA

1.1. Il percorso da Vancouver a Rio fino ad Istanbul

Gli anni che vanno dal 1972 al 1976 (anno della Conferenza Habitat I a Vancouver), possono essere considerati come gli "anni zero" per la fissazione dei limiti allo sviluppo, in funzione della salvaguardia dell'ambiente.

Sono almeno tre le ragioni dell'importanza eccezionale di questo periodo:

- il riconoscimento del legame fra caratteristiche dello sviluppo (e per alcuni ci si chiede se sia ancora legittimo parlare di sviluppo) e loro compatibilità con la stessa sopravvivenza fisica del pianeta terra; è nel 1972 che si tiene la Conferenza di Stoccolma sull'ambiente umano, organizzata dalle Nazioni Unite;
- l'apertura di un confronto internazionale nell'approccio integrato ai problemi dell'abitare e degli insediamenti, che apre un ciclo ventennale di conferenze, vertici, agende conclusosi ad Istanbul nel 1996;
- la pubblicazione di una serie di testi e rapporti fondamentali, in cui si denuncia come prossimo l'esaurimento delle risorse e delle materie non rinnovabili; centrali sono il volume *Limits to the Growth* di D. H. Meadows ed il *Rapporto del Club di Roma* su i *Limiti dello Sviluppo*.

Se tre sono le ragioni certe, ce n'è una quarta più incerta; è sempre durante i lavori di Stoccolma che Maurice Strong (figura centrale del "Vertice della terra" di Rio, '92) avrebbe utilizzato il termine ecosviluppo o sviluppo alternativo. Strong avrebbe aperto quel potente filone di critica allo sviluppo attuale, in cui si afferma che lo sviluppo deve essere in armonia con l'ambiente, inscindibilmente legato alla soddisfazione dei bisogni umani di base e affidato alla forza interna delle comunità che lo promuovono. Il condizionale è d'obbligo perché la storiografia ufficiale colloca la formulazione completa del concetto d'ecosviluppo nel 1975, con la stesura di un documento da parte della *Dag Hammarskjöld Foundation* di Uppsala e n'elebbe, sempre nella metà degli anni settanta, a padre e divulgatore del termine Ignacy Sachs. Non è certo irrilevante che, sempre nel 1975, esca la seconda edizione di *Small is Beautiful*, da parte di Schumacher, un testo base in cui le strategie e le tecniche di ecosviluppo si legano alla necessità di una loro implementazione e gestione a scala locale.

Nei primi anni settanta gli argomenti centrali erano, da una parte, l'insostenibilità per tutto il pianeta dei trend

ambientali innescati dai processi di sviluppo in corso (il cosiddetto filone delle cassandre ambientaliste) e dall'altro un approccio verso il governo dell'abitare basato sull'intervento dall'alto.

Nel 1996, dopo quasi cinque lustri, Habitat II ha ricalibrato entrambi questi approcci.

1.2. Antinomie e contrapposizioni di Habitat II

Ad Istanbul sono state ancora presenti le due forti antinomie, che hanno caratterizzato molte assise internazionali, fra chi vede la città come metastasi e chi la vede come risorsa e fra chi si aspettava grandi decisioni operative e chi era invece scettico. Per quanto riguarda la *prima contrapposizione* bisogna concordare che, all'interno del rapido incremento della popolazione, la quota urbanizzata fa la parte del leone. Già oggi la popolazione del pianeta è in maggioranza urbana (con un trend di incremento pari a 2.5 volte di quella rurale), per il settanta per cento vive nei Paesi in Via di Sviluppo e le stime indicano che due terzi di quest'ultima percentuale vivrà nelle grandi metropoli asiatiche.

I senza tetto nel mondo odierno superano i cento milioni ed ogni anno si contano cinque milioni di giovani vittime a causa dell'acqua inquinata. Le grandi megalopoli nonostante insistano su di una superficie pari al 2% delle terre emerse, usano ben il 75% delle risorse disponibili.

Da un altro verso, molti hanno ricordato come le città siano tuttora i centri della civiltà urbana e dell'economia a diverse scale (si sta allargando anche l'elenco delle città sedi della rete di economia globale, le cosiddette città globali). Sono ormai realtà anche gli insediamenti a scala umana (nella versione dei Global Eco-Villages o delle Reti di Piccole Città).

Per la *seconda contrapposizione*, i risultati di Istanbul possono dichiararsi discreti per quanto riguarda i contenuti generali della *Istanbul Declaration on Human Settlements* e del suo documento più operativo che è l'*Habitat Agenda* (la cui quarta parte è costituita dal *Global Plan of Action*). Ma per quanto concerne l'applicazione concreta dei principi ivi affermati, si fa molto affidamento sulla capacità operativa e sui finanziamenti dei diversi rappresentanti della società civile presenti ad Istanbul (uno dei grandi temi di dibattito è stato, infatti, la possibilità di sopravvivenza dello stesso centro Habitat di Nairobi, in via di pesante ridimensionamento). In particolare, la nuova impostazione sottesa a tutti i documen-

ti di H II (vedi HS, *Speciale H. II*, 1996) è stata caratterizzata dal riconoscimento di:

- interdipendenza tra sviluppo economico, sviluppo sociale e protezione ambientale;
- necessità del rafforzamento (empowerment) dei gruppi svantaggiati e vulnerabili e dell'estensione dei processi partecipativi (con incoraggiamento dell'impegno civile di base);
- diritto all'alloggio, con relativi servizi ed infrastrutture, e diritti sul suolo (come titoli di godimento);
- legame inscindibile tra qualità della vita e qualità dell'habitat;
- sviluppo del partenariato pubblico-privato a tutti i livelli.

Va ancora sottolineato come un chiarimento più equilibrato sull'evolversi della situazione degli insediamenti umani lo ha dato il Rapporto "An Urbanizing World. Global Report on Human Settlements 1996", elaborato dall'IIED e dall'UNCHS e presentato durante la Conferenza, che formula come principali conclusioni (vedi HS, *Speciale H. II*, 1996):

- l'attuale crescita delle città non avviene secondo tassi veramente inediti né catastrofici (la stessa conclusione a cui sono arrivati recentissimi studi sull'evoluzione totale della popolazione mondiale);
- il mondo tende, oggi, ad essere relativamente meno dominato dalle megalopoli rispetto al passato (ma aumentano le città globali anche se non tutte sono megalopoli);
- la maggioranza delle megalopoli è comunque localizzata nei Paesi economicamente più forti a scala regionale;
- esiste un rapporto diretto tra crescita urbana e aumento delle povertà urbane;
- siamo in presenza di una grave sottostima dei disastri sanitari derivanti dagli insediamenti precari;
- gli insediamenti abusivi (o bidonville o favelas ... esistono ben cinquanta differenti dizioni per indicare i cosiddetti insediamenti informali) costituiscono, per una gran parte dell'umanità, la norma più che l'eccezione;
- la maggior parte delle soluzioni abitative nel mondo è ancora autoprodotta dagli abitanti stessi.

1.3. Breve anatomia di Habitat II

Habitat II è il risultato di un complesso percorso, costituito da varie fasi preparatorie (il PrepCom di aper-

tura si è tenuto a New York nel marzo 1993), dall'istituzione di comitati nazionali (aperti ed aventi lo scopo di costruire i *Piani di Azione Nazionali*) e dall'introduzione di nuove procedure, durante la Conferenza, in cui coinvolgere soggetti diversi dagli Organismi Internazionali e dagli Stati partecipanti.

Per la prima volta, in tante Conferenze delle Nazioni Unite, i rappresentanti delle Autorità Locali, delle ONG ed in genere della società civile sono stati formalmente ammessi al negoziato e parte delle loro istanze è stata introdotta nei documenti finali, attraverso le audizioni al Comitato 2 (il Comitato 1 includeva solo i rappresentanti ufficiali delle Nazioni). Lo svolgimento della Conferenza era basato fisicamente in tre poli principali; la Città della Ufficiale, la sede del Forum delle ONG e l'esposizione delle Best Practices (in realtà le attività erano innumerevoli, ed il tutto era in nome del coinvolgimento della base nelle decisioni).

La partecipazione è stata folta anche se minore rispetto alle aspettative (erano attesi 50.000 partecipanti, ma si è raggiunta meno della metà). Gli Stati partecipanti sono stati circa 120 e le ONG nell'ordine delle centinaia, senza contare i delegati delle Agenzie speciali delle Nazioni Unite, le Organizzazioni Intergovernamentali, i rappresentanti di varie Reti Organizzative e quelli di singole Associazioni e Comunità.

1.4. I contenuti della Dichiarazione e dell'Agenda

La Dichiarazione d'intenti d'Istanbul riflette in forma sintetica e impegna i firmatari ("... we commit ourselves to the objectives, principles and recommendations contained in the Habitat Agenda", *The Istanbul Declaration on Human Settlements*, par. 1) a rispettare, obiettivi, principi e raccomandazioni contenute nell'Agenda, per cui la presente monografia, d'ora in poi, farà riferimento soprattutto ai contenuti dell'Agenda.

Nell'Agenda ufficiale di Habitat (e nella Dichiarazione) ci sono almeno sette grandi blocchi tematici (che si ritrovano sparsi nelle quattro sezioni principali).

Il primo è il *diritto alla casa*. Soprattutto per l'opposizione americana (si temeva che qualsiasi *homeless* in base alla dizione diritto alla casa si presentasse alla Casa Bianca a reclamare un'abitazione!), nei testi ci si è accordati su un più blando "... obbligo di rendere possibile l'acquisizione di un alloggio adeguato per tutta la popolazione...". In particolare, il testo finale dell'Agenda (appro-

vato anche grazie alla mediazione dell'Unione Europea capeggiata dall'Italia), pur adottando sul diritto alla casa una formula più cauta rispetto a quella iniziale, individua chiaramente ben 14 azioni per rendere concreto tale diritto e riconosce la necessità di proteggere le popolazioni da sfratti forzati.

Il secondo è la *promozione di uno sviluppo sostenibile degli insediamenti umani* (e la loro pianificazione sostenibile). Questo principio (molto contrastato dalle nazioni più povere, disposte a percorrere politiche ambientalmente sostenibili solo in cambio di concreti aiuti finanziari) viene ribadito in vari capitoli del documento ed è sempre collegato ad un approccio integrato alla pianificazione urbana e ad un uso sostenibile delle risorse (soprattutto l'acqua) e del territorio. Un punto importante è la riaffermazione del principio "chi inquina paga" e del principio "di precauzionalità", nel senso di far ricorso ad opzioni tecnologiche, dagli effetti il meno possibili incerti. Vi è solo un breve paragrafo dedicato all'importanza della conservazione del patrimonio di valore storico (nel senso lato di patrimonio costruito e/o monumentale, culturale, paesaggistico, spirituale).

Il terzo ed il quarto sono il *ruolo delle città nell'era della globalizzazione ed il rapporto città-campagna*. In parte del testo (ed in molti dei dibattiti), le caratteristiche dello sviluppo sostenibile sono messe in relazione ai meccanismi (spesso senza regole) di globalizzazione ed ai mutamenti del rapporto città-campagna che, secondo alcuni, sarebbero in netto contrasto con l'essenza stessa della sostenibilità. Il testo di questo blocco è frutto di una discussione molto accesa e consiste in strategie, da demandare al piano d'azione globale, essenzialmente basate sul potenziamento delle conoscenze locali ed individuali (il famoso "mettere in grado le popolazioni di ..." o "enablement"), sulla partecipazione, sull'uso di tecnologie appropriate, sulla promozione di uno sviluppo equilibrato urbano-rurale.

Il quinto ed il sesto sono la *pianificazione di genere e le nuove forme di cittadinanza*. Va senz'altro riconosciuto, a questa parte, il merito di riaffermare (alcuni dicono di far riaffiorare) termini quali "rafforzamento dei poteri locali e di quelli dei cittadini" (*empowerment*), "promozione e formazione delle capacità endogene" (*capacity building*) che sembrano essere un riferimento all'autoaffidabilità di qualche anno prima, collegata però alla sostenibilità che va provvista di soggetti in grado di renderne praticabili i progetti. Un soggetto privilegiato sono senza dubbio le donne, prime destinatarie della pianificazione di genere.

L'ultimo blocco tematico è dedicato agli *indicatori*. Il monitoraggio e le applicazioni dell'Agenda prevedono il ricorso a 46 indicatori, con dati disaggregati per genere (prevalgono le donne, ma appaiono anche varie classi d'età e gruppi vulnerabili, fra i quali i bambini).

1.5. Le questioni aperte

Molti sono gli aspetti cui Habitat II non ha saputo dare una risposta o cui ha dato una risposta insufficiente (anche a causa delle inevitabili mediazioni cui sono stati sottoposti i Documenti finali). In particolare, vanno sottolineati il *conflitto città-campagna*, i *divari fra città del Nord e del Sud* ed i *problemi ambientali legati alla crescita delle megalopoli*.

Nonostante i molti riferimenti ai contenuti e protocolli dell'Agenda 21, in merito alla necessità di *conservazione della diversità biologica e culturale*, sono stati poi eliminati parecchi riferimenti concreti, tra cui quello ai diritti alla terra delle popolazioni indigene. Nulla di nuovo invece sul fronte di *concreti impegni finanziari* per realizzare gli obiettivi indicati nell'Agenda. Le grandi nazioni occidentali hanno voluto restare sul vago, impegnandosi genericamente a mobilitare risorse finanziarie a vari livelli (formula preoccupante già adottata per esempio al *Vertice di Copenaghen*), a sottolineare l'apporto dell'impresa privata e la necessità del trasferimento di tecnologie appropriate ai paesi in via di sviluppo. Si è avuta l'impressione che per rendere effettivamente la città dei prossimi anni "più sicura, più sana, più equa, più vivibile e più sostenibile", le Nazioni Unite facciano molto affidamento sui sindaci, sulle ONG, sui professionisti, sui ricercatori e sui rappresentanti del mondo delle imprese.

1.6. La centralità delle Best Practices

Da parte di molti è stato sottolineato come l'innovazione istituzionale che la Conferenza ha comportato si possa rilevare, anche semplicemente, dall'organigramma della conferenza stessa. La novità principale, si è detto, è stata l'istituzione del Comitato 2 ed i *Fora* che lo hanno preceduto (come il WACLA, Assemblea delle Autorità Locali, che si sono autodefiniti quali soggetti politici in grado di dialogare a pieno titolo tra di loro, a livello mondiale e con i Governi) e lo hanno accompa-

gnato; è stata stabilita una consultazione istituzionalizzata, non solo con le classiche ONG e CBO di base ma, anche, con tutti i soggetti della società civile.

Pochi, invece, hanno colto le potenzialità presenti in un altro evento parallelo: l'Esposizione delle "Best Practices for Improving Living Environment" che raggruppava gli esempi più significativi in circa una sessantina di nazioni.

17. *Il cosa, quando, chi e perché delle Best Practices*

Per capire le Best Practices si può seguire lo schema illustrativo fornito dall'UNCHS che intendeva rispondere alle fondamentali domande: come e quando è nata quest'iniziativa? Perché sono importanti le Best Practices? Su quali strategie di successo sono basate, quali temi riguardano e quali ne sono gli attori? Quali sono i criteri generali che qualificano una Best Practice e quali i criteri di impatto sostenibile (CSI)? E, infine, dove si possono trovare le Best Practices (ossia in che banche dati)?

Rispondendo con ordine si può dire che le Best Practices sono *azioni, iniziative o progetti* (con però un preciso piano di fattibilità) che dimostrano l'impegno, di un largo spettro di attori della società civile, ad implementare soluzioni durature, concrete e trasferibili per i loro problemi urbani.

Gli attori d'una Best Practice (in una sola pratica devono essere presenti due o più attori) non sono soggetti ad alcuna limitazione di scala ma la loro attività deve rientrare in una delle *aree di attenzione* fissate ed avere particolare attenzione alle "attività predilette", verso le attività sensibili alle problematiche di genere.

Le Best Practices sono state lanciate nell'aprile del 1994 ed erano inizialmente concepite come uno strumento per assistere i vari Comitati Nazionali per Habitat II, nel preparare i loro Piani di Azione Nazionale. L'iniziativa ebbe un subitaneo successo (più di ottocento pratiche sottoposte all'UNCHS), tanto da portare il Comitato Preparatore di Habitat II ad istituire una giuria indipendente per selezionare le migliori Pratiche e poterle premiare ad Istanbul. Le dodici vincitrici finali sono state scelte all'interno di una lista selezionata di quarantatré.

I temi, oggetto d'una Best Practice, rientrano nelle principali aree-problema contenute nell'Agenda e coprono ben 12 voci (vedi Fig. 1). Una particolare sottolineatura, che si riflette anche nelle pratiche vincitrici, viene data alla prevenzione, alla mitigazione dei disastri naturali ed alla ricostruzione.

Quali sono i temi possibili oggetto di una Best Practices

- Alleviamento della povertà e creazione di lavoro
- Riduzione dell'inquinamento e miglioramento ambientale
- Abitazione adeguata
- Fornitura d'acqua ed infrastrutture sicure
- Riduzione e prevenzione della criminalità
- Accessibilità al trasporto pubblico ed alla comunicazione
- Rivitalizzazione e riabilitazione c.città
- Raccolta, riciclo e riuso del RSU
- Uso ed accesso agli spazi aperti, ricreazione e città verde
- Prevenzione dei disastri, mitigazione e ricostruzione
- Amministrazione, gestione pubblica
- Cooperazione comunitaria e generazione di senso civico

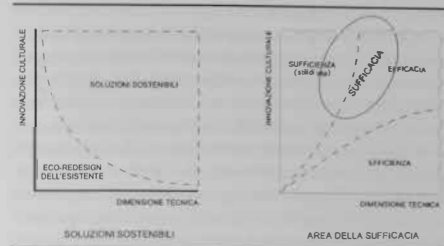
Il successo d'una Best Practice dipende soprattutto da strategie basate sul miglioramento dell'efficienza gestionale, sull'allargamento dei processi decisionali e sulla costruzione di nuovi partenariati pubblico-privati (creando, così, una nuova consapevolezza delle opportunità di azione), e sull'utilizzazione al meglio dei cambi tecnologici (nel senso di raggiungimento dell'efficacia e di miglioramento della qualità).

Aggiungendo a questi elementi di successo, gli altri due criteri generali che qualificano una Best Practice (non contenuti all'interno delle strategie), come la *trasferibilità-adattabilità* e la più generale rispondenza alla *sostenibilità* si può individuare una Best Practice attraverso il suo posizionamento nei due diagrammi allegati (Vedi fig.2)

Il primo diagramma serve ad individuare, ponendo sull'asse orizzontale l'innovazione tecnologica e su quello verticale il cambiamento culturale, l'area delle soluzioni (o pratiche) che ottemperano ai requisiti di sostenibilità. Al di sotto della curva le soluzioni si possono definire solamente come eco-ridisegno dell'esistente, ma non sufficienti nella prospettiva della sostenibilità.

Il secondo diagramma, sempre con gli stessi assi di riferimento, è caratterizzato da tre aree fondamentali; l'area delle soluzioni *efficienti* ovvero quelle più vicine

FIGURA 2



all'innovazione tecnica; l'area della *sufficienza* ovvero delle soluzioni più vicine all'innovazione culturale; l'area dell'*efficacia* in cui si bilancia l'aspetto tecnico del come (processualità) con quello culturale del cosa (senso di ciò che viene fatto). Quest'ultima è l'area delle Best Practices.

Tornando alle considerazioni svolte nella "Premessa" ed alla definizione dello SLA, possiamo dire che le soluzioni proposte in base a questo paradigma vanno situate all'interno dell'ellisse a cavallo fra efficacia e sufficienza ossia nel campo della *sufficienza* (sufficienza + efficacia) che tende a sottolineare maggiormente gli aspetti normativi e qualitativi dello sviluppo sostenibile.

In sintesi, la *novità* portata alla luce dalle Best Practices sta nel sottolineare l'importanza delle azioni cosiddette "leap frog" (a salto di rana), delle azioni (ma possono essere anche delle strategie settoriali in cui deve essere visibile un cambiamento realizzabile nel corto periodo, in direzione della sostenibilità, ed in cui accettazione sociale ed amichevolezza nei riguardi dell'ambiente vanno di pari passo. Si può dire che questa è l'altra faccia dei processi di lungo periodo, auspicati e promossi dall'*Habitat Agenda*. Una faccia che meglio si adatta ai nuovi attori, emersi così prepotentemente durante il lungo processo negoziale della Conferenza, e che spiega il successo ottenuto (anche in termini di afflusso di pubblico all'Esposizione) dalle Best Practices.

Va onestamente detto che alcune delle Best Practices premiate ad Istanbul, lo sono state più per un "rispetto diplomatico" a determinate nazioni e per ragioni di equilibrio geo-politico, che per la loro qualità e rispondenza ai criteri fissati; il che, però, non inficia la validità della maggioranza delle azioni premiate.

1.8. Il dove delle Best Practices

Le Best Practices sono state promosse centralmente dall'UNCHS ma durante questo processo, parallelamente ad esso ed in forma decentrata, sono nate varie banche dati e guide delle "Migliori Pratiche"; ad esempio, all'interno dell'*European Sustainable Cities Project* dell'Unione Europea (a seguito della prima Conferenza sulle città sostenibili - Aalborg 1994 - la seconda si è svolta a Lisbona nell'ottobre 1996) è stata prodotta una "Good Practice Guidance" ed un "European Information System" per le Good Practices.

Tornando ora alle banche dati, create durante il percorso che ha condotto ad Istanbul, si può, esporre un'analisi comparata di tre casi:

- il Best Practices Award di H. II;
- il National Excellence Award degli USA;
- le pratiche schedate in occasione del Convegno italiano "Carta delle città" (Padova, maggio 1996).

Tutti e tre i progetti seguivano i criteri generali di Habitat, con la particolarità che il Premio di Istanbul e degli USA prevedeva una giuria indipendente e, invece, il database italiano utilizzava un questionario con un'autovalutazione, inviato solamente alle Autorità Locali.

Riferimenti bibliografici

- CAVELLI, M. (1996) "Le metropoli viste da Istanbul" in *Verde-Ambiente*, vol. 4-5.
- CONFERENZA DELLE CITTÀ (a cura di) (1996) *Idee per una città sostenibile*, Padova (draft).
- IISD (a cura di) (1996) *Earth Negotiation Bulletin*, IISD, vol. II, n. 37.
- HS (1996) *Numero Speciale HABITAT II*, Torino.
- MANZINI, E. (1997) "Leap-frog. Anticipazioni di un futuro possibile" in *Domus*, n. 789, Milano.
- UNCHS-HABITAT (a cura di) (1996) *A guide to Nominating and Learning from Best Practices in Improving Living Environments*, Istanbul.
- UNCHS-HABITAT (a cura di) (1996) *An Urbanizing World. Global Report on Human Settlement 1996*, Oxford University Press, Oxford.
- UNCHS-HABITAT (a cura di) (1996) *Best Practices Story*, Ideas, Istanbul.
- UNCHS-HABITAT (a cura di) (1996) "All about B. P." in *Best Practices World Report*, n.1, aprile.
- US DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT (a cura di) (1996) *Communities at Work*, US Dept. HUD, Rockville.

2. IL PUNTO SULLO SVILUPPO LOCALE AUTOSOSTENIBILE (SLA)

2.1. *L'approccio territorialista allo Sviluppo Locale Autosostenibile (SLA)*

Nell'ambito del recente dibattito sulla sostenibilità dello sviluppo, la scuola territorialista italiana¹¹, riprendendo e integrando gli approcci normativi (basic needs, self reliance, ecosviluppo), ha elaborato il concetto di "local self-sustainable development", proponendone applicazioni analitiche e sperimentazioni in diversi contesti territoriali.

Nel presente intervento saranno trattati i concetti di "approccio territorialista", di "local" e di "self" development.

2.1.1. *La scuola territorialista italiana* - Quest'approccio evidenzia il ruolo crescente che viene assumendo il territorio, e la sua valorizzazione, nel contesto dei problemi della sostenibilità; ruolo che, conseguentemente, pone la produzione di qualità territoriale come un indicatore importante della produzione di ricchezza durevole.

Per tutta un'epoca storica, culminata con il fordismo e la produzione di massa, le teorie tradizionali dello sviluppo hanno considerato il territorio (inteso come prodotto storico dei processi di coevoluzione fra insediamento umano e ambiente, fra natura e cultura) in termini sempre più riduttivi: il produttore/consumatore ha

preso il posto dell'abitante, il sito del luogo, la regione economica della regione storica.

Il territorio, da cui ci si è progressivamente liberati, è diventato un puro supporto tecnico d'attività e funzioni economiche localizzate secondo razionalità, sempre più indipendenti da relazioni con il contesto e con le sue qualità ambientali, culturali, identitarie. Questo processo di "liberazione" dal territorio, che molti autori hanno definito di "de-territorializzazione" (e che è stato sostenuto dallo sviluppo tecnologico e dalla costruzione di una "seconda natura" artificiale), per un lungo periodo ha coinciso con la crescita del benessere e con l'ipotesi diffusiva del modello occidentale a livello del "sistema mondo". Ma, a partire dagli anni settanta, il segno di questo processo "imperiale" si è invertito, costruendo, anziché ricchezza, nuove povertà. Il divario fra crescita economica e benessere è evidente, non solo nel terzo mondo ma anche nel primo.

Daly e Cobb, nell'analizzare le due curve del GNP e dell'ISEW (Index of Sustainable Economic Welfare, ottenuto aggiungendo e sottraendo alcuni costi da externalità non incluse nel tradizionale calcolo del P.I.L.), hanno evidenziato come le due curve abbiano, per gli Stati Uniti, un andamento parallelo e crescente fino al '75: in seguito, mentre il GNP continua a crescere, l'ISEW crolla verso il basso, ovvero l'indicatore di benessere mostra un andamento peggiorativo.

La questione rilevante è che i fattori correttivi dell'ISEW (misurati in costi) riguardano per la maggior parte problemi relativi al degrado urbano, territoriale e ambientale; si tratta pertanto di nuove povertà (di qualità urbana, ambientale, identitaria, territoriale) indotte dai modelli della crescita quantitativa. Da queste analisi, e dalle successive applicazioni al contesto europeo, è emerso con chiarezza che la questione della sostenibilità dello sviluppo è connessa alla definizione di un diverso ruolo della produzione di qualità territoriale e ambientale nella produzione della ricchezza. Ma, a questo punto (diciamo, dal "Rapporto Brundtland" in poi), i modi d'intendere la sostenibilità (e, in relazione ad essa, il ruolo del territorio e dell'ambiente) si differenziano. Per semplificare, ci si riferisce qui ad una schematizzazione costituita da tre approcci.

2.1.2. *L'approccio funzionalista* - L'approccio funzionalista interpreta la questione della sostenibilità dello sviluppo come questione d'eco-compatibilità. Non vengono messi in discussione i modelli della crescita

¹¹ Si fa riferimento alle ricerche coordinate da A. Magnaghi per il MURST (Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica) e per il CNR (Consiglio Nazionale delle Ricerche) dal 1986, attualmente attive presso il Dipartimento Città e Territorio dell'Università di Palermo (Coordinatore Bernardo Rossi Doria); il Dipartimento di Architettura e Urbanistica dell'Università di Bari (Coordinatore Dino Borri); il Dipartimento di Architettura Tecnica e Tecnica Urbanistica dell'Università "La Sapienza" di Roma (Coordinatore Enzo Scandurra); il Dipartimento di Progettazione Scienze dell'Architettura della Terza Università di Roma (Coordinatore Alessandro Giangrande); il Dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del Territorio dell'Università di Firenze (Coordinatore Alberto Magnaghi); il Dipartimento di Sociologia dell'Università di Bologna (Coordinatore Alberto Tarozzi); il Dipartimento di Analisi Economica e Sociale del Territorio dell'Istituto Universitario di Architettura di Venezia (Coordinatore Erich Trevisoli); il Dipartimento di Scienze del Territorio del Politecnico di Milano (Coordinatore Giorgio Ferraresi); il Dipartimento Territorio del Politecnico di Torino (Coordinatrice Attilia Peano).

quantitativa, le leggi del mercato mondiale e della globalizzazione; i passaggi dal fordismo alla società dell'informazione, dalla fabbrica massificata all'impresa virtuale, dal lavoro salariato al lavoro autonomo, sono interpretati quali evoluzione di un sistema sociotecnico che comporta inevitabilmente un'ulteriore artificializzazione della "seconda natura" (il trasferimento nelle reti telematiche e nel cyberspazio di molte attività, di processi di produzione e di socializzazione, di relazioni comunitarie – l'ulteriore divorzio fra natura e cultura con la manipolazione genetica e la clonazione). Il territorio e l'ambiente restano un semplice "supporto" del processo di sviluppo economico globale, i cui costi di riproduzione costituiscono un'eternità rispetto al processo di valorizzazione del capitale: il "locale" è funzione del "globale".

Tuttavia, la portata locale e planetaria della crisi ambientale (ormai riconosciuta da tutti gli osservatori, dalla Banca Mondiale all'ONU) richiede che sia posta attenzione alla definizione della capacità di carico (carrying capacity) dei sistemi ambientali sottoposti a pressione antropica.

Il territorio è considerato come una bestia da soma: non lo si deve caricare oltre le sue capacità di resistenza affinché non muoia (sottraendosi al suo compito).

In quest'approccio (che ritengo ancora maggioritario nelle politiche istituzionali) risulta evidente la dicotomia fra i due termini "sviluppo" e "sostenibile": il termine "sviluppo" continua ad incentrarsi sulla crescita economica, le cui leggi sono dettate dalla competizione delle imprese, dei sistemi regionali locali e delle città sul mercato mondiale; il termine "sostenibilità" si misura con soglie massime ammissibili di degrado e inquinamento dell'ambiente, compatibili con la competizione, attraverso le valutazioni d'impatto e la definizione di limiti di sfruttamento e consumo di risorse; si ammette, nel contempo, una "trasferibilità" delle risorse stesse (che consente giganteschi "ecological footprint" da parte dei paesi industrializzati nella loro corsa competitiva, nella più classica tradizione imperialista).

Il problema della sostenibilità (debole) si configura come messa in atto di meccanismi settoriali di contenimento e compensazione del degrado ambientale (vincoli, norme, tasse, opere tecniche di disinquinamento, parchi, zone protette, ecc.); degrado che continua ad essere prodotto e accumulato in forme esponenziali dalle stesse leggi economiche dello sviluppo. Ai governi è dunque affidato il compito di fissare questi limiti e vincoli;

ma cosa, come, dove, quanto produrre continuano a deciderlo le imprese e il mercato mondiale.

2.1.3. *L'approccio ambientalista ed ecologista* - L'approccio ambientalista ed ecologista ha evidenziato l'inattendibilità, per la risoluzione strategica dei problemi ambientali, di questa posizione semplicemente correttiva dei modelli tradizionali della crescita.

Chi fissa scientificamente i limiti del degrado? Che attendibilità hanno rispetto agli aspetti cumulativi del degrado? Che peso hanno le politiche correttive rispetto alla riproduzione allargata del degrado?

L'approccio ambientalista risponde a questi interrogativi proponendo la sostenibilità come rispetto delle leggi autoriproduttive dell'ambiente, inteso, quest'ultimo, come soggetto vivente, autonomo, del quale rispettare i diritti, pena *anche* la decadenza del sistema antropico. Non si tratta di delimitare il degrado ambientale, ma di *non produrlo*; il che comporta la compressione delle attività antropiche entro i confini dell'autoriproducibilità dei sistemi ambientali intesi come sistemi naturali (biosfera, geosfera, idrosfera, fauna, flora, reti ecologiche). L'eccesso di produzione antropica accumulata fa sì che, ora, la ricostruzione dell'economia della natura sia la reale fonte di ricchezza (ecological economics): dunque, la costruzione di sistemi ad alta qualità ambientale (e non solo la definizione di limiti all'inquinamento e al degrado) rappresenta l'orizzonte normativo di questo approccio: la produzione d'*alta qualità ambientale* costituisce il nuovo "capitale fisso sociale" e la precondizione della sostenibilità.

2.1.4. *L'approccio territorialista* - L'approccio territorialista assume molte indicazioni dall'approccio ambientalista; tuttavia, si discosta dalla "parzialità" del punto di vista biocentrico che assume l'ambiente naturale come valore in sé, come fondamento normativo dell'azione umana, in generale, e della pianificazione, in particolare. Assumendo il territorio (inteso come costruzione storica di lunga durata), anziché la natura, come riferimento, quest'approccio (antropocentrico) riferisce la sostenibilità all'attivazione di sistemi di relazioni virtuose fra le tre componenti costitutive del territorio: *l'ambiente naturale, l'ambiente costruito, l'ambiente antropico*. La produzione d'*alta qualità territoriale* (e non solo ambientale) è la precondizione della sostenibilità, dal momento che la produzione di territorio è assunta quale base della produzione della ricchezza.

La differenza fra territorio e ambiente, quale referente della sostenibilità, è determinante, in quanto il territorio non esiste in natura: esso è un esito dinamico e stratificato di successivi cicli di civilizzazione che ne definiscono, nella lunga durata, l'identità morfologica, paesistica, culturale, ambientale.

In questa accezione, il territorio è un organismo vivente ad alta complessità composto da luoghi (o regioni o ambienti insediativi) dotati di storia, carattere, identità, strutture di lunga durata, che formano i "tipi" territoriali e urbani, attraverso processi di co-evoluzione fra insediamento umano e ambiente. È la valorizzazione di questo patrimonio genetico, attraverso una sua trasformazione e una crescita non distruttiva, che costituisce, per l'approccio territorialista, il fondamento della sostenibilità.

Da questo punto di vista, non si può isolare progetualmente un problema di sostenibilità ambientale senza considerare le relazioni fra i modelli d'azione della società insediata e l'ambiente stesso (a meno d'essere indifferenziali alla sostenibilità sociale di questi modelli, in funzione della salvezza della natura).

La questione ambientale non è risolvibile come problema settoriale, ma solo come problema *relazionale*; essa si può trattare positivamente solo affrontando il problema di una diversa configurazione delle relazioni fra sistema socioculturale, sistema economico, sistema naturale che attivi equilibri dinamici durevoli fra società insediata e ambiente. Senza *sociodiversità* non può darsi *biodiversità*. L'accento è posto, dunque, sul problema della ricostruzione e dello sviluppo di relazioni costruttive fra società locale e ambiente, com'elemento strategico della sostenibilità.

Se assumiamo il degrado territoriale quale problema fondamentale da affrontare nel progetto di sviluppo sostenibile, ci troviamo nella necessità di complessificare gli indicatori di sostenibilità rispetto a quelli ambientali (sostenibilità sociale, culturale, geografica, economica): il degrado territoriale *comprende*, infatti, il degrado ambientale, ma riguarda, anche, il degrado e la decontestualizzazione del territorio costruito e il degrado sociale che ne consegue. Il degrado ambientale è interpretato, in quest'approccio, come conseguenza di un sistematico processo di de-territorializzazione, di destrutturazione dell'identità locale, di rottura delle relazioni con il contesto locale e i suoi saperi ambientali e della sua sostituzione con una seconda natura artificiale, decontestualizzata. Se a queste cause è fatto risalire il degrado am-

bientale, è alla rimozione di esse che vanno principalmente indirizzate le azioni per la sostenibilità.

La ricostruzione delle relazioni coevolutive interrotte (e, dunque, l'avvio di forme di ri-territorializzazione) richiede trasformazioni radicali nel concetto di produzione di ricchezza; nel senso che l'inversione della curva delle nuove povertà, che l'ISEW denuncia, si può attuare solo internalizzando, negli indicatori che misurano la crescita della ricchezza, la produzione d'ambienti insediativi ad alta qualità territoriale. Il problema è dunque riprendere, in forme nuove, la produzione interrotta di territorialità, in quanto produzione di valore.

Ma un'alta qualità territoriale è sempre stata prodotta, nella storia delle civiltà, dalla costruzione di relazioni virtuose fra una comunità insediata e il proprio ambiente; dunque, la sua produzione non può che avvenire attraverso nuovi atti territorializzanti, nei quali la società locale (ancorché multietnica, mobile, cangiante) riconosca il proprio territorio e lo valorizzi costruendo socialità. L'autoriconoscimento e la crescita dell'identità locale compongono la matrice dello sviluppo sostenibile.

2.1.5. Local, self - Il concetto di sviluppo locale si fonda, in generale, sulla riscoperta del territorio come patrimonio. I modelli della crescita industrialista hanno dissipato il patrimonio, nella presunzione della sua inutilità, considerandolo, nel calcolo costi-benefici, un'esterneità. La de-territorializzazione non è stata solo un processo di riduzione del territorio a supporto delle attività economiche; in questa riduzione è avvenuto, a volte implicitamente, a volte esplicitamente, un processo di distruzione (di culture, d'identità e sistemi produttivi locali, di paesaggi, di patrimoni artistici e culturali, di sistemi ambientali, ecc.).

I processi d'omologazione della produzione e dei consumi hanno progressivamente evidenziato che le nuove povertà dipendono dalla riduzione delle diversità e della complessità, sia in campo biologico sia sociale, e che, dunque, la valorizzazione del patrimonio territoriale (in quanto valorizzazione dell'unicità dell'identità dei luoghi e di stili di sviluppo differenziati) può costituire la base della produzione della ricchezza in forme sostenibili (appunto, attraverso l'accrescimento del patrimonio territoriale per le generazioni presenti e future).

- Lo sviluppo locale non s'identifica con la politica dello "small is beautiful", ma è un punto di vista che fa emergere e valorizza le peculiarità di un luogo,

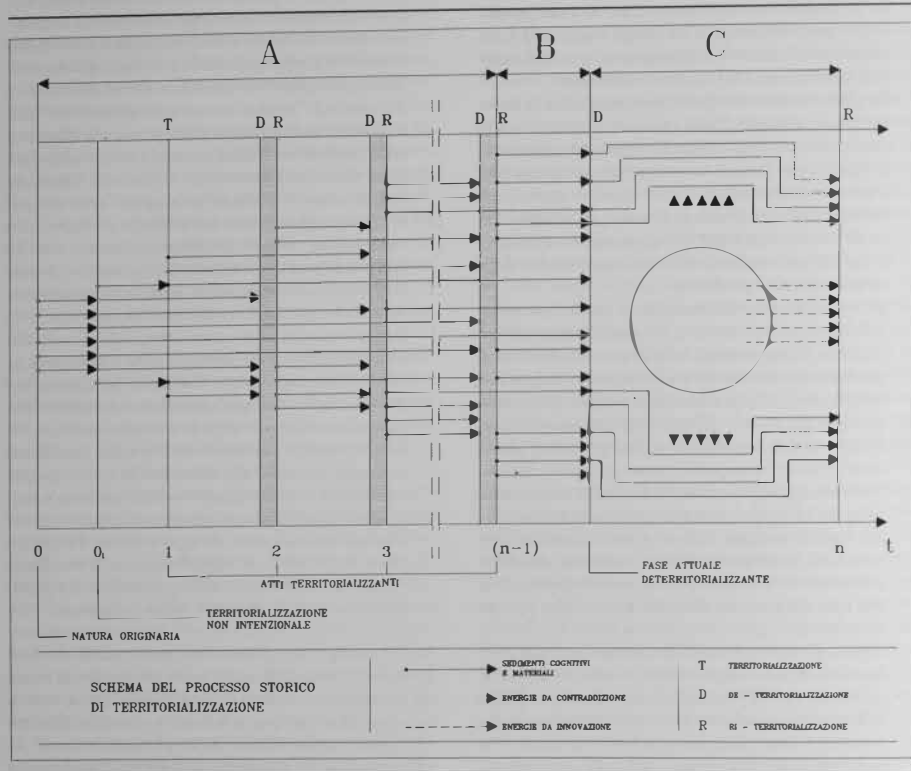
- indipendentemente dalla sua dimensione geografica (il "milieu" socioculturale, il patrimonio genetico, il tipo territoriale di lunga durata, il tipo paesistico), e fonda le trasformazioni possibili sulla valorizzazione delle peculiarità endogene.
- La prima questione riguarda la costruzione di sistemi informativi territoriali che rivoluzionino l'analisi quantitativa. La descrizione delle identità e delle qualità dei luoghi, la loro rappresentazione per l'autoriconoscimento sociale, è il primo passo (non scontato come problema di ricerca) per la costruzione di "statuti dei luoghi" che propongano *regole condivise di trasformazione, nell'ambito della tutela e della valorizzazione del patrimonio*.
 - La valorizzazione del patrimonio territoriale come principio che determina la peculiarità dello sviluppo di un luogo, impone la selezione quantitativa e qualitativa delle attività da insediare: lo statuto dei luoghi, che evidenzia invarianti e regole riproduttive di lunga durata, delimita, nel suo incontro con energie sociali innovative, *attività produttive* (cosa, come, quanto, dove produrre per accrescere fertilità dei suoli, capacità autoriproduttiva dei sistemi ambientali, valore del territorio costruito e del paesaggio, capitale sociale e umano) e *modelli insediativi* (dimensioni, tipologie, materiali e tecniche, equilibri ambientali ed energetici) per attuare trasformazioni che non riducano il valore del patrimonio, anzi lo aumentino.
 - Il governo del territorio deve acquistare, nella prospettiva dello sviluppo locale, un nuovo ruolo, dal momento che la produzione di ricchezza si fonda sulla valorizzazione del territorio stesso: il governo locale non amministra solo più servizi in relazione a scelte economiche esogene e "globali", ma gestisce sistemi economici a base territoriale, denotando e potenziando attori che vanno nella direzione della sostenibilità; promuove peculiari "stili di sviluppo" connessi alla tutela e valorizzazione dell'identità locale; instaura rapporti tendenzialmente non gerarchici e complementari con altri "locali" e relazioni di sussidiarietà con i livelli superiori. In questa prospettiva neomunicipalista, il Comune torna ad essere espressione e governo reale della società locale.
 - Il concetto d'autosostenibilità si fonda sull'assunto che solo una nuova relazione co-evolutiva fra abitanti/produttori e territorio è in grado, attraverso la "cura", di determinare equilibri durevoli fra insedia-

mento umano e ambiente, riconnettendo nuovi usi, nuovi saperi, nuove tecnologie alla sapienza ambientale storica. Pertanto, autosostenibilità e *autodeterminazione*, sviluppo sostenibile e *sviluppo autocentrato* divengono concetti strettamente interdipendenti.

- Il concetto di "produzione sociale del territorio", che richiama l'autogoverno della comunità insediata nella produzione della ricchezza, comporta un processo di riavvicinamento fra la figura di "abitante-consumatore" e quella di "produttore" che sono state radicalmente scisse, nel modello fordiano, con l'estensione sociale del lavoro salariato e della mercificazione delle relazioni di scambio. Questo riavvicinamento è possibile in un'epoca caratterizzata dalla contrazione del lavoro salariato, dall'espansione del lavoro autonomo, dalla crisi del dominio di relazioni di libero scambio e la crescita di relazioni di reciprocità: a condizione che il lavoro autonomo, anziché essere appendice molecolare della globalizzazione, divenga il tessuto connettivo di nuove relazioni produttive fra comunità insediata e ambiente; relazioni che, attraverso la "cura", la manutenzione e la valorizzazione del territorio e dell'ambiente, favoriscono la crescita di rapporti di solidarietà e la creazione di legami sociali. La produzione di socialità, di capitale sociale, diviene una componente essenziale della produzione di territorio da parte della comunità locale e viceversa.

Un esempio significativo è il nuovo ruolo che può assumere il produttore agricolo: da produttore di merci sul mercato, a produttore di beni pubblici (attraverso la salvaguardia idrogeologica, la bonifica e la riqualificazione dei sistemi ambientali e delle periferie urbane, la valorizzazione del paesaggio, lo sviluppo d'economie a base locale-trasformazione, agriturismo, artigianato, ecc.); l'abitante/produttore agricolo, ripercorrendo i saperi dell'agricoltura tradizionale, per praticare un aumento durevole della fertilità in sintonia con la produzione di beni pubblici, esce dall'isolamento del mercato per cooperare alla costruzione di nuova socialità, di un nuovo rapporto città-campagna che restituisce centralità agli spazi aperti, nella valorizzazione del territorio e dell'ambiente attraverso la produzione di beni pubblici condivisi.

2.1.6. *La formazione del tipo territoriale* - Nella figura 3 si è schematizzato il percorso analitico e progettuale verso un nuovo ciclo di territorializzazione (assumendo, come



vedremo, di trovarci in una fase di de-territorializzazione, forse la più ampia, potente e pervasiva della storia).

Nella parte "A" dello schema di Fig. 3 è sintetizzato il processo storico di territorializzazione: le sezioni da "0" (natura originaria, con la sua evoluzione geomorfologica), a "0," (i percorsi della prima colonizzazione nomade), a "1" (la prima territorializzazione), a "n-1", rappresentano i cicli in cui si può scomporre il processo storico di colonizzazione (ad esempio: neolitico, etrusco, romano, alto medievale, comunale, rinascimentale ...).

In che periodo collocare la sezione "n-1" (che connota come ultima di conservazione e sviluppo dei tipi territoriali) è molto problematico ed è relativo (come d'altra parte le periodizzazioni precedenti) ad ogni contesto. Comunque, collochiamo con certezza fra la sez. "n-1" e la sez. "n" il periodo della seconda metà del nostro secolo in cui si compie la colonizzazione deterritorializzante dei grandi sistemi di produzione di massa e del mercatomondiale (fase B nello schema). Con "n" s'indica l'ipotesi progettuale di un nuovo ciclo di territorializ-

zazione (fase C). S'ipotizza che ogni passaggio di ciclo da "1" a "n-1" avvenga secondo lo schema TDR (territorializzazione, de-territorializzazione, riterritorializzazione) proposto da Raffestin (1986).

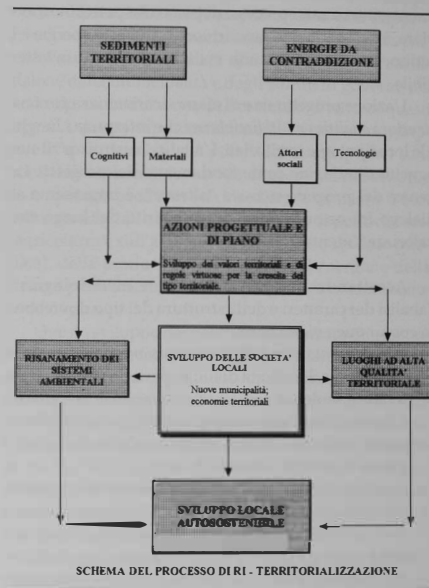
Le frecce interne ai cicli da "1" a "n-1" indicano che, nel passaggio da un ciclo all'altro nel processo TDR, alcune strutture territoriali (colture, reti, nodi, città ecc.) decadono (nel grafico, le linee che s'interrompono); altre si producono (i nuovi atti territorializzanti; nel grafico le linee che iniziano); altre permangono e si trasferiscono, modificate nel ruolo e nella gerarchia territoriale nel ciclo successivo (le linee che continuano attraverso le fasi "D-R"). Questi *sedimenti* rappresentano le tracce della costruzione storica del tipo. Le frecce si densificano nel tempo con lo stratificarsi dei sedimenti: lo sviluppo del tipo territoriale consolida l'identità dei luoghi. Ma di che natura sono queste tracce, segni o sedimenti che nel processo storico costruiscono l'identità dei luoghi? Si distinguono due tipi di sedimenti: *cognitivi* e *materiali*.

— *Cognitivi*, si distingue ancora:

- *sedimenti di sapienza ambientale*, esempi: l'uso appropriato delle risorse idrogeologiche e delle fonti energetiche locali (acqua, vento, sole, biomasse, ecc.); il rapporto sinergico con le condizioni orografiche, climatiche, paesistiche; la conservazione delle biomasse; l'arte di localizzare e costruire le città in relazione: alle acque (approvvigionamento, smaltimento rifiuti, difesa), alla struttura geologica, alle comunicazioni, al clima (posizione, orientamento, sistemi energetici passivi, risparmio energetico); alla struttura litologica e al manto vegetale (sistemi e tecniche costruttive e produttive); relazioni sinergiche fra città e territorio agricolo (alimentazione, abbigliamento, rifiuti urbani; dimensioni, proporzioni, confini);
- *sedimenti identitari*, esempi: permanenze linguistiche culturali e sociali; saperi produttivi, artistici e costruttivi locali; subculture politiche territoriali; senso d'appartenenza; permanenze di sistemi di comunicazione e di scambio;

- *Materiali*: si tratta di tutti gli elementi di memoria reificata nel paesaggio urbano e rurale che vengono sussunti nella cultura e nella vita quotidiana del ciclo di territorializzazione successivo; esempi: le forme di dialogo costruttivo con l'identità geomorfologica e am-

FIGURA 4



bientale; l'infrastrutturazione del paesaggio agrario (centuriazione, terrazzamenti, appoderamenti, ordinature catastali, canali, piantate, bonifiche, ecc.); le reti (sistemi di comunicazione) e i nodi (città); nella città i tipi edilizi e urbanistici; i monumenti.

Si è formulata l'ipotesi che questi sedimenti, nonostante i processi di sistematica de-territorializzazione che si verificano ad ogni ciclo, costituiscano storicamente un accumulo intelligente d'informazioni per la costruzione del tipo territoriale e per il suo sviluppo. Essi forniscono vincoli e risorse per il ciclo di territorializzazione successivo. L'accrescimento del tipo è favorito dalla non totale pervasività d'ogni ciclo rispetto al precedente; d'altra parte, ogni ciclo deve misurarsi con l'ambiente e la trasformazione che produce è relativamente lenta: il che consente l'innesto non distruttivo di nuovi equilibri territoriali (il raggiungimento di un nuovo climax, in ecologia).

2.1.7. *Lo Sviluppo Locale Autosostenibile* - Nella figura 4 sono sintetizzati i processi di piano che potrebbero avviare, attivando relazioni virtuose fra queste energie e i sedimenti territoriali, uno sviluppo locale autosostenibile.

L'azione progettuale e di piano si caratterizza per una *struttura analitica multidisciplinare* che interpreta i luoghi e le loro tipologie territoriali. L'analisi "costruisce" il suo oggetto d'indagine come fondamento del progetto. La genesi del progetto non sta "altrove", è immanente al dialogo fra azione progettante e spirito del luogo che valorizza l'identità territoriale.

Accettando questa "mutilazione metodologica" l'analisi dei caratteri e della struttura del tipo dovrebbero comunque evidenziare:

- *le modalità storiche della sua costruzione*, per disegnare le regole di crescita di lungo periodo (cultura materiale e sapienza ambientale, invarianze identitarie e tipologiche, figure, regole morfologiche e ordinamenti territoriali urbani, edilizi, modalità d'accrescimento attraverso i cicli TDR, ecc.);
- *la patologia territoriale*, lo stato di de-territorializzazione (di rottura delle regole di crescita), di degrado (dei sistemi ambientali e sociali) la crisi d'identità delle comunità insediate e di decontestualizzazione (grado di distruzione del paesaggio urbano e rurale e della qualità abitativa), per definire le modalità e le tipologie d'intervento coerenti con lo stato patologico;
- *le potenzialità della riterritorializzazione*, l'analisi individuerà metodi di descrizione (di rappresentazione) del *repertorio dei valori territoriali*;
- *le energie interne* (da contraddizione e da ambivalenza/innovazione), per le quali occorre individuare strumenti di comunicazione sinergica con i sedimenti territoriali;
- *la geografia virtuale e le tipologie dei luoghi ad alta qualità dell'abitare e del produrre*, che disegnano nuovi valori territoriali, procedendo al recupero, alla riqualificazione, all'integrazione del territorio storico;
- *gli attori potenziali* (culturali, economici, sociali) del piano, selezionati per l'attivazione di regole e comportamenti virtuosi per lo sviluppo dei valori territoriali.

Come risulta evidente, l'impianto analitico che si propone l'evidenziazione, la denotazione e la sussunzione dei valori locali (antropici, ambientali, territoriali) quali potenziali agenti di trasformazione ecologica dell'inse-

diamento, si configura come una *fase rilevante del progetto*; proprio in quanto l'ipotesi progettuale fonda la propria filosofia su tipologie d'azione e obiettivi di trasformazione, finalizzati a selezionare, a potenziare e a guidare energie *interne* ai luoghi, per la fondazione di nuova territorialità.

Facendo ancora riferimento allo schema di figura 4, vi sono indicati i principali campi della pianificazione che concorrono alla definizione dello sviluppo locale autosostenibile: la ricostruzione dei sistemi ambientali, la progettazione di luoghi ad alta qualità territoriale, lo sviluppo delle società locali.

La *ricostruzione dei sistemi ambientali* costituisce il prerequisito della sostenibilità. Si tratta d'azioni di bonifica e risanamento territoriale (Magnaghi, 1992b), intese come ricostruzione di condizioni di riproducibilità degli ecosistemi e delle bioregioni. L'azione sistemica interconnette, a rete, i diversi elementi costitutivi degli ecosistemi trattati con interventi di settore: acque, rifiuti, inquinamento; trattamento localizzato del degrado territoriale con parchi e aree protette di compensazione. Anche nello specifico del risanamento dei sistemi ambientali, occorre superare la logica del "doppio paradigma": da un lato s'inquina e dall'altro si disinquina, in porzioni di territorio valgono regole di salvaguardia e in altre no, parchi-isole e "spazi aperti" residuali in un mare d'artificialità e centri storici belli in un mare di bruttezza e degrado.

È necessario, allora, trattare tutto il territorio come "parco" (ovvero come un sistema ambientale complesso che comprende l'edificato e gli spazi aperti) e tutto l'edificato come un "centro storico" (ovvero come una città o un sistema di potenziali città), dal momento in cui il concetto d'autosostenibilità ci propone di considerare la produzione dei sistemi territoriali, composta da sistemi d'azioni che vanno subordinate *nel loro insieme* alla capacità autoregolativa e autoriproduttiva dei sistemi ambientali. In particolare, i sistemi ambientali risanati (i "vuoti" nel paradigma urbanistico funzionalista), riconnessi ai sistemi territoriali nella loro qualità di vincoli e di risorse, possono fornire luoghi, regole e confini per la riconversione ecologica della metropoli in "bioregione urbana" (Pizzio, 1992).

Per passare dagli interventi di settore ad interventi integrati sui sistemi ambientali, si rende necessario introiettare «nella pianificazione urbanistica, nella progettazione urbana e dei modelli insediativi, nei processi localizzativi delle attività economiche, nei cicli di pro-

duzione, nelle politiche di prodotto e nei consumi- variabili analitiche e progettuali, regole d'azione e comportamenti che tengano conto delle complesse relazioni interne ai sistemi ambientali e fra queste e gli insediamenti.

La progettazione di luoghi ad alta qualità territoriale è un problema culturale e funzionale insieme: *culturale*, in quanto la scelta della qualità territoriale come indicatore di sviluppo invoca un forte cambiamento nella cultura della pianificazione e della progettazione (discipline, per molto tempo, impegnate a celebrare il territorio della produzione e dell'economia, a scapito della qualità ambientale, abitativa e urbana), ma è anche un problema *funzionale*, in quanto la bassa qualità ambientale, urbana e territoriale è ormai indicata come causa preminente di diseconomie, d'inefficienze funzionali e d'abbassamento di produttività sociale e, in molti casi, è responsabile del declino economico di territori e di città.

Poiché la qualità territoriale condiziona la qualità dello sviluppo (anche economico), dobbiamo riferirci nel progetto ad un sistema d'indicatori che comprenderanno, almeno: il grado e le condizioni d'autoriproducibilità dei sistemi ambientali, la qualità dell'abitare (la qualità dello spazio biologico, del paesaggio, dello spazio collettivo e dei sistemi di relazione, dei processi d'identificazione e d'autogoverno), la qualità dei processi produttivi rispetto alla minimizzazione della pressione ambientale, alla conservazione e alla crescita del tipo territoriale e dell'identità dei luoghi, la qualità dei sistemi di relazione.

Lo sviluppo delle società locali, ovvero la promozione di "stili di sviluppo" che valorizzano l'identità dei luoghi secondo modelli d'autosostenibilità, è un percorso di trasformazione ecologica degli insediamenti che può aver luogo soltanto attraverso una forte reidentificazione culturale sociale, politica ed economica della comunità insediata.

Questa reidentificazione deve necessariamente coinvolgere gli aspetti espropriati della sapienza di una comunità: cosa e come produrre per valorizzare il territorio e le sue risorse, come abitare i luoghi, come costruire strade, piazze e spazio pubblico e come riportarvi la rappresentazione di sé (la magnificenza civile, la bellezza, il paesaggio). La riconquista del saper costruire e mantenere il territorio è un momento importante della ricostruzione della municipalità e può innescarsi favorendo lo sviluppo d'attività microsociali, cooperative, comunitarie, autorganizzate a scala locale (Gorz, 1983). *Non si può dare autosostenibilità senza identità territoriale; né città*

sostenibile senza identità urbana. Un modello di sviluppo locale autosostenibile richiede, da un lato, una riappropriazione di saperi e sapienza ambientali diffusi da parte della comunità insediata e, dall'altro lato, la ridefinizione della municipalità e degli istituti di governo del territorio, nella direzione dell'esercizio diretto di questi saperi. A questa riappropriazione va orientato lo sviluppo e la qualificazione dei poteri dei municipi, nei confronti dell'economia (controllo di coerenza dei settori e delle tipologie produttive da insediare, attivazione d'economie ambientali e territoriali, sviluppo di politiche sull'agricoltura e sull'ambiente assunti come servizio pubblico), della produzione e gestione dell'energia e della finanza pubblica, finalizzata a progetti di trasformazione ecologica.

Questo sviluppo dei poteri della municipalità, assunto com'elemento fondativo di nuova territorialità, interpreta e innova una dimensione storica dell'identità urbana: l'innovazione del tipo territoriale e la rinascita della città possono trarre sapienza da modelli territoriali che hanno fatto dei comuni italiani ed europei dell'epoca medievale una delle esperienze più alte di democrazia (e di città sostenibili) della storia. Questo riferimento non vale solo per le città, ma per le relazioni fra città e territorio e per le reti di città.

Molte definizioni contemporanee di "reti di città" potrebbero utilmente adattarsi alla reinterpretazione delle relazioni fra le città europee in epoca comunale.

Nelle reti storiche, l'innovazione può trovare risposta (non telematica, ma altrettanto densa di sistemi informativi) nella conservazione e riqualificazione. La ricostruzione del significato alto della municipalità storica può essere il primo passo per la sostenibilità dello sviluppo.

In particolare, nel contesto italiano, per l'eccezionale densità (culturale, tipologica, artistica) del territorio storico, la fondazione delle città sostenibili non può che essere un *progetto di riqualificazione urbana*, fondato sul reticolo delle città storiche e sulla loro arte d'edificazione e di governo nonché sulla loro sapienza ambientale.

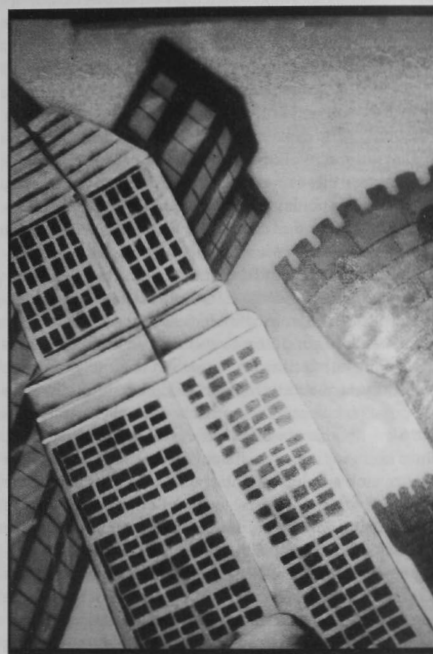
Conforta, per alimentare questo percorso, il fatto che il modello metropolitano in Italia ha avuto, a partire dagli anni settanta, le sue controtendenze spontanee (il più potente e articolato processo di decentramento e diffusione produttiva non pianificata d'Europa) di riassetto delle economie e degli stili di vita sul sistema complesso di piccole e medie città storiche che ha retto, sul lungo periodo, l'impatto del modello centro periferico.

Questa rete di città è, forse, una delle più grandi ricchezze (cognitive e materiali) per avviare lo sviluppo locale autosostenibile.

2.1.8. *Problemi rilevanti aperti dallo SLA*- L'approccio dello sviluppo locale autosostenibile apre una serie di problemi rilevanti, di natura teorica e operativa. Il concetto di *sviluppo locale* deve essere ricontestualizzato nelle trasformazioni del ruolo che la produzione di valori territoriali, e l'accrescimento del patrimonio di questi valori, va assumendo nella produzione di ricchezza durevole; il passaggio dalla produzione sociale del piano alla produzione sociale del territorio ricerca un nuovo nesso fra abitante e produttore; nel darsi sociale di questa produzione si va verso un superamento delle pratiche tradizionali della partecipazione che si attuavano in un contesto di produzione (o distruzione) di territorio governata da leggi esogene dell'economia e della produzione; in un contesto in cui produrre qualità territoriale è produrre ricchezza (l'abitante che produce cura del territorio produce ricchezza); (G. Ferraresi in *Theory and Practice*, Kluwer, forthcoming, 1997).

Il concetto d'*autosostenibilità* allude allanecessità d'un profondo ridimensionamento del sottosistema economico che, divenuto dominante, ha destabilizzato i processi d'autorganizzazione del sottosistema sociale, del sottosistema naturale e di un contemporaneo sviluppo del ruolo delle istituzioni locali. È necessario un forte processo di decentralizzazione che consenta il rafforzamento di pratiche di cooperazione, di partecipazione, che sviluppi nuove forme di comunità in grado di garantire, a loro volta, nuovi processi d'accumulazione di capitale sociale. La ricostruzione della comunità è l'elemento essenziale dello sviluppo autosostenibile, alcuni autori (L. F. e G. G., *ibidem*) richiamano il primato del cittadino, che sviluppa valori relazionali, culturali ed etici, rispetto a quello del consumatore (orientato ai valori di scambio).

D'altra parte (come L. De Candia, *ibidem*), il problema della rifondazione comunitaria deve tener conto del fatto che i processi di modernizzazione hanno distrutto la comunità tradizionale e il rapporto fra comunità e luogo, il nuovo tessuto relazionale "sembra configurarsi come un tessuto plurale, cangiante, intreccio di luoghi e non luoghi, di percorsi virtuali e reali". Dunque, nuove forme di socializzazione non vanno ricercate nella difesa localista di "identità appartate" ma in nuovi "patti sociali" -connessi alla nuova composizione sociale d'ogni luogo- che fondino, nel progetto di comunità e di costruzione di nuo-



va territorialità, nuove forme comunitarie in grado di rapportarsi, in modo innovativo e trasformativo, ai modelli socioculturali e territoriali di lunga durata.

La risposta alla disgregazione delle tradizionali forme di cittadinanza e alla monetizzazione del tempo (G. Marzano e P. D. Gatto, *ibidem*) è nella rievocazione delle risorse fiduciarie presenti nella comunità locale, in un riequilibrio fra allocazione quantitativa e nell'esperienza qualitativa della dimensione "tempo", da riconquistare nella vita quotidiana. Anche altri autori approfondiscono il concetto d'*autosostenibilità*, con un approccio decisamente antropocentrico, legandolo strettamente al tema della fiducia: la comunità antropica che sostiene se stessa fa sì che l'ambiente naturale possa sostenerla nella sua azione: l'azione conservativa (anche di valori ambientali)

che non promani dalla fiducia interna e dalla self-reliance è destinata a creare resistenze e fallimenti.

Analogo problema è affrontato da C. De Marzo (ibidem) sui beni culturali (elementi fondamentali in modelli di sviluppo basati sulla valorizzazione del territorio, in particolare in Italia); il problema del riconoscimento dei valori culturali da parte della società civile è la condizione per il passaggio dalla tutela (conservativa) alla valorizzazione (produttiva di ricchezza), attraverso lo sviluppo delle autonomie e del principio di sussidiarietà. Torna ancora, prepotentemente, il problema della ricomposizione delle figure di abitanti e di produttori e della coevoluzione virtuosa fra insediamento umano e ambiente, che solo modelli di sviluppo fondati sulla produzione di territorialità consentono.

Rispetto a questi problemi sollevati dal local self-sustainable development, il processo di piano non può che interagire con profondi processi di democratizzazione che sviluppino istituti d'autogoverno e di neomunicipalismo: il piano stesso può contribuire a questo processo se consente di confrontare le decisioni con i valori, esplicitando le valutazioni "atte ad innescare processi politici e a portare al confronto con gli obiettivi strategici". Il saggio di C. Cellamare affronta questo orizzonte, insistendo sulla necessità che il piano espliciti gli obiettivi politici connessi alle scelte e agli effetti sul territorio. Ma, accanto all'esplicitazione degli scenari strategici, (D. Borri, ibidem) sono necessarie, nel processo di piano, nuove forme d'ascolto "degli attori muti", dei significati contestuali, attraverso approcci comunicativi in cui la partecipazione divenga autoconsapevolezza, che dà forza agli attori deboli, indirizzando i risultati dell'interazione sociale verso esiti di sostenibilità.

La razionalità ecologica, (A. Ziparo, in Paloscia, Anceschi, 1996) all'interno dell'evoluzione epistemologica delle discipline del piano, non è un dato, la relazione società e ambiente è da costruire nell'ascolto delle peculiarità dei contesti. È in questo *costruito relazionale* che si danno nuove modalità di sviluppo, coerenti con le problematiche poste dallo sviluppo locale autosostenibile.

Riferimenti bibliografici

- BATESON, G. (1984) *Mente e natura, un'unità necessaria*, Angeli, Milano.
 BOOKCHIN, M. (1989) *Per una società ecologica*, Eléuthera, Milano.
 CARLE, L. (1989) *L'identité cachée, Paysans propriétaires dans l'Alta Langa*,

XVIII-XIX siècles, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris.

- CAMAGNI, R. (1993) "Le reti di città in Lombardia", in CAMAGNI, R.; DE BLASIO (a cura di) *Le reti di città. Teoria, politiche e analisi nell'area padana*, Angeli, Milano (in corso di pubblicazione).
 CINÀ, G. (1997) *Pianificazione sviluppo locale: un profilo dell'esperienza italiana*, L'Harmattan Italia, Torino.
 CINÀ, M. (1994) *Un paradiso perduto*, Feltrinelli, Milano.
 CUNHA, A. (1988) "Système territoire: valeurs, concepts et indicateurs, pour un autre développement", *L'Espace Géographique*, n. 3, Paris.
 DAG HAMMARSKJOLD FOUNDATION (1975) "What now? Another Development", *Development Dialogue*, n. 1-2, 23-43, Uppsala.
 DELEUZE, G.; GUATTARI, F. (1987), *Mille piani. Capitalismo e schizofrenia*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma.
 DELLA PERGOIA, G. (1991) *Città, Politica, Pluralità*, Angeli, Milano.
 DEMATTEIS, G. (1985) *Le metafore della terra*, Einaudi, Torino.
 DI PIETRO, G. (1978) "Strumenti urbanistici e identità del territorio", in *Parametro*, n. 69.
 GALTUNG, J. (1980) "Il faut manger pour vivre", *Cahiers de l'Institut universitaire d'Etude du développement*, Presses Universitaires de France, Paris.
 GAMBINO, R. (1982) "Reti urbane e spazi naturali", in SALZANO, E. *La città sostenibile*, Edizioni delle Autonomie, Roma.
 GATTI, F. (1990) "Territorio e sviluppo del locale. Il micro sistema territoriale", in MAGNAGHI, A. (a cura di) *Il territorio dell'abitare*, Angeli, Milano.
 GORZ, A. (1983) *Les chemins du paradis*, Paris Galilée.
 GREPPI, C. (1991) "Il mosaico collinare", in GREPPI, C. (a cura di) *Paesaggi delle colline toscane*, Marsilio, Venezia.
 HETTNE, B. (1986) *Le teorie dello sviluppo e il terzo mondo*, Asal, Roma.
 JACOBS, J. (1971) *L'economia delle città*, Garzanti, Milano.
 YANNARELLA, E.; LEVINE, R. (1990) "The sustainable cities manifesto" relazione presentata alla Conferenza della American Solar Energy Society, Austin, Texas.
 KIPAR, A. (1993) "Cinque obiettivi per gli spazi aperti", relazione al seminario *I sistemi ambientali*, IRER, Milano (non pubblicato).
 LA CECLA, F. (1988) *Persersi. L'uomo senza ambiente*, Laterza, Bari.
 LA CECLA, F. (1993) *Mente locale, Per una antropologia dell'abitare*, Eléuthera, Milano.
 LEVINE, R. (1992) "Umbria. Una regione sostenibile di città sostenibili?", Relazione presentata alla Conferenza Internazionale per lo Sviluppo Sostenibile, Perugia (non pubblicato).
 MAGNAGHI, A. (1990) "Per una nuova carta urbanistica" in MAGNAGHI A. (a cura di) *Il territorio dell'abitare, Lo sviluppo locale come alternativa strategica*, Angeli, Milano.

- MAGNAGHI, A. (1992 a) "La città dei luoghi virtuali" in *Eupolis* n. 7, San Gimignano, (SI).
- MAGNAGHI, A. (1992b) "Bonifica, risanamento e valorizzazione del territorio" in MAGNAGHI, A.; PALOSCIA, R. (a cura di) *Per una trasformazione ecologica degli insediamenti*, Angeli, Milano.
- MARZOCCA, O. (1992) "Comunicazione ed eco-poiesi", relazione presentata al seminario *Società sostenibile e territori locali*, Bari (in corso di pubblicazione).
- MORIN, E. (1988), *Il pensiero ecologico*, Hopeful Monster, Firenze.
- MURATORI, S. (1967) *Civiltà e territorio*, Centro studi di storia urbanistica, Roma.
- PABA, G. (1992) "Sul tema di identità e identità urbana", relazione presentata al seminario *Identità e identità Urbana*, Firenze Facoltà di Architettura (non pubblicato).
- PIZZOLO, G. (1992) "Il progetto ambientale di area vasta", in *Parametro* n. 193, 12-19.
- RAFFESTIN, C. (1984) "Territorializzazione, deterritorializzazione, riterritorializzazione e informazione, in Turco A. (a cura di) *Regione e regionalizzazione*, Angeli, Milano.
- RAFFESTIN, C. (1989) "Abitare la città, vivere la città", in BELGIOIOSO, A. (a cura di) *Milano. Qualità della città e progettazione urbana*, Mazzotta, Milano.
- RIFKIN, J. (1982) *Entropia*, Mondadori, Milano.

- SACHS, J. (1988) *I nuovi campi della pianificazione*, Edizioni Lavoro, Roma.
- SACHS, J. (1993) *Un modello di sviluppo alternativo per il Brasile*, E.M.I., Bologna.
- SACHS, W. (1992) *Archeologia dello sviluppo*, Macro Edizioni, S. Martino di Sarsina.
- SCANDURRA, E.; MACCHI, S. (a cura di) (1995) *Ambiente e Pianificazione*, Lessico per le scienze urbane e territoriali, Etas Libri, Milano.
- TAROZZI, A. (1990) *Visioni di uno sviluppo diverso*, Edizioni Abele, Torino.
- TOMBA, P. (1992) "Il nuovo municipio" in *Eupolis*, n. 12.
- TURCO, A. (1984) a cura di, *Regione e regionalizzazione*, Angeli, Milano.
- TURCO, A. (1988) *Verso una teoria geografica della complessità*, Milano, Unicopli.
- TURRI, E. (1979) *Semiologia del paesaggio italiano*, Longanesi, Milano.
- VALLEGA, A. (1984) "Dalla regione alla regionalizzazione: avanzamenti teorici e nodi concettuali", in: Turco A., *Regioni e regionalizzazione*, Unicopli, Milano.
- WUPPERTAL INSTITUTE (1994), *Sustainable Germany*, Wuppertal.
- ZUBE, H. E.; et al. (1982) "Landscape Perception: Research, Application and Theory", in *Landscape Planning*, n. 9, Elsevier Scientific Publishing, Amsterdam.

3. VERIFICA DELLA PRATICABILITÀ ED EFFICACIA DELLE SOLUZIONI DI HABITAT II

3.1. Valutazioni generali in forma sintetica

Analisi delle tendenze: enfasi sulla partecipazione, sul ruolo delle autorità locali, delle NGO (*No Governmental Organization*) e delle CBO (*Community Based Organization*) - anche di fronte al processo di globalizzazione - delle donne.

I limiti dell'Agenda: risulta rafforzata l'attuale tendenza alla deregolazione, alla frantumazione delle responsabilità, alla decentralizzazione dei poteri e alla marginalizzazione, di fatto, del ruolo degli Stati nazionali e, in definitiva, alla "eliminazione della pianificazione urbana". Alle conseguenti lacune di potere e di responsabilità, oltre che di progettualità, si vuole supplire con la partecipazione, con "l'empowerment" dei

diversi soggetti, con il "capacity building" e con una pianificazione di genere.

Da Vancouver ad Istanbul: il Summit dell'ONU, Habitat II, inaugura nuove forme di cittadinanza e di partecipazione ai piani, passando dall'approccio diretto alla questione urbana (promosso dalla conferenza di Vancouver), basato sulle decisioni centralizzate e sull'interventismo pubblico, ad uno indiretto, basato sulla decentralizzazione delle decisioni e sull'intervento privato e collettivo.

Dall'Agenda 21 all'Agenda Habitat II: la Conferenza ONU di Rio sull'ambiente e lo sviluppo, del 1992, ha riconosciuto il ruolo cruciale svolto dalle comunità urbane per raggiungere l'obiettivo di uno sviluppo sostenibile a livello globale e per migliorare le condizioni ambientali e sanitarie locali.

Il suddetto "Vertice della terra" ha poi approvato l'Agenda 21 e il piano d'azione globale per lo sviluppo

sostenibile, sottoscritto dall'Unione Europea insieme alla "Convenzione sul clima e la biodiversità". Di recente poi, al Vertice sul clima di Berlino (1995), gli impegni assunti dall'Unione Europea (e specialmente dalla Germania) sono diventati più pressanti.

Le altre conferenze ove si è discusso di recente delle problematiche riguardanti le città sono:

- la conferenza di Aalborg (1994), con l'approvazione della "Carta di Aalborg" che ha dato via alla campagna europea per città sostenibili,
- il vertice ONU sui problemi sociali di Copenaghen,
- il congresso internazionale per le città ecologiche e sane di Madrid (22-25 marzo 1995) e, subito dopo, la conferenza ONU Habitat II di Istanbul e quella europea sulle città sostenibili di Lisbona.

Fra i risultati di maggior rilievo, imputabili all'applicazione delle "Agende 21 locali", vi sono le iniziative che hanno portato alla costituzione di associazioni di città per combattere l'effetto serra, quali quelle aderenti all'ICLEI e all'Alleanza per il clima, il club delle città senza auto, il network delle città sane, la campagna per le città sostenibili. La costituzione di associazioni e di reti di città ha favorito lo scambio di esperienze e, in molti casi, sono stati elaborati metodi e tecniche efficaci per raggiungere con successo l'obiettivo della sostenibilità.

Fra gli argomenti che aspettano una risposta vi sono quelli legati al conflitto (anche per le risorse), fra città e campagna, fra nord e sud, fra metropoli ricche dei paesi emergenti, che depletano sistematicamente di risorse le nazioni più povere per mantenere gli alti livelli di consumo.

Altre questioni che rimangono irrisolte sono: le immense problematiche ambientali, legate alla "megalopolizzazione delle città", oltre agli enormi problemi (alcuni ancora da analizzare), legati all'ambivalente gemellaggio fra processi di globalizzazione e liberalizzazione dei mercati che ha un impatto enorme sulle città e sui cittadini.

Pochi sono, inoltre, gli elementi per la tutela della biodiversità (anche culturale) poiché sono stati eliminati dal documento finale i pochi riferimenti alle istanze delle popolazioni indigene (ad esempio, il diritto alle terre che da sempre abitano).

Leggi attuative in Italia-scadenze:

- Convegno nazionale sulla legislazione urbanistica a L'Aquila (22 novembre, 1996),
- Convegno con l'ANCI sulla legislazione regionale (gennaio - febbraio 1997),
- Comitato delle Regioni (Rutelli) per i nuovi indirizzi di spesa sui fondi strutturali (alla luce dell'Agenda Habitat II),
- Osservatorio nazionale sul rispetto del diritto alla casa (dovrebbe essere già stato costituito) e Commissione per l'habitat del Mediterraneo "Med Habitat", che si dovrebbe occupare dei problemi dell'abitare dei paesi che affacciano sul Mediterraneo (costituzione è già avvenuta il 15 aprile).

Istituzioni e convenzioni cui fare riferimento:

- II/13bis, Commission on Human Settlement, United Nation Centre for Human Settlement (UNCHS).
- IV/173, Organismi dell'Economic and Social Council (Commission on Sustainable Development; Commission for Social Development; Commission on the Status of Women; Commission on Human Rights and Commission on Population and Development).

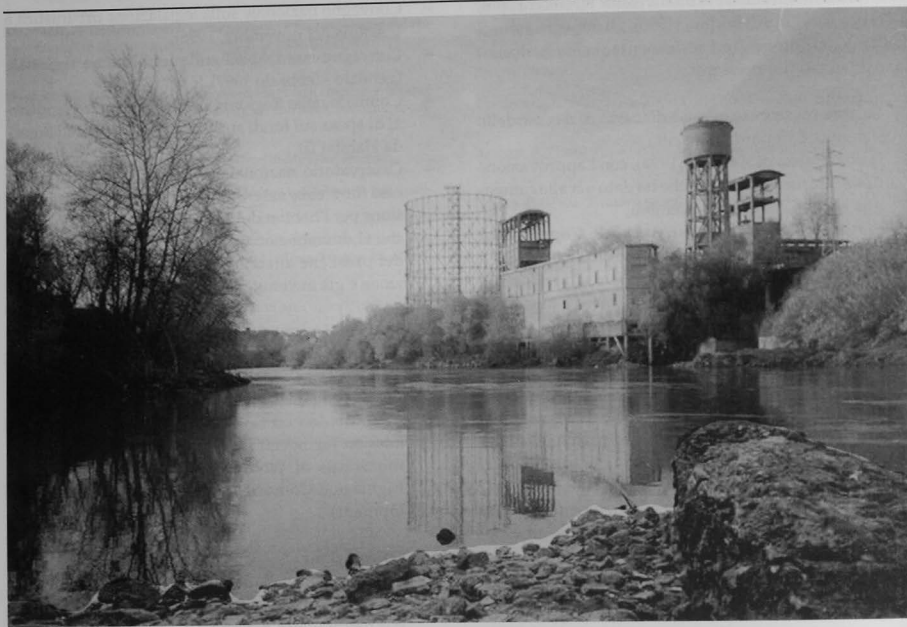
Convenzioni:

- Dichiarazione di Barbados e del programma di azione per lo sviluppo sostenibile dei piccoli stati insulari (Programme of Action for the Sustainable Development of Small Island Developing States).

3.2. *Analisi Line by Line dell'Agenda Habitat*

Obiettivi: sviluppo sostenibile, eguaglianza, solidarietà, partenariato, impegno civile, sradicamento della povertà, vivibilità delle città, cooperazione internazionale.

L'Agenda Habitat II è suddivisa in quattro sezioni principali, la prima è introduttiva, la seconda illustra gli obiettivi e i principi-guida (A. pace/ B. famiglia/ C. solidarietà internazionale, cooperazione e assistenza/ D. governo responsabile e civico/ E. sostenibilità/ F. equità/ G. vivibilità/ H. partenariato), la terza è riservata gli impegni (A/impegni internazionali. B/ impegni nazionali ovvero un alloggio adeguato per tutti. D/impegni nazionali: sviluppo sostenibile) mentre la quarta è destinata alle strategie del piano di azione globale.



3.2.1. Argomenti chiave

– 1, diritto alla casa: I/9, III/24: obbligo per i governi di rendere possibile l'acquisizione di un alloggio adeguato per tutta la popolazione. III/25-l: protezione (anche legale), per tutti i cittadini, dagli "sfratti forzati contrari alla legge, nel rispetto dei diritti umani; quando gli sfratti siano inevitabili, che vengano garantite le soluzioni alternative disponibili". III/27-b-bis: miglioramento (*upgrading*) degli insediamenti abusivi. IV/43: un alloggio adeguato non significa solo avere un tetto sotto cui ripararsi, ma anche un'adeguata "privacy"..., qualità ambientale e accessibilità ai luoghi di lavoro e ai servizi di base. Vanno, inoltre, considerati fattori specifici riguardanti le differenze di genere e di classi d'età, quali l'esposizione di donne e bimbi a sostanze tossiche. IV/46: intraprendere azioni per permettere alle donne di ot-

tenere un alloggio adeguato in una maniera giusta e umana, riducendo la loro vulnerabilità, poiché esse, non partecipando in molti casi al mercato degli alloggi, sono particolarmente a rischio.

– 2, pianificazione sostenibile in un mondo in rapida urbanizzazione: II/16: basarsi su un approccio "precauzionale", sul rispetto della capacità di carico ("carrying capacity") degli ecosistemi e –seguendo i principi formulati nell'Agenda 21– preservare le opportunità per il futuro delle generazioni che verranno; conservazione della diversità biologica e culturale. II/7: promuovere la qualità della vita (ed estetica). III/26, III/27c: modificare i modelli di consumo e di produzione rivelatesi insostenibili. III/27c-bis: creare strutture insediative che risultino bilanciate territorialmente ("geo-

grafically balanced"). III/2 c-ter: ridurre l'inquinamento urbano. III/27d: promuovere sistemi di trasporto energeticamente più efficienti e politiche che puntino alla riduzione della domanda di trasporto; promuovere le energie alternative. III/27e, III/27e-bis, III/27f-bis: promuovere un uso produttivo del territorio (urbano e rurale), proteggendo gli ecosistemi fragili, i luoghi di particolare significato storico, tenendo in considerazione la questione demografica. III/27h-ter: assicurare un uso sostenibile delle aree costiere. III/27i-ter: eliminare, il più presto possibile, l'uso del piombo nella benzina. III/31c: uso di strumenti fiscali (ecotasse) per promuovere e supportare lo sviluppo sostenibile degli insediamenti. III/33: destinare lo 0,7% del P.I.L. per l'assistenza ai paesi in via di sviluppo. IV/44-vii: promuovere modelli di sviluppo spaziale e di trasporto che aumentino l'accessibilità ai servizi, allo svago, al lavoro. IV/54bis-a, IV/54bis-b: promuovere l'autocostruzione. IV/65-a, IV/65-b, IV/65-c, IV/65-f: garantire l'offerta d'acqua potabile, fogne e impianti ecologici per lo smaltimento dei rifiuti, e di fonti sostenibili d'energia. IV/69-h, IV/79: calcolare la capacità di carico dell'intero ecosistema che supporta lo sviluppo, e prevedere azioni di mitigazione anche oltre le aree urbane. IV/83, IV/95bis: sostanze radioattive ed effetti sulle generazioni future. IV/96a: redarre "Local health plans" e lavorare per realizzare l'obiettivo dell'Agenda 21 che si propone un miglioramento dal 10 al 40% degli indicatori sulla salute per l'anno 2000. IV/96e-bis: qualità estetiche. IV/97a: Agenda 21. IV/97d: fissare standard ambientali. IV/97f: linee-guida e formazione per la valutazione di rischi sanitari. IV/97h, IV/97i, IV/97j: risanare le terre contaminate. IV/98: servizi ambientali. IV/98a: includere la protezione della biodiversità (urbana e periurbana) fra le attività di pianificazione locale sostenibile. IV/98aa: integrare i principi e le strategie contenuti nell'Agenda 21, quali il principio precauzionale, il principio "chi inquina paga", quello sulla prevenzione dell'inquinamento, l'approccio ecosistemico, le strategie per l'individuazione della capacità di carico e la valutazione dell'impatto socio-ambientale. IV/98bis-b; IV/98bis-b-bis: proteggere le foreste esistenti e promuovere la riforestazione, dentro e fuori gli insediamenti, creando, ove sia opportuno, cinture verdi ricreative e produttive che, nel proteggere l'ambiente circostante gli insediamenti urbani e rurali, contribuiscano ad aumentare l'offerta di cibo. IV/98ter-e: incoraggiare il riciclaggio ed il riuso delle acque di scarico. IV/98ter-f: promuovere il "capacity building". IV/

99bis: per prevenire l'inquinamento transfrontaliero, i governi dovrebbero cooperare per definire meccanismi per la valutazione dell'impatto ambientale delle attività proposte e meccanismi per lo scambio delle informazioni, la consultazione e la notificazione preventiva e in tempo utile a mitigarne i possibili effetti negativi (riguardanti tali attività). IV/101a: promuovere, nella pianificazione urbana e rurale, l'uso efficiente dell'energia, ponendo la dovuta attenzione sugli usi finali. IV/101d: promuovere la ricerca, lo sviluppo e l'uso di sistemi di trasporto non motorizzato o a basso consumo di energia e l'uso di energie rinnovabili e di tecnologie solari, eoliche, l'energia da biomassa. IV/101e: cooperare con i paesi in via di sviluppo per giungere alla progressiva eliminazione della benzina con piombo, attraverso la sua sostituzione con sostanze più ecologiche quali l'etanolo, ricavato dalla biomassa. IV/10j, IV/101k, IV/101l: incoraggiare l'uso del solare, di materiali da costruzione riciclabili e di nuove tecnologie ecologiche. IV/103: gestione dei trasporti che punti sulla riduzione degli spostamenti non necessari. IV/108h: prendere misure per ridurre le piogge acide e altri tipi d'inquinamento che danneggiano gli edifici e gli altri manufatti di valore storico e culturale. IV/109: nelle città si svolgono più della metà delle attività economiche e, per mantenere la loro produttività e migliorare le condizioni di vita degli abitanti, è necessario il controllo degli impatti negativi dell'urbanizzazione e d'altri fattori, quali la crescita della popolazione e le migrazioni verso le città. IV/113a, IV/113b: promuovere politiche di sviluppo urbano sostenibile che tengano nella dovuta considerazione i bisogni delle imprese locali e che non siano dannose per l'ambiente naturale e umano. IV/113d: facilitare –attraverso procedure legali e amministrative più snelle– l'accesso ai crediti a nuove, a piccole e a medie imprese e al settore informale. IV/113e: incoraggiare, quando possibile, l'agricoltura urbana. IV/113f, IV/114, IV/114a: assistere il settore informale ed aiutarlo ad integrarsi nell'economia formale; promuovere il rispetto, anche nell'economia informale, dei diritti umani nel campo del lavoro, il rispetto delle convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro, quali quelle che promuovono la libera associazione e il diritto ad organizzazioni collettive dei lavoratori, il principio della non discriminazione e quelli che proibiscono il lavoro forzato e lo sfruttamento dei bambini. IV/119c: per uno sviluppo sostenibile delle aree rurali e per ridurre le migrazioni dalle campagne alla città (attraverso la creazione di vi-

branti comunità rurali), promuovere la partecipazione degli interessati e diversificare il sistema agricolo. IV/126bis: i governi e le organizzazioni internazionali dovrebbero fornire un'assistenza adeguata nelle operazioni di decontaminazione e di deposito di contaminanti radioattivi. IV/127bis-a: prevenire i maggiori incidenti tecnologici attraverso le politiche d'uso del suolo e la promozione di tecnologie sicure. IV/128k, IV/133i-ter: nei processi di decisione, rappresentare gli interessi intergenerazionali, compresi quelli dei bambini e delle generazioni future. IV/137c, IV/139, IV/140c: definire nuovi strumenti fiscali ed ecotasse che penalizzino i danni ambientali delle attività di produzione e di consumo. IV/142bis: disseminare le informazioni, per rendere più agevole a tutti l'accesso ad un alloggio adeguato. IV/150m: incrementare la disponibilità d'alloggi e di servizi per tutta la popolazione, specialmente quella più povera. IV/148a: garantire (*ensure*) che i benefici dell'economia globale migliorino la qualità della vita di tutti i paesi, sia nelle aree rurali che in quelle urbane. IV/148e: i governi dovrebbero promuovere strategie che garantiscano che il settore privato, comprese le corporazioni transnazionali, si conformi alle leggi ed ai regolamenti nazionali, ai regolamenti della sicurezza sociale, ai trattati e alle convenzioni internazionali e alle altre leggi di rilievo, comprese quelle ambientali, e che esso adotti politiche e meccanismi che promuovano contratti e programmi di formazione (*training*) su basi non discriminatorie, in osservanza delle leggi nazionali sul lavoro, l'ambiente, la salute (specialmente negli aspetti che concernono le donne e i bambini). IV/148g: lo sviluppo sostenibile degli insediamenti dovrebbe essere realizzato nei paesi di origine (riguardo al principio del "rimpatrio volontario"). IV/150d: realizzare, il più presto possibile, gli accordi che prevedono che lo 0,7% del P.I.L. venga destinato all'assistenza dei paesi in via di sviluppo e aumentare, se necessario, i fondi da destinare a programmi di sviluppo degli insediamenti, consoni agli scopi, e alle attività necessarie per realizzare gli obiettivi dell'Agenda Habitat II. IV/150d-bis: realizzare, il più presto possibile, gli accordi internazionali (quali la dichiarazione di Parigi ed il programma di azione degli anni novanta per i paesi in via di sviluppo - par. 23), che prevedono che lo 0,15% del P.I.L. venga destinato all'assistenza ai paesi in via di sviluppo e aumentare, se necessario, i fondi da destinare a programmi di sviluppo degli insediamenti consoni agli scopi ed alle attività necessarie per realizzare gli obiettivi dell'Agenda Habitat

II. IV/150f, IV/150j: espandere la cooperazione sud-sud. IV/150n: effetti negativi delle spese militari. IV/150s: assistenza tecnica e finanziaria per programmi di "self-help" e "community-based development" e incrementare la disponibilità di informazioni di mercato e di crediti per gli individui a basso reddito, le donne e i gruppi più svantaggiati. IV/150d: tenere conto della particolare vulnerabilità delle piccole isole e fornire le necessarie risorse per programmi insediativi, sulla base anche della dichiarazione di Barbados e del programma di azione per lo sviluppo sostenibile dei piccoli stati insulari (Programme of Action for the Sustainable Development of Small Island Developing States). IV/150ff: destinare, in media, il 20% dei fondi per l'assistenza allo sviluppo e il 20% del budget nazionale a programmi sociali di base. IV/151: nel trasferimento delle tecnologie, tenere in considerazione la necessità di proteggere i diritti di proprietà intellettuale. IV/152b: assicurarsi che il processo di trasferimento tecnologico non comporti il "dumping" di tecnologie inquinanti (environmental unsound technologies). IV/152e: incoraggiare l'uso di tecnologie che generino impiego e minore impatto ambientale. IV/153: disseminare lo scambio di informazioni e di conoscenze che riguardano gli insediamenti umani, come, ad esempio, quelle diffuse durante la conferenza internazionale sui casi esemplari di Dubai del novembre 1995 (tramite anche il centro delle Nazioni Unite "UNCHS Habitat"). IV/157f: attuare l'Agenda Habitat II anche attraverso misure su base locale (come la "Local Agenda 21"). IV/161, IV/162: nell'anno 2001, l'assemblea generale delle Nazioni Unite dovrebbe prevedere una sezione speciale per valutare lo stato d'attuazione dell'Agenda Habitat II e valutare l'opportunità di intraprendere ulteriori iniziative. IV/163: il Consiglio economico e sociale (Economic and Social Council) dovrebbe essere invitato ad analizzare nella sessione dell'anno 1997 le ricadute (follow-up) dell'Agenda Habitat II. IV/164: il Consiglio economico e sociale (Economic and Social Council) dovrebbe organizzare riunioni ad alto livello per discutere sulle questioni più critiche, legate alla questione abitativa e allo sviluppo sostenibile degli insediamenti, prendendo, eventualmente, in considerazione la possibilità di istituire un "high-level segment", prima del 2001, sulla questione insediativa e sull'attuazione dell'Agenda Habitat II, con la partecipazione attiva della Banca mondiale e del Fondo monetario internazionale. IV/169j: riferimento al capitolo 7 dell'Agenda 21. IV/169-i, IV/170bis, IV/171, IV/171n: l'UNCHS dovrebbe pubblicare il rappor-

to sullo stato globale degli insediamenti. IV/180: le istituzioni finanziarie internazionali dovrebbero reperire risorse per attuare l'Agenda Habitat II. IV/180a: la Banca mondiale e il Fondo monetario internazionale dovrebbero integrare gli obiettivi dell'Agenda Habitat II (quali lo sviluppo sostenibile), dandovi priorità, nelle loro politiche e programmi. IV/180b: le istituzioni del Bretton Woods e altri organismi ONU dovrebbero promuovere iniziative, alla luce dell'Agenda Habitat II, e assicurarsi che i programmi d'aggiustamento strutturale promuovano alloggi adeguati per tutti e lo sviluppo sostenibile degli insediamenti, con particolare attenzione per i poveri e per gli altri gruppi vulnerabili.

– 3, città nell'era della globalizzazione: I/7, II/ pre-13: diritto allo sviluppo. II/13: promozione di comunità sostenibili. III/27b-ter: sviluppo equilibrato di città medio-piccole. III/27h: nella valutazione dell'impatto delle politiche d'aggiustamento strutturale, applicare tecniche di valutazioni d'impatto che ben riflettano le problematiche di genere ("gender-sensitive"). IV/38: tenere bene in mente gli impatti della globalizzazione dei mercati nell'individuare le strategie per lo sviluppo degli insediamenti del prossimo ventennio. IV/99: l'aumento dei fenomeni legati alla mondializzazione dell'economia, quali l'aumento dell'inquinamento transfrontaliero ed il trasferimento, attraverso i confini di Stati e regioni, di tecnologie pericolose per l'ambiente, rappresentano una minaccia seria per l'ambiente urbano e la salute dei cittadini. I governi dovrebbero cooperare, per sviluppare una legislazione internazionale in attuazione del principio n.13 della dichiarazione di Rio, dove si prevedono meccanismi di responsabilità e di compensazione dei danni ambientali causati da attività poste all'interno delle proprie giurisdizioni o il controllo d'aree oltre tali giurisdizioni. La comunità e le organizzazioni internazionali e i governi dovrebbero mettere a punto misure preventive dei rischi d'incidenti con effetti transfrontalieri. Gli Stati dovrebbero ispirarsi al principio 16 della dichiarazione di Rio, ove si stabilisce il principio "chi inquina paga". IV/99bis: per prevenire l'inquinamento transfrontaliero, i governi dovrebbero cooperare, per definire meccanismi per la valutazione dell'impatto ambientale delle attività proposte e meccanismi per lo scambio delle informazioni e la consultazione e la notificazione preventiva e in tempo utile, per mitigare i possibili effetti negativi riguardanti tali attività. IV/115; IV/115b, IV/115d: per rendere le economie ur-

bane più competitive nel mercato globale, i governi e le autorità locali dovrebbero ristrutturare le industrie locali, sviluppare infrastrutture e servizi e la rete delle telecomunicazioni e prevenire i crimini per rendere le aree urbane più attraenti per attività economiche e culturali. IV/116a, IV/116b, IV/116c, IV/116d, IV/116e, IV/116f: per alleviare gli impatti negativi di misure d'aggiustamento strutturale e di transizione economica, i governi e le autorità locali dovrebbero promuovere un approccio integrato, affrontando le conseguenze sociali, economiche ed ambientali delle riforme sullo sviluppo degli insediamenti umani; evitare la segregazione del settore sociale degli alloggi; promuovere programmi sociali di base e rendere disponibili risorse in particolare per i poveri, i disabili e per gli altri settori vulnerabili della società, per le micro-imprese e le piccole aziende. Nel valutare l'impatto delle misure d'aggiustamento strutturale, porre una particolare attenzione agli aspetti di genere (valutazione di genere). Promuovere politiche per un equo accesso ai redditi e alle risorse e supportare le imprese del settore pubblico e privato nei loro sforzi per adattarsi alle nuove richieste tecnologiche e riguardanti le risorse umane. IV/143: incoraggiare nuove forme di cooperazione e partenariato. IV/144, IV/144bis: rischi e opportunità dei processi di globalizzazione dei mercati. IV/146, IV/147c, IV/147f, IV/148a: garantire (*ensure*) che i benefici dell'economia globale migliorino la qualità della vita di tutti i paesi, sia nelle aree rurali che in quelle urbane. IV/148e: i governi dovrebbero promuovere strategie che garantiscano che il settore privato, comprese le corporazioni transnazionali, si conformi alle leggi ed ai regolamenti nazionali, ai regolamenti della sicurezza sociale, ai trattati e alle convenzioni internazionali, e alle altre leggi di rilievo, comprese quelle ambientali e che esso adotti politiche e meccanismi che promuovano contratti e programmi di formazione (*training*), su basi non discriminatorie, in osservanza delle leggi nazionali sul lavoro, l'ambiente, la salute (specialmente negli aspetti che concernono alle donne e ai bambini). IV/150aa: tramite sovvenzioni mirate, promuovere attività legate agli alloggi e allo sviluppo degli insediamenti in favore di poveri, donne, gruppi vulnerabili, rifugiati, disabili, bambini di strada, senza tetto. IV/150f, IV/151: nel trasferimento delle tecnologie, tenere in considerazione la necessità di proteggere i diritti di proprietà intellettuale. IV/152b: assicurarsi che il processo di trasferimento tecnologico non comporti il "dumping" di tecnologie inquinanti (*environmental unsound technologies*). IV/152c,

IV/152c-bis, IV/152d-bis: incoraggiare l'uso di tecnologie "appropriate" per la costruzione degli edifici e la produzione di materiali da costruzione locali. IV/154a: tenere in considerazione i network esistenti per organizzare una rete globale d'informazioni sugli insediamenti umani, sotto la forma di una conferenza "elettronica" (informatica) permanente che contenga le informazioni sull'Agenda Habitat II e sulla sua attuazione, nei diversi piani nazionali d'azione e sulle esperienze esemplari. IV/157f: attuare l'Agenda Habitat II anche attraverso misure su base locale (come la "Local Agenda 21"). IV/180b: le istituzioni del Bretton Woods e degli altri organismi ONU dovrebbero promuovere iniziative alla luce dell'Agenda Habitat II e assicurarsi che i programmi d'aggiustamento strutturale promuovano alloggi adeguati per tutti e lo sviluppo sostenibile degli insediamenti, con particolare attenzione per i poveri e altri gruppi vulnerabili.

- 4, rapporto città-campagna: I/7, I/8: "le relazioni fra ambiente urbano e rurale hanno un ruolo cruciale per la sostenibilità degli insediamenti"; garantire un bilancio fra i differenti aspetti economici, sociali, ecc. III/27h-bis: mettere a punto programmi per rivitalizzare le aree rurali. III/29bis-d: integrare la prospettiva di genere anche nella programmazione e la gestione delle risorse ambientali, nelle tecniche di produzione e dello sviluppo delle infrastrutture in aree rurali e urbane. IV/55, IV/56n, IV/58d: partecipazione delle donne nei gruppi di consultazione per la valutazione di progetti, tenendo in considerazione i diversi bisogni di genere, delle diverse classi d'età e la vulnerabilità. IV/62-e, IV/76, IV/77, IV/77quater: far riferimento all'Agenda 21 e al concetto di "enabling approach" con partnership fra settori pubblici, privati, della comunità. IV/78: necessità di un approccio regionalista e multisettoriale alla pianificazione degli insediamenti, che ponga enfasi sui rapporti fra città e campagna e consideri i villaggi e le città come la parte di uno stesso continuum insediativo inserito in un ecosistema. IV/80, IV/80bis, IV/81, IV/84: promuovere l'agricoltura urbana. IV/98a: includere la protezione della biodiversità (urbana e periurbana) fra le attività di pianificazione locale sostenibile. IV/98bisb, IV/98bisb-bis: proteggere le foreste esistenti e promuovere la riforestazione, dentro e fuori gli insediamenti, creando, ove sia opportuno, cinture verdi ricreative e produttive che, nel proteggere l'ambiente circostante gli insediamenti urbani e rurali, contribuiscano ad aumentare l'of-

ferta di cibo. IV/101a: promuovere, nella pianificazione urbana e rurale, l'uso efficiente dell'energia, ponendo la dovuta attenzione sugli usi finali. IV/117: le aree rurali e urbane sono interdipendenti economicamente, socialmente e ambientalmente ed è quindi necessario rivalutare e supportare gli insediamenti rurali per un futuro sostenibile nel pianeta. Le politiche e i programmi per lo sviluppo sostenibile delle aree rurali, che integrino le regioni rurali nelle politiche nazionali, richiedono istituzioni locali e nazionali che pongano l'enfasi sulle relazioni rurali-urbane e trattino i villaggi e le città come due parti dello stesso continuum insediativo. IV/148: ruolo delle popolazioni rurali e indigene nella protezione della biodiversità e per un uso sostenibile delle risorse biologiche. IV/119, IV/119a, IV/119c: per uno sviluppo sostenibile delle aree rurali e per ridurre le migrazioni dalle campagne alla città (attraverso la creazione di vibranti comunità rurali), promuovere la partecipazione degli interessati e diversificare il sistema agricolo. IV/122a: incoraggiare le imprese rurali e l'agricoltura sostenibile. IV/122e: ridurre o eliminare i sussidi o altri programmi che siano dannosi per l'ambiente, come quelli che promuovono un uso eccessivo di pesticidi e di fertilizzanti chimici, o il controllo dei prezzi e altri sistemi di sussidi che perpetuano pratiche e sistemi produttivi insostenibili nell'economie agricole e rurali. IV/123, IV/123b: per ottenere uno sviluppo urbano e rurale equilibrato e di supporto reciproco, promuovere un approccio integrato, basato sulla cooperazione fra le comunità locali, per individuare soluzioni integrate sugli usi del suolo, sul problema ambientale e dei trasporti in un contesto urbano-rurale. IV/123c: promuovere un approccio partecipativo per uno sviluppo equilibrato urbano-rurale, basato sul dialogo fra le parti interessate. IV/148a: garantire che i benefici dell'economia globale migliorino la qualità della vita di tutti i paesi, sia nelle aree rurali che in quelle urbane.

- 5, pianificazione di genere: I/9quinquies: "empowerment" e garanzie di partecipazione equa alla vita sociale, politica, economica per le donne, che hanno un ruolo essenziale da svolgere per ottenere uno sviluppo sostenibile. I/10: "empowerment" e diritto alla partecipazione ai piani e ad un'equa rappresentazione degli specifici bisogni, per anziani, handicappati, popolazioni indigene, giovani e bambini (bambini di strada), donne (ovvero per chi in genere viene dimenticato dalla pianificazione classica). III/27h: nella valutazione dell'impatto

delle politiche d'aggiustamento strutturale, applicare tecniche di valutazioni d'impatto che ben riflettano le problematiche di genere ("gender-sensitive"). II/14: diritto delle donne ad ereditare ed a eguali opportunità di partecipazione alle decisioni (in tutte le sfere della società). III/24b: garantire il diritto delle donne a ottenere crediti, ad utilizzare le risorse naturali e le tecnologie appropriate, ad ereditare e a possedere beni (le terre). III/29c: promuovere il "capacity building" e una struttura legale e istituzionale sensibile alle problematiche di genere (gender-sensitive). III/29d: rendere disponibili "training" specifici per le donne. III/29c-ter: "istituzionalizzare" l'approccio partecipativo allo sviluppo sostenibile degli insediamenti e alla loro gestione, basandosi sul dialogo con i differenti attori e, in speciale modo, con le donne, le popolazioni indigene, i disabili, coloro che rappresentano gli interessi dei bimbi e dei giovani. III/29bis-a: attraverso l'applicazione di "gender-sensitive analysis", integrare la prospettiva di genere nelle leggi, nelle politiche, nei progetti e nei programmi che riguardano gli insediamenti umani. III/29bis-c: sviluppare metodologie, concettuali e pratiche, per incorporare la prospettiva di genere nella pianificazione, nello sviluppo e nella valutazione degli insediamenti umani, incluso lo sviluppo di indicatori ad hoc. III/29bis-c: ricercare, analizzare e disseminare dati e informazioni, disaggregati per genere, sulla questione degli insediamenti urbani, da utilizzare nell'elaborazione di politiche, piani e programmi, anche attraverso l'uso di strumenti statistici che riconoscano e rendano visibile il lavoro non remunerato delle donne. III/29bis-d: integrare la prospettiva di genere anche nella programmazione e gestione delle risorse ambientali, nelle tecniche di produzione e dello sviluppo delle infrastrutture in aree rurali e urbane. IV/43: un alloggio adeguato non significa solo avere un tetto sotto cui ripararsi, ma anche un'adeguata "privacy"..., qualità ambientale e accessibilità ai luoghi di lavoro e ai servizi di base. Vanno inoltre considerati fattori specifici riguardanti le differenze di genere e di classi di età, quali l'esposizione di donne e bimbi a sostanze tossiche. IV/46: intraprendere azioni per permettere alle donne di ottenere un alloggio adeguato in una maniera giusta e umana, riducendo la loro vulnerabilità, poiché esse non potendo, in molti casi, partecipare al mercato degli alloggi, sono particolarmente a rischio. IV/54-a, IV/54-e, IV/58-b, IV/58-c, IV/58-d: partecipazione delle donne nei gruppi di consultazione per la valutazione di progetti, tenendo in considerazione i diversi bisogni di ge-

nere, delle diverse classi di età e la vulnerabilità. IV/58-e, IV/58-g, IV/59-d: eguale accesso delle donne ai crediti. IV/62e, IV/66b, IV/66c, IV/66f-bis, IV/69-b: i bisogni di genere vanno integrati nelle azioni di piano e nel processo di design. IV/69, IV/72ter, IV/74, IV/77quater: far riferimento all'Agenda 21 e al concetto di "enabling approach" con partnership fra settori pubblici, privati, della comunità. IV/89a: promuovere le possibilità di impiego per le donne. IV/89d, IV/90, IV/90a, IV/90b, IV/90c: incoraggiare le cooperative di donne. IV/90f, IV/90f-bis, IV/90g, IV/90quater-c, IV/91b-bis: prospettiva di genere nelle politiche di prevenzione dei crimini. IV/92a, IV/92b, IV/95, IV/96b-bis, IV/96d-bis: accesso delle donne ai servizi per la salute riproduttiva. IV/98bis-d: far sì che i bambini abbiano un contatto giornaliero col mondo naturale attraverso il gioco libero all'aperto. IV/113f, IV/114, IV/114a: assistere il settore informale ed aiutarlo ad integrarsi nell'economia formale; promuovere il rispetto, anche nell'economia informale, dei diritti umani nel campo del lavoro, il rispetto delle convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro, quali quelle che promuovono la libera associazione e il diritto ad organizzazioni collettive dei lavoratori, il principio della non discriminazione e quelli che proibiscono il lavoro forzato e lo sfruttamento dei bambini. IV/114b: promuovere programmi finanziari, di credito, training e programmi di trasferimento tecnologico in supporto a piccole e micro imprese nel settore cooperativo, sviluppando in particolare quelle femminili. IV/120b, IV/125: incoraggiare reti di cooperazione internazionale e il ruolo attivo delle donne, a tutti i livelli, nella gestione delle situazioni emergenziali (disastri), dato che esse e i bambini sono i più colpiti. IV/126a-bis, IV/128g, IV/128j, IV/131e, IV/131i: raccogliere i dati disaggregandoli per genere, età, reddito. IV/133d, IV/133i-ter: nei processi di decisione, rappresentare gli interessi intergenerazionali, compresi quelli dei bambini e delle generazioni future. IV/135a, IV/135c, IV/135c-iii: condurre ricerche basate, in particolare, sull'analisi di genere e per classi di età, sulla VIA, sullo sviluppo economico locale e sulla creazione di posti di lavoro. IV/135h, IV/137a-bis, IV/137d, IV/137e: creare, nella pianificazione delle aree metropolitane, "staff" che includano le donne. IV/137f, IV/140f: "empowerment" delle donne. IV/141, IV/141c: attraverso internet e le tecnologie informatiche disseminare informazioni sugli esempi esemplari (best practices), incluse le politiche di genere. IV/142g, IV/142ter-a, IV/148e: i governi dovrebbero promuovere stra-

tegie che garantiscano che il settore privato, comprese le corporazioni transnazionali, si conformi alle leggi ed ai regolamenti nazionali, ai regolamenti della sicurezza sociale, ai trattati e alle convenzioni internazionali e alle altre leggi di rilievo, comprese quelle ambientali, e che adotti politiche e meccanismi che promuovano contratti e programmi di training su basi non discriminatorie, in osservanza delle leggi nazionali sul lavoro, l'ambiente, la salute (specialmente negli aspetti che concernono le donne e i bambini). IV/150f, IV/150s: assistenza tecnica e finanziaria per programmi di "selfhelp" e "community-based development" e incremento della disponibilità d'informazioni di mercato e di crediti per gli individui a basso reddito, le donne e i gruppi più svantaggiati. IV/150aa: tramite sovvenzioni mirate, promuovere attività legate agli alloggi e allo sviluppo degli insediamenti, in favore di poveri, donne, gruppi vulnerabili, rifugiati, disabili, bambini di strada, senza tetto. IV/154b: attraverso la rete globale di informazione sugli insediamenti umani, assistere i governi, le agenzie internazionali e altri gruppi nel valutare le informazioni, disaggregate per genere, sugli impatti sociali e ambientali delle politiche e dei programmi urbanistici. IV/158bis: attuare l'Agenda Habitat II, anche, attraverso appropriati meccanismi di partecipazione (che rafforzino la partecipazione di giovani, donne, anziani, comunità, indigeni, ONG, ecc.), incluso il ricorso ad Agende 21 locali. IV/183: i governi, a tutti i livelli, comprese le autorità locali, dovrebbero disseminare le informazioni sui casi esemplari e individuare e applicare indicatori sull'abitare e sulla situazione insediativa, inclusi quelli che riflettono i diritti e il benessere dei bambini. Gli indicatori chiave, insieme a indicatori nazionali e sub-regionali delle politiche, saranno usati dai governi per valutare il grado d'attuazione dell'Agenda Habitat II. Gli indicatori dovrebbero coprire alcune aree chiave quali: la situazione degli alloggi, la salute, i trasporti, l'energia, l'offerta di acqua, l'impiego, le reti sanitarie e gli altri aspetti della sostenibilità urbana, e dovrebbero essere definiti dal punto di vista del genere.

- 6, nuove forme di cittadinanza e partecipazione: I/9 ter, I/9 quater, I/9 ses, I/9 sept, I/10: "empowerment" e diritto alla partecipazione ai piani e ad un'equa rappresentazione dei loro specifici bisogni per anziani, handicappati, popolazioni indigene, giovani e bambini, (bambini di strada), donne (ovvero per chi in genere viene dimenticato dalla pianificazione classica). III/27i: af-

frontare le situazioni di emergenza e i disastri causati dall'uomo con risposte "people centered". III/29b: decentramento dei poteri e delle risorse, per essere più vicini ai bisogni dei cittadini. III/29c: incoraggiare la formazione di organismi di base. III/29c-ter: "istituzionalizzare" l'approccio partecipativo allo sviluppo sostenibile degli insediamenti e alla loro gestione, basandosi sul dialogo con i differenti attori e in speciale modo le donne, le popolazioni indigene, i disabili, coloro che rappresentano gli interessi dei bimbi e dei giovani. IV/42: la strategia del piano di azione globale è basata sull'"enablement", la trasparenza, la partecipazione. IV/98bis-e: garantire possibilità adeguate di partecipazione delle parti interessate a tutti i livelli del processo decisionale. IV/107f: promuovere un ruolo attivo degli anziani come custodi del patrimonio culturale e delle conoscenze. IV/108e: promuovere azioni di base della comunità per la conservazione, la riabilitazione, la rigenerazione e il mantenimento dei quartieri. IV/123c: promuovere un approccio partecipativo per uno sviluppo equilibrato urbano-rurale, basato sul dialogo fra le parti interessate. IV/127bis-b: promuovere nelle politiche di gestione del rischio industriale, procedure di consultazione appropriate. IV/127bis-d: promuovere e incoraggiare la partecipazione nelle attività di preparazione a emergenze gravi (disastri), fornendo adeguate e regolari informazioni, sui rischi eventuali, alle popolazioni che vivono vicino alle fonti di rischio. IV/129: Il "capacity building" (promozione e formazione delle capacità endogene) deve supportare la decentralizzazione e la partecipazione alla gestione delle città. IV/130, IV/130bis: "empowerment". IV/131b, IV/131b-bis, IV/131f, IV/131h-bis: partenariato pubblico/privato e dei cittadini. IV/132, IV/133e, IV/133e-bis: promuovere legislazioni non discriminatorie. IV/133h, IV/135b, IV/135c, IV/135i, IV/135ii, IV/142bis-a, IV/142bis-b, IV/145, IV/145bis: nuove forme di partenariato che coinvolgano la società civile. IV/150u, IV/158bis: attuare l'Agenda Habitat II anche attraverso appropriati meccanismi di partecipazione (che rafforzino la partecipazione di giovani, donne, anziani, comunità, indigeni, ONG, ecc.), incluso il ricorso ad Agende 21 locali. IV/180bis-b, IV/180a, IV/180b, IV/180c, IV/180d, IV/180e.

- 7, indicatori: III/27c: ridurre l'impronta ecologica degli insediamenti umani. III/27c-quater: sviluppare il concetto di "balance sheet". III/27h: nella valutazione dell'impatto delle politiche di aggiustamento struttura-

le, applicare tecniche di valutazioni d'impatto che ben riflettano le problematiche di genere ("gender-sensitive"). III/29bis-c: sviluppare metodologie, concettuali e pratiche, per incorporare la prospettiva di genere nella pianificazione, nella valutazione e nello sviluppo degli insediamenti umani, inclusa la individuazione di indicatori ad hoc. III/29bis-c: ricercare, analizzare e disseminare dati e informazioni, disaggregati per genere, sulla questione degli insediamenti urbani, da utilizzare nell'elaborazione di politiche, piani e programmi, anche attraverso l'uso di strumenti statistici che riconoscano e rendano visibile il lavoro non remunerato delle donne. III/29bis-e: promuovere la piena e eguale partecipazione delle donne nella formulazione di politiche e di programmi di pianificazione degli insediamenti e nei processi di decisione. III/34: monitorare i progressi nella realizzazione dell'Agenda Habitat II; per monitorare e valutare i progressi verso la realizzazione di abitazioni adeguate per tutti e dello sviluppo sostenibile degli insediamenti, fare ricorso a indicatori qualitativi e quantitativi, nazionali e locali, disaggregati, in maniera tale da riflettere la diversità delle nostre società. A tal proposito, il benessere dei bambini è un indicatore cruciale della salute della società. Gli indicatori dovranno essere disaggregati per età, con una speciale attenzione ai gruppi più svantaggiati e vulnerabili. IV/79: calcolare la capacità di carico dell'intero ecosistema che supporta lo sviluppo e prevedere azioni di mitigazione anche oltre le aree urbane. IV/84h, IV/84j, IV/89f: valutazioni d'impatto. IV/93: approccio olistico. IV/96a: redarre "local health plans" e lavorare per realizzare l'obiettivo dell'Agenda 21 che si propone un miglioramento, dal 10 al 40 %, degli indicatori sulla salute per l'anno 2000. IV/97f: linee-guida e formazione per la valutazione di rischi sanitari. IV/98aa: integrare i principi e le strategie contenuti nell'Agenda 21, quali il principio precauzionale, il principio "chi inquina paga", quello sulla prevenzione dell'inquinamento, l'approccio ecosistemico, le strategie per l'individuazione della capacità di carico e la valutazione dell'impatto socio-ambientale. IV/99bis: per prevenire l'inquinamento transfrontaliero, i governi dovrebbero cooperare per definire meccanismi per la valutazione dell'impatto ambientale delle attività proposte e meccanismi per lo scambio delle informazioni e per la consultazione e notificazione preventiva e in tempo utile, per mitigare i possibili effetti negativi riguardanti tali attività.

IV/121b: utilizzare appieno i metodi di valutazione ambientale e i "geographic information systems" (GIS),

per la definizione di politiche ecologiche di sviluppo regionale. IV/121d: definire un sistema efficiente e trasparente di allocazione delle risorse per le aree rurali, basato sui bisogni delle persone. IV/126a: sviluppare e adottare leggi e regolamenti, per la pianificazione degli usi del suolo e degli edifici, basati su una valutazione dei rischi e della vulnerabilità. IV/127b: elaborare mappature del rischio e programmi di riduzione della vulnerabilità. IV/125c. IV/127e; IV/127bis-e: sviluppare "early-warning systems" globali, regionali e locali per allertare la popolazione e impedire i disastri e i maggiori incidenti tecnologici. IV/135c; IV/135c-iii: condurre ricerche basate, in particolare, sull'analisi di genere e per classi di età, sulla VIA, sullo sviluppo economico locale e sulla creazione di posti di lavoro. IV/135g: aumentare le conoscenze sugli eco-cicli urbani. IV/137 a-ter: adottare e applicare linee-guida per la gestione delle aree metropolitane. IV/142ter-a, IV/142 b, IV/142 ter-b: indicatori "policy-sensitive". IV/142ter-c, IV/145, IV/171o: l'UNCHS dovrebbe stabilire delle linee-guida per monitorare e valutare, a livello nazionale e locale, l'implementazione dell'Agenda Habitat II, attraverso l'uso di un programma di indicatori sugli insediamenti umani e l'abitare. IV/171p, IV/181: raccogliere informazioni sull'impatto dell'urbanizzazione sui gruppi più svantaggiati e vulnerabili, compresi i bambini. IV/182: i partners dell'Agenda Habitat II, comprese le autorità locali, le comunità e il settore privato, dovrebbero regolarmente valutare e monitorare, attraverso indicatori urbani e insediativi, le loro stesse "performance" nella realizzazione dell'Agenda Habitat II. La responsabilità del centro delle Nazioni Unite (UNCHS) sarà quella di definire le linee-guida e valutare, attraverso uno specifico programma di indicatori, la realizzazione dell'Agenda Habitat II. IV/183: i governi a tutti i livelli, comprese le autorità locali, dovrebbero disseminare le informazioni sui casi esemplari e individuare e applicare indicatori sull'abitare e sulla situazione insediativa, inclusi quelli che riflettono i diritti e il benessere dei bambini. Gli indicatori chiave, insieme agli indicatori nazionali e sub-regionali delle politiche, saranno usati dai governi per valutare il grado di attuazione dell'Agenda Habitat II. Gli indicatori dovrebbero coprire alcune aree chiave quali: la situazione degli alloggi, la salute, i trasporti, l'energia, l'offerta di acqua, l'impiego, le reti sanitarie e gli altri aspetti della sostenibilità urbana, e dovrebbero essere definiti dal punto di vista del genere.

4. VALUTAZIONI SU HABITAT II IN BASE AI PROCESSI GIÀ AVVIATI

4.1. *Otto idee per un futuro sostenibile: il rapporto Wuppertal come contributo per uno sviluppo globalmente sostenibile*

L'attuale dibattito sul futuro sostenibile presenta due zone d'ombra: la prima riguarda la marginalità, assunta nella discussione sullo sviluppo sostenibile, delle istanze più prettamente ecologiche e la seconda riguarda la non considerazione dell'esigenza di un immediato riequilibrio fra Nord e Sud.

Lo studio dell'Istituto di Wuppertal per l'energia, l'ambiente ed il clima, pubblicato in Germania all'inizio del 1996, ha come obiettivo principale quello di dare un contributo per uno sviluppo globalmente sostenibile attraverso la definizione di alcune "idee-guida". Questo studio vuole contribuire in sintesi alla discussione sul futuro, liberandola dalla sua attuale involuzione economicista. Le idee-guida si fondano su idee ed iniziative che nei rispettivi settori sono state proposte, sviluppate e sperimentate nel tempo e cercano di farne emergere la progettualità delineando così il profilo di una società sostenibile.

4.1.1. *Una giusta misura per spazio e tempo* - Lo sviluppo con cui oggi bisogna confrontarsi è basato su una regola fondamentale e fino ad ieri considerata ottimale: aumentare la velocità e l'attraversabilità dello spazio. In accordo con tale regola, sono state costruite grandi arterie e nodi autostradali, ponti e aeroporti che hanno cambiato il volto di intere nazioni. Le politiche di ordinamento del territorio sono state fino a ieri dettate dall'utopia di "avanzare il più possibile nel più breve tempo" e da una concezione dell'Europa come spazio libero da ostacoli.

Tali visioni sono alla radice di progetti giganteschi, quali la realizzazione di gallerie sotto il passo del Brennero e del Gottardo per attraversare le Alpi, l'autostrada del mar Baltico, la costruzione di un ponte sopra lo stretto di Messina. Tuttavia, tali visioni utopiche stanno perdendo la propria attrattiva su ampie fasce della popolazione. Anzi, proprio ove regna la mobilità senza sosta e il territorio è frammentato da strade, livellato, cementificato ed invaso dal rumore per ottenere un rapido passaggio verso mete lontane, proprio lì germina con prepotenza il gusto per la calma e la tranquillità e l'attenzione per il proprio territorio. Ma soprattutto ove

la parata trionfale della motorizzazione di massa erode sempre più il guadagno di mobilità, con la creazione di giganteschi ingorghi stradali, là, nel bilancio intimo della società della fretta, il piacere si mescola sempre più col fastidio. È questo conflitto che costituisce il punto di partenza per un cambiamento socio-politico verso un futuro sostenibile.

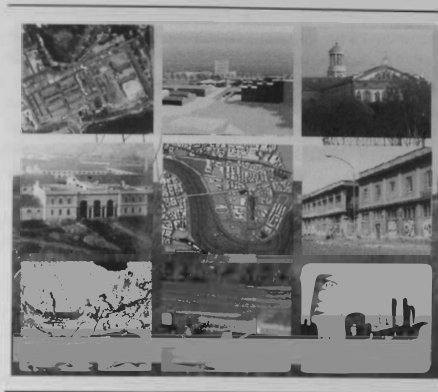
In crescente contrasto con l'utopia del superamento del tempo e dello spazio e con la società della fretta, si articolano nuovi desideri, quali, ad esempio, quello di una rinnovata sovranità sul proprio tempo. Diventa così possibile parlare apertamente di decelerazione, di giusta misura per il tempo e lo spazio, di rigenerazione dei luoghi di vita. Il cuore di una tale politica dei trasporti e del territorio diventa, così, "evitare il traffico" e snellire l'apparato della mobilità, rendendolo funzionale, socialmente compatibile e sostenibile. Gli ingredienti di questa politica sono però le velocità contenute e le distanze più brevi, che rendono superflua la costruzione di nuove arterie portanti. Esse potrebbero, quindi, essere liberatorie per la "società dell'accelerazione", contribuendo alla realizzazione di un'estetica sociale basata su ritmi più rilassati e medie distanze.

Per realizzare tale disegno è necessario rivedere le politiche di sviluppo classiche delle città, basandole su nuovi concetti di urbanità e di brevi percorsi. La città delle brevi distanze avrebbe anche un effetto, certamente desiderabile: quello di bloccare la speculazione, ponendo così fine alla fuga nelle periferie residenziali a cui si può accedere solo attraverso la realizzazione di arterie veloci. Il prontuario delle nuove città, basate sulla prossimità anziché sulla distanza, prevede che nelle aree urbane nessun cittadino sia costretto a camminare più di tre chilometri per raggiungere la stazione ferroviaria più vicina; la progettazione potrebbe basarsi sulla definizione di "unità di prossimità" ove un uso ecologico del traffico elettronico potrebbe utilmente sostituire quello fisico.

4.1.2. *Un'agenda verde per il mercato* - Un ridisegno ecologico dell'economia è alla radice di una società sostenibile. Quattro sono gli elementi su cui potrebbe basarsi il progetto per ecologizzare l'economia di mercato:

- la realizzazione di una riforma fiscale ecologica che, anziché tassare ciò che è desiderabile (ad esempio il lavoro), tassi ciò che è socialmente indesiderabile (le fonti d'inquinamento);
- la riduzione di sovvenzioni, palesi o occulte, a ciò che poi causa danni all'ambiente;

FIGURA 7



- la definizione di obblighi e responsabilità monetizzabili per le attività a rischio ambientale;
- il riorientamento della competitività industriale verso l'uso efficiente delle risorse e gli obiettivi ecologici.

I settori chiave per una riforma ecologica dell'economia sono quelli dell'energia e dei trasporti. Nel settore energetico è importante che i prezzi rispecchino i costi ambientali causati dall'uso delle diverse fonti, penalizzando le energie fossili (alla radice dell'effetto serra) a favore delle fonti rinnovabili. Da eliminare sono le sovvenzioni occulte ai trasporti di persone e merci sulle strade e quelle dei carburanti per l'aviazione.

4.1.3. Nuove forme d'impresa - Un riorientamento ecologico dell'economia può essere di grande stimolo per le imprese che si ispireranno alla natura (la natura non conosce rifiuti), per inventare nuovi processi di produzione basati sul riciclo, e ai processi naturali (che sono mossi dall'energia del sole), nella scelta delle fonti energetiche. Ma, soprattutto, la creatività delle imprese può scoprire nuove frontiere se essa promuoverà il processo di "dematerializzazione".

Il processo di dematerializzazione implica un riorientamento del pensiero verso la nozione di "ciclo di vita", promuovendo miglioramenti non limitati ai soli prodotti, ma che si basano più sulla modificazione del modo con cui i prodotti sono fabbricati, imballati, trasportati,

venduti, utilizzati, riutilizzati, riciclati e eliminati. Ciò significa mettere a punto prodotti e servizi completamente nuovi. La longevità dei prodotti e l'intensità della loro utilizzazione sono elementi determinanti del processo di dematerializzazione. Tale strategia è volta a mantenere un buon livello di benessere attuale con un decimo dell'input di materiali, aumentando quindi la produttività delle risorse nell'arco dei prossimi trenta-cinquanta anni, ciò significa un incremento della produttività delle risorse di un fattore 10.

Tale aumento della produttività delle risorse è necessario per garantire un futuro sostenibile del pianeta.

Le industrie e le stesse città sono i laboratori privilegiati per i processi di dematerializzazione. Spetta alle industrie creare una nuova generazione di prodotti dematerializzati ed intervenire nel settore edilizio, che è cruciale poiché il settore delle costruzioni degli edifici divora una quantità enorme di materiali, e anche perché è nel settore delle tecnologie edilizie che si può intervenire nel modo più innovativo ed efficace. Le città del futuro saranno quindi dematerializzate e ciò richiede una rivoluzione dell'efficienza che investa tutti i cicli, dagli "input" di risorse, energia, materiali e uso del territorio, agli "output", ovvero sino alle misure di contenimento delle emissioni e dell'inquinamento.

La sfida posta dalla dematerializzazione delle città agli architetti, ingegneri, costruttori, imprese e cittadini è grande e molto stimolante. Si tratta di inventare una nuova industria edilizia sostenibile, che punti sulla realizzazione di edifici "ottimali" e intelligenti attraverso l'incremento della produttività dei materiali.

Bisogna anche incoraggiare la ricerca e lo sviluppo e preparare una nuova classe di imprenditori e professionisti, e ciò nel settore dell'impresa implica di:

- rivedere completamente le politiche di sviluppo, specialmente rispetto al trasferimento di tecnologie;
- accordarsi su metodi di misurazione semplici, per valutare l'intensità ecologica dell'impatto dei processi, delle infrastrutture, sistemi, di prodotti e servizi (i MIPS, ad esempio);
- adottare dei sistemi di etichettatura e di certificazione, armonizzati sul piano internazionale per processi, prodotti e servizi;
- supportare la diffusione di conoscenze, pubblicando compendi sulle innovazioni e sulle soluzioni tecnologiche che vanno nella direzione degli obiettivi della sostenibilità;
- incoraggiare l'evoluzione della creazione di prodotti

- e la prestazione di servizi, verso soluzioni più efficienti dal punto di vista ecologico (ruolo dei mercati futuri);
- creare delle "isole di sostenibilità" che fungano da vetrine per l'evoluzione futura e da modelli di ciò che è possibile;
- incoraggiare la ricerca e lo sviluppo, sia in materia di tecnologie sostenibili che di cambiamenti e adattamenti della società" (*Carnoules Declaration*, 1994, pp. 33).

4.1.4. *Vivere bene piuttosto che avere molto* - Nella società dei consumi si stanno facendo strada nuovi valori basati sulla consapevolezza che la felicità non consiste nel continuo aumento dei bisogni. Anzi, oltre certi livelli, si è ormai consapevoli che gli oggetti diventano ladri di tempo e il loro numero eccessivo intasa la vita di ogni giorno e sperpera le energie. Inoltre, negli ultimi quindici anni, la richiesta di porre fine ad un'economia di rapina (soprattutto verso i paesi del terzo mondo) è assunta a forza di mercato. L'ecologia ha abbandonato la sua esistenza di nicchia marginale per diventare un rilevante fattore di domanda. Per rispondere alla nuova domanda, nuove categorie di prodotti sono state inventate dalle imprese (dagli alimenti biologici agli elettrodomestici e automobili a basso consumo) e l'industria della vacanza pensa già all'agriturismo e al turismo soft. Cresce, inoltre, la domanda da parte dei consumatori per nuovi strumenti a supporto del consumo ecologicamente responsabile: dal marchio di garanzia ecologico al "fair trade" ovvero un marchio che garantisca che i prodotti non vengano realizzati sottopagando il lavoro e distruggendo l'ambiente delle economie più deboli.

Quattro sono i criteri su cui si basano le nuove forme di consumo:

- a) la parsimonia (attenta considerazione della porzione di natura che si utilizza attraverso il consumo individuale);
- b) l'orientamento regionale (ridurre l'impatto ambientale dovuto al trasporto delle merci e delle persone, ricorrendo il più possibile a prodotti locali);
- c) utilizzazione comune (ad esempio, degli apparecchi non di prima necessità, quali auto, lavatrici, tagliaerba, ecc., organizzando stazioni di prestito di attrezzi e di elettrodomestici e organizzazioni di "car-sharing");
- d) lunga durata degli oggetti come antidoto alla società dell'usa e getta, che è alla radice dell'enorme spreco delle risorse e della produzione di quantità enormi di rifiuti.

4.1.5. *Energia, casa, trasporti* - L'energia è il campo ove il nuovo modo di pensare si sta manifestando più diffusamente: dalla vecchia concezione del fatturato energetico si sta rapidamente passando a quella della fornitura di prestazioni (servizi) energetiche.

La riflessione di base è semplice: ai consumatori di energia non servono tanto combustibili o corrente, ma determinati servizi, quali spazi riscaldati in maniera piacevole e ben illuminati, alimenti conservati col freddo, macchine e apparecchi che eseguono lavori. Le aziende di servizi elettrici stanno quindi ridisegnando le loro politiche, per soddisfare tale domanda di prestazioni energetiche con il minor impiego di energia, e la risposta è un isolamento ottimale degli edifici, moderni impianti di riscaldamento e una nuova generazione di lampade ed elettrodomestici a basso consumo.

La casa e l'abitare si stanno trasformando in un nuovo laboratorio ecologico, sia per promuovere i processi di dematerializzazione a cui si è accennato, sia per inventare nuove forme di vicinato (attraverso, ad esempio, l'utilizzazione comune di giardini e cortili e la partecipazione diretta degli abitanti ai piani). In particolare, si punta sul risanamento dei vecchi edifici, il cambiamento d'uso (in abitazioni) di costruzioni non più utilizzate a scopo industriale o agricolo (il cosiddetto riciclo dei suoli), poiché da ricerche effettuate dal *Wuppertal Institut* e dal *Factor 10 Club* risulta che ristrutturare è meglio che costruire. Ciò accade perché lo stock totale di materiali investiti per "realizzare" gli edifici già esistenti (che in Germania è di circa 27.221 milioni di tonnellate) è tale che non conviene costruirne di nuovi, consumando inutilmente altro ambiente. Per avere un'idea di quanto sia rilevante l'input di materiale richiesto annualmente dall'attività di costruzione degli edifici, basti pensare che per realizzare uno stock aggiuntivo di edifici pari a 790 milioni di tonnellate è necessario un input di materiali di 1.287 milioni di tonnellate (Lehmann H., 1996) e, quando costruiamo, il 25% dei materiali viene disperso nell'ambiente, per cui il riuso e la ristrutturazione sono operazioni decisamente ecologiche.

Si punta, inoltre, ad aumentare la produttività dei materiali utilizzati nelle tre fasi del ciclo di vita degli edifici, ovvero durante la fase di costruzione, di uso e durante la demolizione degli edifici. Per fare ciò bisogna però guardare con occhi diversi agli insediamenti, soffermandosi sulla complessa costellazione dei "servizi" alla residenza. Fra i servizi alla residenza vi sono quelli legati alla protezione da fattori climatici e ambien-

tali avversi (il rumore, le precipitazioni, la luminosità, le temperature estreme), alla protezione della privacy e delle proprietà private, alla richiesta di centri logistici (negozi, piazze, luoghi d'incontro) e di altri servizi legati alle diverse culture e dal valore simbolico (ad esempio quelli legati allo "status symbol").

La scelta dei materiali da costruzione è un settore chiave per realizzare città dematerializzate: è importante non solo che essi siano riciclabili e biodegradabili, ma che essi siano il più possibile di provenienza locale. Inoltre, il consumo di materie prime viene diminuito ricorrendo a materiali biologici e recuperabili.

I trasporti e la mobilità incominciano ad essere pianificati alla luce di una consapevolezza nuova: "chi semina strade raccoglie traffico". Si tende, quindi, a soddisfare il bisogno umano di mobilità, cercando di distruggere il meno possibile l'ambiente, diminuendo la congestione e facilitando gli spostamenti, possibilmente con mezzi diversi dall'auto privata. Anche in questo campo si stanno affermando nuove forme di progettualità, quale quella delle aziende per servizi di mobilità che noleggiavano auto, offrono taxi collettivi e minibus, servizi di car-sharing, reti di cooperazione informatizzate per spostamenti di lavoro.

4.1.6. Verso città vivibili - Nelle città stanno crescendo l'inquinamento dell'aria, il rumore, l'emergenza rifiuti, il traffico automobilistico, la criminalità, l'edilizia selvaggia. Bisogna al più presto definire un progetto per "ricivilizzare" le città, permettendo ai loro centri di pulsare di vita attraverso la riconquista degli spazi pubblici, oggi monopolizzati dalle auto, delle aree verdi cittadine e dell'architettura, che riacquisti le sue peculiarità regionali ridiventando un elemento di attrazione estetica. Ciò eviterebbe le frequenti quanto antiecologiche "fughe dalle città" per respirare aria pura e soddisfare il bisogno umano di bellezza. È, inoltre, necessario porre fine alla magnifica urbanizzazione del territorio attraverso piani di riordino dello spazio e norme dell'edilizia orientate verso la protezione dei suoli.

Le persone sono parte integrante della natura e vivono di essa e così i destini delle loro città sono inestricabilmente intrecciati con quelli della campagna. Tuttavia, tale consapevolezza è ancora patrimonio di pochi e la pressione economica e la competizione per le risorse (ad esempio l'acqua) delle aree metropolitane rispetto a quelle rurali obbligano sempre più i contadini a intensi-

ficare la produzione con crescenti danni ambientali, quali l'erosione dei suoli, l'inquinamento delle falde d'acqua, la distruzione dell'ambiente e del paesaggio. Per garantire un futuro sostenibile è necessario promuovere una svolta ecologica nelle coltivazioni agricole e forestali, integrando l'economia rurale con l'artigianato, il commercio, la gastronomia e il turismo e attraverso il ricorso a colture ecologiche. Ciò contribuirebbe a promuovere il riequilibrio fra città e campagna.

Compatibilità ambientale e giustizia sono legati in maniera indivisibile, e della ricerca di entrambe è imbastita la sostenibilità. La crisi di giustizia, che caratterizza questa fine millennio, sta creando scenari senza precedenti nella storia ed essa ha una forte dimensione ecologica. I paesi industrializzati danneggiano i poveri del sud, molto più attraverso le risorse sottratte che non gli aiuti che vengono loro negati. E ormai è noto che il 20% della popolazione che vive nei paesi industrializzati consuma l'80% delle risorse, causando, in percentuali analoghe, danni al clima attraverso le emissioni di inquinanti. C'è però da aspettarsi che, se continua il ritmo di industrializzazione, anche i nuovi paesi che si affacciano sulla scena mondiale (ad esempio le cosiddette "tigri asiatiche" ovvero la Cina e l'India) adotteranno i nostri stili di vita e d'inquinamento. Proprio per evitare dinamiche emulative che risulterebbero disastrose per il pianeta è, quindi, necessario che i paesi del nord cambino velocemente rotta, muovendosi verso una radicale riconversione ecologica che abbandoni la politica imperialistica di rapina delle risorse altrui che ha caratterizzato gli ultimi decenni.

4.2. L'esperienza dei Laboratori Municipali di Quartiere del Comune di Roma

4.2.1. Quale sviluppo sostenibile? - L'Agenda Habitat II non tratta soltanto di diritti ma anche di doveri e ricorda quanto sia importante rispettare i diritti delle generazioni future e contribuire attivamente al bene comune. In essa si afferma che un insediamento umano, per essere sostenibile, deve sviluppare un senso d'identità, uno spirito di volontariato e d'impegno civico, deve favorire il dialogo e la cooperazione tra i suoi abitanti.

L'Agenda sottolinea con forza l'esigenza di soddisfare la volontà di partecipazione delle popolazioni nella definizione delle politiche di sviluppo e di gestione

FIGURA 8



dell'ambiente urbano. L'approccio partecipativo, secondo l'Agenda, deve essere "istituzionalizzato". A ogni livello di governo occorre promuovere politiche, promulgare leggi e stabilire norme atte: a regolamentare le attività pubbliche e private, a rendere le procedure più trasparenti, a diffondere capillarmente l'informazione, ad aiutare le persone a capire ed esercitare diritti e responsabilità attraverso processi partecipativi. Ma, affinché questi processi siano effettivi, occorre contestualmente "potenziare" (empower) tutti coloro che appartengono ai gruppi più vulnerabili e svantaggiati, come i bambini, i giovani, gli anziani, le donne e i disabili.

I "Laboratori Municipali di Quartiere", recentemente istituiti dal Comune di Roma, sono perfettamente in linea con gli obiettivi enunciati dall'Agenda. Per capire meglio in che modo e con quali strumenti i Laboratori intendano perseguire tali obiettivi è necessario innanzitutto specificare a quale delle diverse accezioni

di sostenibilità – o di sviluppo sostenibile – essi fanno riferimento.

Molti ritengono che per perseguire lo sviluppo sostenibile sia sufficiente adottare il mercato come strumento autoregolatore (espansione dell'offerta e della domanda di beni e di qualità ambientali, monetizzazione di questi ultimi) ed attuare specifiche misure correttive (riduzione delle immissioni di agenti inquinanti, procedure di valutazione d'impatto ambientale, tasse ecologiche, costruzione di inceneritori e depuratori, ecc.). Secondo questa concezione di sviluppo sostenibile, il primato spetta in ogni caso all'economia: i valori ambientali sono sempre concepiti come *esternalità* e sono comprensibili e valutabili solo per quella parte riconducibile al metro monetario.

Alcune convinzioni diffuse fanno spesso da corollario a questo modo di concepire lo sviluppo sostenibile.

Una di queste riguarda la possibilità di estendere indefinitamente la *capacità di carico* del pianeta attraverso la riconversione dei processi produttivi, da attuarsi attraverso l'introduzione di tecnologie meno inquinanti. Ma "in un regime economico come il nostro tutti sanno che la produzione e l'accesso al consumo, prefiggendosi l'espansione illimitata del mercato, annullano in questo modo, attraverso l'immissione sul mercato di una quantità maggiore di prodotti, i vantaggi ambientali acquisiti con l'utilizzazione di tecnologie diverse" (Alberti et al. 1994, pp. 100).

Secondo un'altra convinzione diffusa, la soluzione dei problemi ambientali dipenderebbe, soprattutto, dalla capacità della comunità internazionale di concordare provvedimenti diretti a tutelare l'ecosistema terrestre nella sua globalità. Nessuno vuole negare l'importanza di questi provvedimenti, ma la rivitalizzazione dell'ambiente passa anche attraverso quei progetti di micro-riequilibrio ambientale che sono essenziali per ridurre il *carico* complessivo dell'ecosistema, la cui realizzazione non può essere affidata ad organismi che operano alla scala planetaria, ma richiede un impegno politico e finanziario che va incentivato e controllato in modo capillare alla scala locale. Questo concetto è esplicitamente riconosciuto dall'Agenda là dove si specifica che "... benché Habitat II sia una conferenza di Stati e molto possa essere fatto dai Governi nazionali per aiutare le comunità locali a risolvere i loro problemi, gli attori che decreteranno il successo o il fallimento nel processo di miglioramento delle condizioni degli insediamenti umani si trovano principalmente al livello di comunità nei settori pubblico, privato e no-profit.

Sono questi i settori –amministrazioni locali e altre parti interessate– che si trovano in prima linea nel perseguire gli obiettivi di Habitat II” (cap. IV, par. 39).

Per queste ed altre ragioni sono ormai in molti a ritenere superata la concezione che identifica lo sviluppo sostenibile con la crescita economica illimitata.

Una concezione alternativa di sviluppo sostenibile è quella adottata nell'*approccio territorialista*. Questo approccio ha come presupposto la definizione di nuovi modelli insediativi, finalizzati non tanto a decelerare la distruzione del territorio, quanto piuttosto a trasformarlo e rivitalizzarlo. “Non si tratta di ordinare a posteriori ciò che cresce disordinatamente, ma di individuare nuove regole progettuali che contengano in sé gli elementi generatori di nuovi equilibri, di qualità sociale, ambientale, estetica” (Magnaghi e Paloscia, 1992, pp. 13). Secondo questo approccio l'espressione sviluppo sostenibile andrebbe sostituita con quella più significativa di *sviluppo locale autosostenibile*, dove il termine *locale* attesta la volontà di valorizzare le risorse territoriali e l'identità dei luoghi; mentre il termine *autosostenibile* sottolinea l'importanza di una ricerca di regole insediative, che siano in grado di produrre omeostasi locali ed equilibri di lungo periodo tra insediamento umano e ambiente.

Secondo questa concezione, la rivitalizzazione del territorio non può essere il risultato di un atto volontaristico di pianificazione, ma è la naturale conseguenza di un processo di autoidentificazione e di sviluppo delle *comunità locali*; sviluppo che non vuol dire crescita quantitativa, ma autodeterminazione, esaltazione dei valori territoriali e costante accrescimento della qualità ambientale. Anche questa concezione è perfettamente in linea con gli enunciati dell'Agenda, che non perde occasione per sollecitare la realizzazione di “... strutture atte a facilitare iniziative indipendenti e creative” (cap. I, par. 10).

Anche nella città sommersa dalle funzioni della crescita economica è possibile far (ri)emergere le identità dei luoghi e favorire lo sviluppo delle comunità locali.

L'individuazione dei confini che demarcano queste identità e il riconoscimento di forme di mobilitazione in atto –finalizzate a tutelare alcuni bisogni fondamentali della popolazione, come la qualità dell'abitare, la difesa di valori etnico-linguistici, la riduzione della dipendenza del lavoro dalle esigenze del sistema produttivo, ecc.– rappresentano i primi passi verso l'autoidentificazione e l'autodeterminazione delle comunità locali.

Dotate di autonomia culturale, informativa, economica, politica e produttiva, le comunità locali possono contrastare efficacemente quei processi di crescita che hanno portato la metropoli ad essere una struttura dissipativa, squilibrante, funzionalmente gerarchizzata, omologante il territorio che occupa e priva di qualità estetica. Ad esse spetta il difficile compito di avviare la sperimentazione di nuovi modelli di sviluppo che, nell'affrontare le emergenze, introducano alcuni elementi strategici diretti a riequilibrare insediamento antropico e ambiente naturale.

Secondo l'approccio considerato, le comunità locali autodeterminate dovranno costituire i nodi di una struttura multipolare, denominata *città policentrica*, che si relazionano tra loro in modo non gerarchico (Magnaghi, 1994). Nella metropoli, una periferia non ha nulla da scambiare con le altre periferie o con il centro, dal quale essa dipende.

Sono sotto gli occhi di tutti i fenomeni che hanno portato a localizzare il terziario avanzato nelle aree centrali di Roma (ma anche di molte altre grandi città) e ad espellere le attività produttive, le residenze e una parte dei servizi sociali nella periferia: un fenomeno che ha contribuito a trasformare profondamente la struttura funzionale della città, ma che non ha modificato nella sostanza la condizione di isolamento delle aree periferiche. In quanto prive di un'identità territoriale complessa, di ricchezza culturale e sociale, esse continuano a dipendere, per molti aspetti, dai luoghi centrali della città.

Nella città policentrica la periferia non esiste poiché ogni nodo della struttura mantiene la propria identità e la propria ricchezza culturale, sociale e produttiva. Tra queste identità, diverse e complementari, s'attivano numerosi scambi che aumentano la complessità della struttura urbana e impediscono che si instaurino quei fenomeni di dipendenza funzionale e culturale che, nella città attuale, sono la causa principale dell'emarginazione delle aree periferiche.

Nella città policentrica la qualità dell'ambiente urbano è migliore, non solo perché le singole *comunità locali* sono in grado di garantire l'equilibrio tra ambiente antropico e ambiente naturale nei luoghi in cui esse sono insediate, ma anche perché il radicamento e la complessità della struttura produttiva che le caratterizza rendono meno casuali e ridondanti i movimenti pendolari lavorativi nella città, con conseguente riduzione dei livelli di caos e d'inquinamento.

FIGURA 9



L'approccio territorialista può sembrare utopico perché punta alla realizzazione di una città molto distante sia da quella esistente sia da quella perseguita dalle attuali politiche ambientali e territoriali. Ogni proposta meno radicale non sembra peraltro in grado di ristabilire quell'equilibrio fisico, biologico, culturale, sociale ed economico che i tradizionali processi di trasformazione funzionale della città, sia spontanei che pianificati, non riescono ormai a garantire.

4.2.2. *La produzione sociale del piano* - L'approccio territorialista—come del resto l'Agenda Habitat II—attribuisce una grande importanza alla *partecipazione* come strumento atto a favorire l'autoidentificazione e l'autodeterminazione della comunità locali, in quanto fattori essenziali per la rinascita fisica, sociale ed economica del territorio.

I guasti prodotti dall'attuale sistema politico-amministrativo sono sotto i nostri occhi. Questo sistema tende, di fatto, ad istituzionalizzare alcuni programmi (democrazia, giustizia sociale, lotta alla criminalità, ecc.) che, rimanendo costanti, sono compatibili con un frequente ricambio di temi specifici e specialistici della comunicazione politica: un ricambio che rende difficile la formazione di opinioni consapevoli, al di fuori di ristrette cerchie di specialisti, e impedisce l'attiva partecipazione dei cittadini al processo di decisione (Luhmann, 1979). La conseguenza di tutto ciò è un crescente disinteresse per

la politica dei cittadini, che si sentono sempre più emarginati e impossibilitati a dare un contributo concreto alla soluzione dei gravi problemi che affliggono i luoghi in cui vivono.

A questa situazione non è possibile porre rimedio trasferendo semplicemente una parte dei poteri dal centro alla periferia. Le strutture amministrative decentrate, così come vengono oggi concepite, non rappresentano infatti un'alternativa reale—sia nelle forme che nei contenuti—al sistema di potere centrale: anche a ciò si deve la caduta di interesse che esiste oggi nei loro confronti.

Le comunità locali autodeterminate rappresentano una possibile soluzione di questo problema, poiché al loro interno verrebbe garantita quella forma di democrazia che consente agli abitanti non soltanto il diritto all'espressione di opinione e di indirizzo politico ma anche di partecipazione concreta alle funzioni urbane.

Tutti coloro che operano sulla realtà fisica, sociale ed economica della città—sia come professionisti che come amministratori della cosa pubblica—devono dunque farsi carico di un progetto politico e socioculturale che avvii il processo di autoidentificazione e sviluppo delle suddette comunità, rafforzando nei cittadini la capacità di autorganizzarsi e di affermare, anche attraverso la lotta politica, la propria volontà di partecipare al processo di decisione, nonché di accedere alle basi del potere sociale: informazione, conoscenza, professionalità, organizzazione, strumenti di produzione, ecc.

Solo così si può sperare che si sviluppi un nuovo modo di produzione, alternativo a quello attuale, che è la condizione *sine qua non* della sostenibilità. Oggetto di questo modo di produzione non è soltanto la base materiale della vita—cibo, acqua, vestiti, trasporto, riparo, ecc.—ma anche quella immateriale, che si riferisce ai modi d'interazione in cui trovano espressione le dimensioni significanti e morali della vita; "... vita che deve essere *autoprodotta* e non acquisita di seconda mano nei grandi magazzini, negli edifici per il tempo libero e nella altre istituzioni della nostra civiltà ipercommerciale" (Friedman, 1993, pp. 412).

Lo strumento metodologico e operativo che consente di avviare questo progetto è rappresentato da quell'insieme di teorie e pratiche, denominate *produzione sociale del piano*, che innovano in termini sostanziali le pratiche di partecipazione che hanno caratterizzato in passato l'azione di progettisti e pianificatori. Eredi di una tradizione che attraversa il movimento statunitense del *community design* e del *community planning* degli anni

sessanta, *l'advocacy planning* (Davidoff, 1965) e gli scritti di alcuni autori – in particolare, Schön (1993), Friedmann (1993) e Forester (1989) – esse hanno ispirato alcune esperienze inglesi, francesi, tedesche, olandesi e italiane (per una rassegna delle principali esperienze italiane si rimanda agli articoli di P. Bellaviti, G. Ferraresi, A. Balducci, M. Giusti, D. Borri, A. Barbanente e P. Fareri, pubblicati sul n. 103 della rivista *Urbanistica*).

La produzione sociale del piano assume come centrale l'attivazione del cosiddetto *terzo attore* (gli altri due sono lo Stato e il mercato) che, nell'approccio territorialista, si identifica con le comunità locali autodeterminate. Essa rappresenta un modo alternativo di pianificare e di progettare il territorio che viene in genere ignorato (spesso anche osteggiato) da tutti i professionisti che temono un ridimensionamento del loro ruolo di tecnici. In realtà, la produzione sociale del piano non implica alcun ridimensionamento del ruolo del tecnico, né tantomeno il suo disimpegno o la sua deresponsabilizzazione, ma solo la revisione delle modalità d'intervento con la collettività, dei cui problemi egli deve farsi carico.

Il professionista, invece di occuparsi esclusivamente delle informazioni e delle analisi che servono ai funzionari pubblici e di limitarsi a trattare i bisogni della popolazione che sono più evidenti o più facilmente gestibili, ignorando le persistenti forme di conoscenza degli abitanti, dovrebbe preoccuparsi di selezionare gli strumenti da utilizzare per rendere efficace il coinvolgimento dei soggetti "non educati" nel progetto e aprire agli abitanti la "scatola degli attrezzi" per la progettazione del territorio (Giusti, 1995). L'importanza delle sue conoscenze tecniche non è in discussione: esse continuano ad essere fondamentali, anche se vanno integrate dalla conoscenza pratico-organizzativa e dall'abilità di apprendere le regole del gioco che sono specifiche del contesto.

Il processo di autoidentificazione delle comunità deve andare di pari passo con una radicale riforma delle amministrazioni locali. Il potere decisionale delle amministrazioni dovrebbe essere trasferito gradualmente alle comunità, garantendo ad esse la necessaria autonomia finanziaria per poter progettare, realizzare e gestire in prima persona tutti gli interventi alla scala locale. In prospettiva, le stesse amministrazioni dovrebbero essere sostituite da nuovi organismi con il compito di guida strategica e di coordinamento degli interventi attuati dalle singole comunità. Le regole di funzionamento di

questi organismi, costituiti da rappresentanti delle comunità locali, dovrebbero consentire un maggior controllo "dal basso" delle strategie elaborate a scala sovra-locale. Si tratterebbe, in definitiva, di attuare un vero e proprio rovesciamento dell'attuale rapporto tra centro e periferia, che vede oggi gli organismi amministrativi decentrati, quasi del tutto privi di potere decisionale e intenti principalmente a svolgere il ruolo di cinghie di trasmissione del potere centrale.

Un programma di questo tipo rischia di essere invisato alle attuali rappresentanze politico-amministrative, che temono di perdere il loro potere. Ciononostante, alcune amministrazioni hanno già avviato alcune iniziative che potrebbero favorire il processo di autoidentificazione e di autodeterminazione delle comunità locali.

Un esempio di tali iniziative è rappresentato dal "Programma sperimentale di riqualificazione delle periferie", promosso dall'Ufficio Risanamento Borgate del Comune di Roma. Nell'ambito di questo programma è stato affrontato il problema della costituzione di nuove identità locali nella periferia indistinta e omogenea attraverso la creazione di nuovi confini al suo interno. Di fatto si riconosce che "... la questione dei confini interni all'area metropolitana non può ridursi ad un problema amministrativo, di nuove municipalità, la cui delimitazione risponde a necessità politico-amministrative, o ad un problema funzionale (i confini dei bacini dei servizi, o del lavoro, ecc.), ma diventa atto costruttivo, progetto di parti urbane dotate di senso se costruito intorno ai primi elementi di culture locali: ai sistemi di relazione locali e alle risorse distintive" (Pallottini, 1993, pp. 245).

Il programma prevede anche la creazione di strutture di gestione e di promozione urbana di tipo innovativo, denominate "unità di recupero d'area", il cui compito dovrà essere quello di gestire, in forme imprenditoriali, quelle funzioni e risorse territoriali (patrimonio edilizio, parchi specializzati, luoghi d'uso pubblico) potenzialmente distintive delle differenti parti di periferia, attraverso l'associazione di quei soggetti pubblici e privati ritenuti più adeguati al tipo di risorse ed agli obiettivi dei progetti di valorizzazione. "Sulla base delle capacità ed esperienze maturate nella valorizzazione e gestione di queste risorse, della presenza e radicamento locale, queste strutture potranno diventare il punto di riferimento per un rapporto più concreto fra società locale e amministrazione centrale" (Pallottini, 1993, pp. 246-247).

L'autoriconoscimento e l'autodeterminazione delle comunità locali, in termini operativi, deve passare an-

che attraverso la creazione di nuovi organismi che, accogliendo le istanze e le rivendicazioni di gruppi e comitati nati su specifiche emergenze, ne favoriscono la rifondazione come associazioni capaci sia di promuovere iniziative finalizzate ad allentare selettivamente il sistema dominante delle relazioni di mercato e a perseguire obiettivi di sviluppo sostenibile, sia di elaborare in modo autonomo progetti di interesse locale, da realizzare eventualmente in partenariato con imprenditori e altri soggetti economici. L'Agenda Habitat II, in molte sue parti, auspica la nascita e lo sviluppo sempre più diffuso di varie forme di partenariato. In particolare, essa collega questa nascita "... alla promozione di forme di cooperazione che coinvolgano tutte le organizzazioni della società civile, il settore privato e le amministrazioni locali" (cap. IV, par. 145 bis).

Un esempio di associazioni di questo tipo è già da tempo presente nel contesto inglese. I gruppi di base (primo livello), sono generalmente composti da un numero esiguo di persone che operano con finalità specifiche e negli ambiti più svariati (sociali, ecologici, culturali, ricreativi, artistici, sportivi, ecc.). Essi costituiscono la spina dorsale di organismi più ampi di secondo livello: le *umbrella organizations*, alle quali aderiscono anche singoli individui e nel cui ambito la comunità locale si esprime in genere nella sua globalità. Quando gli obiettivi da perseguire assumono una dimensione di scala metropolitana, si costituiscono organizzazioni di terzo livello che rappresentano delle vere e proprie reti, il cui fine è quello di coordinare le iniziative dei diversi gruppi locali, rapportandole a una visione strategica complessiva (Burgess, 1986; Paloscia 1992).

A Roma non esistono, oggi, associazioni paragonabili alle *umbrella organizations*, ma sono attivi alcuni gruppi di cittadini che, a partire dagli anni settanta, hanno occupato nelle borgate della città (ma anche in zone limitrofe al centro storico) chiese sconsacrate, fabbriche abbandonate, vecchi cinema e teatri, ecc. per riconquistare quegli spazi di socialità e d'aggregazione che, in passato, erano stati negati alla collettività (Solaro, 1993).

Configurandosi come vere e proprie sacche di resistenza al processo di ricompattamento del sistema, essi, con gli altri soggetti emersi anche in tempi recenti nel panorama cittadino (associazioni di volontariato, terzo settore, ecc.), possono diventare i nuclei di condensazione, attorno ai quali far crescere il progetto delle comunità locali.

4.2.3. I Laboratori Municipali di Quartiere a Roma: dall'informazione allo sviluppo locale autosostenibile - L'esperienza dei Laboratori non è nuova per Roma. Nel 1993, a seguito di un accordo tra l'Ufficio Speciale per gli Interventi nel Centro Storico del Comune di Roma e l'impresa Dioguardi, è stato istituito il "Laboratorio Municipale del Ghetto ebraico" con i seguenti obiettivi: far conoscere agli abitanti le iniziative pubbliche e private in atto; raccogliere, elaborare e diffondere informazioni sul quartiere; coinvolgere gli abitanti in operazioni di recupero; predisporre strumenti per la formazione di mano d'opera specializzata, attraverso la creazione di un primo "cantier e esemplare" di restauro e recupero.

Il patrimonio informativo acquisito da questo Laboratorio è confluito in un originale documento informatico ipertestuale che è stato messo a disposizione degli abitanti. In esso ha trovato spazio anche una sezione progetti, un archivio degli interventi pubblici già programmati e delle iniziative proposte da soggetti privati.

Circa un anno dopo, è stato fondato dal Comune il "Laboratorio Municipale del quartiere Esquilino", al fine di sperimentare un rapporto permanente dell'amministrazione con i cittadini, le associazioni e le scuole per una gestione partecipata dei programmi di riqualificazione del quartiere. Il Laboratorio ha contattato finora circa cinquecento abitanti, alcuni dei quali nella veste di rappresentanti di associazioni di quartiere, della cultura e del commercio. Tra le attività svolte dal Laboratorio vale la pena citare: alcuni dibattiti pubblici sui problemi del quartiere; l'avvio di una consultazione delle opinioni degli abitanti mediante schede; un'attività permanente d'informazione e d'orientamento sui problemi della mobilità, del recupero edilizio e della manutenzione urbana; l'allestimento di una mostra sul quartiere curata dall'Istituto Tecnico Einaudi - dove ha sede il Laboratorio - che ha svolto un pregevole lavoro di ricerca e di documentazione sul contesto socioeconomico e sulle preesistenze storiche e archeologiche del quartiere.

Mentre le attività del "Laboratorio del Ghetto" sono temporaneamente sospese, il "Laboratorio del quartiere Esquilino" è ancora operativo ed è aperto due giorni alla settimana; alle sue attività partecipano sia alcuni abitanti, sia due tecnici comunali che lo gestiscono *part time*.

Se il "Laboratorio del Ghetto" era caratterizzato da un approccio tecnicistico e da un forma di comunicazione prevalentemente unidirezionale (dall'amministrazione ai cittadini), il "Laboratorio del quartiere Esquilino"

sembra essere più attento all'ascolto delle esigenze degli abitanti. In entrambi i casi non si è tuttavia manifestato, da parte dei soggetti responsabili della loro gestione, uno specifico interesse per le tematiche della sostenibilità ambientale, che costituiscono invece l'elemento programmatico distintivo di un'altra esperienza: il "Laboratorio territoriale per lo sviluppo locale autosostenibile del quartiere Marconi-Ostiense".

Questo Laboratorio, ubicato presso la scuola media statale Einstein, è stato fondato oltre due anni fa su iniziativa di un gruppo di docenti e ricercatori del "Laboratorio CAAD" del "Dipartimento di Progettazione e Scienze dell'Architettura" dell'Università Roma Tre che operava, e opera tuttora, nell'ambito di un progetto di ricerca universitario intitolato *Teorie, metodi ed esperienze di analisi e progettazione ecologica del territorio*, diretto a livello nazionale dal prof. A. Magnaghi.

Il "Laboratorio Marconi-Ostiense" si ispira ai principi dell'approccio territorialista. I suoi obiettivi principali, nelle fasi di avvio, erano i seguenti:

- rafforzare negli abitanti il senso di appartenenza a una comunità e accrescere la loro sensibilità agli equilibri ambientali dei luoghi in cui vivono;
- identificare le principali aree-problema del quartiere, da tradurre successivamente in indicazioni progettuali ecosostenibili.

Per perseguire questi obiettivi il gruppo di ricerca si è rivolto ad alcuni interlocutori privilegiati: le scuole e le associazioni locali. Il laboratorio ha fatto soprattutto riferimento ad alcuni insegnanti di scuola media che erano da tempo impegnati nell'opera di consapevolezza dei loro studenti nei confronti dei problemi ambientali del loro quartiere e della città. A poche settimane dalla sua fondazione avevano aderito al laboratorio i membri di "MarconiInsieme" ed "E.I.P." (*Ecole Instrument de Paix*), due associazioni locali e una ventina di abitanti del quartiere non iscritti a comitati o associazioni.

Nei primi mesi di vita, il Laboratorio ha avviato un processo di sensibilizzazione dei suoi membri in merito alle caratteristiche fisiche, storiche e sociali del quartiere, alle sue carenze e qualità potenziali, ecc. A seguito di una certa caduta di interesse degli abitanti nei confronti di un'attività puramente conoscitiva e di sensibilizzazione, si è aperta una seconda fase di lavoro che ha visto concentrare gli sforzi del Laboratorio su alcuni temi progettuali. In particolare, il Laboratorio ha organizzato e gestito in proprio un concorso di idee

-rivolto agli abitanti e alla associazioni locali- per l'attuazione del "Parco Tevere-Sud" e ha promosso nel quartiere la progettazione di interventi sostenibili di microurbanistica.

Sull'onda dell'interesse suscitato da queste attività, il Comune di Roma ha stipulato una convenzione quadro con il "Dipartimento di Progettazione e Scienze dell'Architettura" sulla base di un programma che affidava al Dipartimento stesso il compito di sperimentare sia nuovi strumenti multimediali atti a facilitare lo scambio di informazioni tra abitanti e amministrazione pubblica, sia nuove forme di partecipazione delle comunità locali ai processi di pianificazione e progettazione, nel pieno rispetto dei principi dello sviluppo sostenibile.

Per pubblicizzare la convenzione è stato organizzato, nel luglio del 1995, presso la Facoltà di Architettura dell'Università Roma Tre, un seminario intitolato "I Laboratori di quartiere nella città di Roma". Al seminario hanno partecipato assessori e funzionari comunali, docenti universitari, rappresentanti sindacali, associazioni professionali e di categoria, comitati di quartiere e altre componenti del mondo politico, economico e culturale della città. Nell'ambito di questo seminario ha preso forma l'idea di coniugare l'esperienza comunale dei "Laboratori Municipali" con quella del "Laboratorio Marconi-Ostiense" attraverso l'istituzione di alcuni Laboratori pilota.

Nell'aprile del 1996, il Comune di Roma, con deliberazione della Giunta, ha esteso la sperimentazione iniziata con il "Laboratorio del Quartiere Esquilino" a cinque nuovi Laboratori: Casilino, Pietralata-Tiburtino, Tor Bella Monaca, Piana del Sole e Marconi-Ostiense (la sede di quest'ultimo coincide con quella del preesistente Laboratorio territoriale per lo sviluppo locale autosostenibile).

Alla sperimentazione non si è opposto nessuno in modo palese, anche se ci sono fondati motivi di credere che alcuni dirigenti del Comune temono che possa essere sottratta, ai rispettivi Dipartimenti d'appartenenza, quella parte del personale destinata a operare nei Laboratori.

Le strutture organizzative alle quali fanno riferimento i Laboratori sono le seguenti:

- una Struttura Operativa Centrale, insediata presso l'Ufficio Periferie, che ha il compito di individuare i responsabili dei singoli Laboratori, programmare le spese gestionali e attivare la collaborazione tra i Laboratori e i Dipartimenti del Comune;

- un Comitato di Coordinamento, che ha il compito di indirizzare e coordinare sotto il profilo scientifico i programmi elaborati dalla Struttura Operativa Centrale con i Dipartimenti (di questo Comitato fanno parte, tra gli altri, gli autori di questo lavoro).

Gli attori che operano nell'ambito dei Laboratori sono:

- i tecnici comunali;
- alcuni docenti e collaboratori del Dipartimento di Progettazione e Scienze dell'Architettura;
- i comitati, i gruppi e le associazioni locali;
- singoli abitanti del quartiere, desiderosi di collaborare su base volontaria alle attività.

In prospettiva, è prevista la partecipazione di altri attori, in particolare, dei soggetti economici che operano sul territorio (agenzie pubbliche, imprenditori locali, terzo settore, ecc.)

Tra tutti gli attori si è instaurato un rapporto di cooperazione. Una volta chiarito che il Laboratorio non è il luogo deputato a dirimere le controversie tra i cittadini e l'amministrazione, quanto piuttosto uno spazio in cui lavorare assieme secondo un'ottica propositiva e progettuale, nel rispetto dei rispettivi ruoli e sistemi di valore, l'ostilità manifestata inizialmente da parte di alcuni abitanti ha evoluto gradualmente verso forme di collaborazione o quantomeno di non opposizione pregiudiziale.

Le competenze e gli ambiti disciplinari di questi attori sono tra i più svariati. Gli universitari (architetti e urbanisti) hanno specifiche competenze nei campi della produzione sociale del piano, della progettazione partecipata (*Planning for Real*, *Microplanning*, ecc.), della realizzazione di strumenti multimediali atti a facilitare la comunicazione di piani e progetti, della progettazione ambientale alla scala microurbanistica (strade residenziali, cortili e tetti verdi, spazi scolastici, ecc.), della valutazione ambientale. Le competenze dei funzionari comunali riguardano, tra l'altro, gli ambiti dell'architettura, dell'urbanistica, delle scienze sociali e delle scienze giuridiche. Tra gli abitanti sono presenti, in linea di principio, competenze tecniche e professionali di tutti i tipi.

Nei primi mesi di vita dei sei Laboratori Municipali (secondo semestre del 1996), il Comune ha stanziato 150 milioni di lire per far fronte alle prime spese di installazione (ripulitura degli spazi destinati ad accogliere i Laboratori, apertura di accessi indipendenti, acquisto di arredi, computers e altre attrezzature); si prevede che altri fondi saranno stanziati nel corso del 1997.

Gli obiettivi comuni a tutti i Laboratori sono:

- rafforzare negli abitanti il senso di appartenenza a una comunità e accrescere la sensibilità agli equilibri ambientali dei luoghi in cui vivono;
- migliorare la comunicazione tra amministrazione ed abitanti in merito ai programmi e ai progetti predisposti per il quartiere;
- identificare i problemi prioritari del quartiere, con particolare riferimento agli aspetti di sostenibilità ambientale;
- elaborare alcuni progetti finalizzati a risolverli, verificarne la fattibilità tecnica e finanziaria e valutarne la coerenza con le linee programmatiche generali adottate dal Comune;
- trasmettere agli organismi competenti i progetti predisposti e promuoverne la realizzazione.

Ogni singolo Laboratorio è tenuto a formulare ogni anno il suo specifico programma, al fine di adattare gli obiettivi generali al contesto urbano e territoriale di sua competenza.

L'individuazione delle azioni e dei progetti viene attuata con la partecipazione diretta di tutti gli attori, abitanti inclusi, organizzati in gruppi di lavoro che affrontano i diversi aspetti del problema. Ogni gruppo è coordinato da un *facilitator* che ha il compito di organizzare il lavoro all'interno del gruppo e tenere i rapporti con gli altri gruppi di lavoro.

Gli strumenti conoscitivi vengono scelti in base al contesto e alla fase di elaborazione del progetto (piani vigenti, proposte di piano, progetti proposti o in corso di realizzazione; analisi di esperti; "ascolto" degli abitanti in relazione ai problemi locali e alle loro possibili soluzioni; sopralluoghi effettuati dagli abitanti; ecc.). Le conoscenze tecniche e scientifiche acquisite nel corso del lavoro vengono sempre "decodificate" per renderle utilizzabili nel processo progettuale anche dagli attori non esperti.

La consapevolezza degli attori nella trattazione dei problemi ambientali viene aumentata attraverso:

- i corsi di formazione diretti ai funzionari comunali che svolgono la loro attività nei Laboratori, per un totale di 150 ore;
- alcuni seminari informali su problemi legati a specifiche situazioni del quartiere, aperti a tutti gli abitanti.

I tecnici dell'Università, in particolare, sono stati coinvolti come docenti sia nei corsi di formazione che nei seminari. Sono previste forme di comunicazione dei risultati delle attività dei Laboratori a un pubblico più vasto di quello che partecipa in prima persona al lavoro progettuale (assemblee pubbliche, cartelli da sistemare in appositi spazi del quartiere, realizzazione di un sito *internet*, accessibile sia dai Laboratori che dalle abitazioni dei singoli abitanti collegati in rete, ecc.).

I risultati raggiunti sul piano attuativo non sono ancora valutabili, dal momento che i Laboratori sono ancora in fase di rodaggio (la maggior parte di essi è ancora alle prese con problemi di installazione e non è ancora in grado di utilizzare razionalmente gli spazi disponibili per carenza d'arredi e d'attrezzature). Invece, si possono già valutare positivamente alcuni risultati "non visibili" conseguiti in rapporto al coinvolgimento degli abitanti e all'accresciuta consapevolezza - in termini di sostenibilità ambientale e di identità locale - di quanti partecipano alle attività dei Laboratori, ai corsi di formazione e ai seminari.

In attesa di quando i laboratori diventeranno operativi a tutti gli effetti, i docenti e i ricercatori dell'Università hanno già elaborato, su commissione del Comune, alcuni ipertesti atti a comunicare agli abitanti i processi di trasformazione urbana in atto nel quartiere Esquilino, nell'area di Marconi-Ostiense e nella zona di Pietralata-Tiburtino.

Con questi ipertesti si è cercato di realizzare uno strumento innovativo che fosse in grado di informare tempestivamente gli abitanti circa le trasformazioni in atto o previste nel quartiere, ma anche di raccogliere alcune proposte integrative o alternative a quelle del Comune, elaborate nell'ambito dei Laboratori, finalizzate a migliorare la *sostenibilità* dell'ambiente urbano ("chiusura" dei cicli ecologici, creazione di nuovi spazi verdi e riqualificazione di quelli esistenti, valorizzazione delle culture locali, azioni dirette a favorire l'autodeterminazione della comunità locale, incentivazione di nuove forme di imprenditorialità locale ecosostenibili, ecc.). L'uso di questi strumenti dovrebbe, in prospettiva, portare al superamento delle forme tradizionali di consultazione del pubblico, di tipo assembleare, previste dagli strumenti urbanistici. Queste forme sono quasi sempre poco costruttive, poiché il più delle volte finiscono soltanto con l'esaltare i contrasti esistenti tra i rappresentanti dell'amministrazione pubblica e i singoli cittadini: i primi interessati soprattutto ad acquisire consenso politico, i

secondi ad opporsi pregiudizialmente a quelle scelte di piano che contrastano con i loro interessi privati.

Nell'ottica di creare una sinergia tra i laboratori municipali il Laboratorio CAAD ha già predisposto un sito *internet* che dovrà servire come strumento di scambio delle esperienze locali che verranno effettuate all'interno dei Laboratori medesimi o con singoli abitanti già dotati dell'hardware e del software necessari.

Nessuna azione progettuale è stata ancora portata a compimento, ma alcune di esse sono a buon punto. A titolo di esempio, si possono riportare alcuni progetti in corso presso il "Laboratorio Marconi-Ostiense" - quello più consolidato in termini di rapporti con gli abitanti - che riguardano diversi ambiti: proposte progettuali per il Parco Tevere-Sud; attuazione di misure di moderazione del traffico per una strada consortile del quartiere (via dei Papareschi); progettazione di alcuni spazi per la ricreazione della scuola media Einstein che ospita il Laboratorio Municipale e di altre scuole del quartiere. Particolarmente interessante è il progetto per attuare le misure di moderazione del traffico in via dei Papareschi che vede attualmente coinvolto, anche sul piano dell'impegno finanziario, alcuni abitanti ed associazioni locali.

Di grande interesse appare in prospettiva l'attività del "Laboratorio di Tor Bella Monaca" che, nei prossimi mesi, dovrà fare da interfaccia tra gli abitanti del quartiere, i responsabili del "Progetto Urban" e i partecipanti al "Concorso Nazionale INU-WWF" che saranno impegnati nel recupero di spazi del quartiere da adibire ad attività sociali da concordare con le associazioni locali.

4.2.4. La presenza di obiettivi conflittuali può rendere difficile la vita dei Laboratori Municipali? - La presenza ufficiale del Comune nei Laboratori rappresenta un sicuro vantaggio per gli abitanti del quartiere, poiché, grazie, ad essa potrà migliorare la velocità e la continuità della comunicazione tra amministratori e amministratori.

Tuttavia non va sottovalutato il rischio che, prima o poi, i Laboratori possano essere visti da alcuni amministratori più come mezzi per acquisire consensi e avere "ritorni" di natura politica che come strumenti atti a migliorare la qualità e l'efficacia della pianificazione, con particolare riferimento alla sostenibilità.

Qualora dovesse prevalere questo modo di concepire e di usare i Laboratori, gli obiettivi degli abitanti finirebbero inevitabilmente per divergere da quelli dell'amministrazione e s'instaurerebbe all'interno dei Laboratori stessi una situazione conflittuale.

Per contrastare questa tendenza gli abitanti dovranno partecipare sempre più numerosi alle attività dei Laboratori, conquistando in tempi brevi quell'autonomia conoscitiva e organizzativa che consenta loro non soltanto di dare un contributo essenziale alle attività progettuali, ma anche di svolgere compiti di carattere politico-organizzativo: compiti che richiederanno competenze, cognizione delle regole giuridiche, abilità di contrattazione con le società immobiliari, ecc. Gli abitanti dovranno anche imparare a discutere e negoziare con la stessa amministrazione comunale, nelle situazioni in cui dovessero emergere contrasti di opinione e di obiettivi.

Per essere meno ricattabile, ogni comunità locale dovrà rendersi progressivamente più autonoma anche sotto il profilo economico.

A questo fine gli abitanti dovranno coalizzarsi in forme imprenditoriali che facciano capo al cosiddetto *terzo settore*, cioè a quel settore altrimenti noto come indipendente o volontario. A differenza di quanto avviene negli altri settori tradizionali dell'economia, nel terzo settore "... l'accordo fiduciario cede il passo ai legami comunitari e la cessione volontaria del proprio tempo prende il posto delle relazioni di mercato imposte artificialmente e fondate sulla vendita di se stessi e dei propri servizi" (Rifkin, 1995, pp. 381).

Questo settore, già oggi, è tutt'altro che marginale, come risulta dai dati che lo stesso Rifkin riporta: "Mentre il settore privato è responsabile dell'80% delle attività economiche degli Stati Uniti e il settore pubblico di un ulteriore 14% del prodotto interno lordo, il terzo settore attualmente contribuisce per il 6% all'economia del Paese ed è responsabile del 9% dell'occupazione.[...] Sebbene il terzo settore sia la metà di quello pubblico, sia per numero di occupati, sia per ricavi, in anni recenti è cresciuto a un ritmo doppio sia rispetto allo Stato, sia al settore privato" (Rifkin, 1995, pp. 382-383).

Il terzo settore, se inteso come modo diverso di concepire i rapporti sociali ed economici, rappresenta un potente antidoto a quella visione del mondo che fino ad oggi ha portato al rapace sfruttamento delle risorse terrestri che ha compromesso la biosfera del pianeta, attraverso l'effetto serra, il buco nella fascia dell'ozono, la deforestazione, la desertificazione, l'estinzione di intere specie animali, il degrado delle città, ecc.

Se il lavoro del settore privato appare motivato dal guadagno materiale e la sicurezza è vista quasi esclusivamente in termini di aumento dei consumi, la partecipazione che caratterizza le attività nel terzo settore è

motivata principalmente dallo spirito di servizio verso gli altri e la sicurezza è vista come risultato del rafforzamento delle relazioni personali e di senso di appartenenza al consorzio umano.

Si tratta di pura utopia? Forse, ma dobbiamo constatare che anche "... la visione degli utopisti tecnologici -quella di un mondo nel quale le macchine sostituiscono gli esseri umani creandoci un flusso ininterrotto di cose materiali e la possibilità di un maggiore godimento-, solo un centinaio di anni fa, sarebbe parsa a molti di noi come un'ipotesi improbabile" (op. cit., pp. 392).

La speranza è che la diminuzione progressiva della vita lavorativa organizzata nell'economia strutturata possa determinare un calo del rispetto dei valori, della visione del mondo e della filosofia del mercato, per fare posto a una filosofia alternativa fondata sul consolidamento della collettività e della coscienza ambientale: in breve, possa dare l'avvio all'era del post-mercato.

In conclusione, l'autonomia che gli abitanti sapranno conquistarsi all'interno dei "Laboratori Municipali", anche sotto il profilo economico, non solo rappresenterà un antidoto contro il rischio di ricatto cui si accennava prima, ma potrà anche contribuire alla formazione di quei valori che sono alla base del concetto di sostenibilità, e dunque al perseguimento degli obiettivi che la comunità internazionale ha fatto propri nella Conferenza di Istanbul.

Riferimenti bibliografici

AA.VV., *Urbanistica* n. 103, pp. 92-135.

ALBERTI, M.; SOLERA, G.; TSEYS, V. (1994) *La città sostenibile. Analisi, scenari e proposte per un'ecologia urbana in Europa*, Franco Angeli, Milano.

BURGESS, J. (1986) "Community Organizations" in CLOUTH, H.; WOOD, P. (eds.) *Problems of Clunge*, Longman, Harlow London.

DAVIDOFF, P. (1965) "Advocacy and Pluralism in Planning", *Journal of the American Institute of Planners*, n. 31, pp. 596-615.

LEHMANN, H. (1996) *Material Flows and the Building Sector*, Wuppertal Institut.

LUHMANN, N. (1979) *Potere e complessità sociale*, Il Saggiatore, Milano (trad. it. di Macht, Ferdinand Enke Verlag, Stuttgart, 1973).

FALUDI, A. (1987) *A decision-centred view of environmental planning*, Pergamon Press, Oxford.

FORESTER, J. (1989) *Planning in the Face of Power*, University of California Press, Berkeley.

- FRIEDMANN, J. (1993) *Pianificazione e dominio pubblico*, Edizioni Dedalo, Bari (trad. it. di *Planning in the Public Domain: from Knowledge to Action*, Princeton University Press, Princeton, 1987).
- GIUSTI, M. (1995) *Sapere professionale del pianificatore e forme di conoscenza locale*, Urbanistica, n. 103, pp. 117-120.
- MAGNAGHI, A.; PALOSCIA, R. (1992) "Presentazione" in MAGNAGHI, A.; PALOSCIA, R. (a cura di) *Per una trasformazione ecologica degli insediamenti*, Franco Angeli, Milano.
- PALLOTTINI, R. (1993) "Risorse locali e partecipazione" in CECCHINI, D.; BUDONI, A. (a cura di) *Roma. Traguardi del cambiamento*, Officina Edizioni, Roma.
- PALOSCIA, R. (1992) "Rete di comunità e metropoli: il caso di Londra" in MAGNAGHI, A.; PALOSCIA, R. (a cura di) *Per una trasformazione ecologica degli insediamenti*, Franco Angeli, Milano.
- RIKFIN, J. (1995) *La fine del lavoro. Il declino della forza lavoro globale e l'avvento dell'era del post-mercato*, Baldini & Castoldi, Milano (trad. it. di *The End of the Work - The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era*, Putnam/Sons, Berkeley, 1995).
- SHON, D. A. (1993) *Il professionista riflessivo. Per una nuova epistemologia della pratica professionale*, Dedalo, Bari (trad. it. di *The Reflective Practitioner*, Basic Books, New York, 1983).
- SOLARO, A. (1993) "Centri sociali occupati a Roma", in *Roma. Il Piano delle periferie*, edizioni l'ed, Roma.
- WUPPERTAL INSTITUT (1996) *Zukunftsfähiges Deutschland*, Birkhäuser, Basel, Berlino.
- WUPPERTAL INSTITUT; FACTOR 10 CLUB (1994) *Carnoules Declaration*, Wuppertal Institut, Wuppertal.

5. STRUMENTI PER VALUTARE L'AUTOSOSTENIBILITÀ

5.1. Misurare la sostenibilità: verso indicatori sulla qualità del territorio

La controversia sui criteri e sul tipo d'indicatori con cui valutare la qualità ambientale e della vita, i valori intangibili e la sostenibilità urbana investe sia la sfera scientifica che quella politica. Il problema nasce a monte, sin dalla scelta delle variabili da selezionare. Tale scelta dipende dal modo di definire il problema e dagli obiettivi che ci si pone per misurarlo. Di conseguenza, vengono direttamente investiti la scala dei valori, l'interpretazione attribuita al concetto stesso di sostenibilità (se si fa riferimento ad esempio alla cosiddetta sostenibilità *debole* o *forte*, intesa in senso più esistenziale o materialista, in senso locale o globale, ecc.) e comprende valutazioni non solo tecniche.

Ad esempio, non esiste una definizione comune fra economisti, ambientalisti e politici sul significato da attribuire non solo al concetto di sostenibilità, ma anche di benessere e qualità della vita. Il problema è che molte delle valutazioni che concernono tali sfere sono soggettive, legate alla cultura, al tipo di formazione, alla scala dei valori individuali e solo alcuni dei fattori che contribuiscono al livello di benessere riguardano più direttamente la sfera economica, con cui invece si pretende di rappresentare tutto il resto (tramite indicatori quantitativi).

5.1.1. *Quali indicatori per il benessere e la qualità della vita* - Uno sforzo rilevante nella definizione della natura e delle cause del benessere, della qualità ambientale e della vita è stato compiuto dal "Real Wealth Congress" che, dal settembre 1992, sotto l'egida del Ministero dell'ambiente olandese, lavora alla definizione di indicatori del benessere e della qualità della vita, studiando le loro relazioni con le componenti ambientali ai diversi livelli (micro e macro). Gli indicatori della qualità della vita individuati concernono non solo le condizioni economiche e di impiego, l'ambiente, le condizioni sanitarie e i valori edonici, ma anche indicatori di relazione (stabilità delle famiglie e delle comunità), indicatori di sicurezza (economica, sociale, civile, militare, ambientale), indicatori di autonomia (libertà, diritto alla partecipazione, controllo riproduttivo). Tali indicatori riguardano, quindi, aspetti che investono la sfera economica (secondo il "Real Wealth Congress", circa la metà del totale) e aspetti prettamente qualitativi. I problemi più di metodo riguardano la rappresentabilità, tramite indicatori, di realtà complesse quali quelle riguardanti strategie sostenibili, il benessere, la qualità dell'abitare.

Ad esempio, si discute ancora se, per descrivere i fenomeni, sia un buon metodo quello di selezionarli e inevitabilmente frazionarli ricorrendo a indicatori. Per avere un'idea di quanto complessa sia l'operazione di individuazione, selezione e valutazione tramite degli indicatori, vale la pena di citare D. A. Stone (1988) che usa un paragone molto efficace, suggerendo di provare a misurare un elefante, cosa che potrebbe sembrare in

un primo momento facile. Stone si interroga su cosa misurare (ad esempio il suo peso? l'altezza? la lunghezza? il volume? l'intensità del colore grigio? il numero e la profondità delle sue rughe? ecc.) e conclude che "... per misurare tale creatura, bisogna selezionare una o alcune caratteristiche fra le tante possibili. Tale scelta sarà quindi determinata da ciò che ci si propone di misurare" (Stone, D. A. 1988, pp.127).

Stone sottolinea che la descrizione mediante i numeri andrebbe considerata alla stregua di uno dei tanti modi che abbiamo a disposizione per cogliere i diversi aspetti della realtà che ci circonda (ad esempio la descrizione mediante le parole, tramite i grafici e le arti figurative, ecc.). In altre parole, Stone suggerisce d'iniziare a ridimensionare il ruolo attribuito agli indicatori e prenderli per quelli che sono, puri strumenti di misura da affiancare agli altri a disposizione.

Nonostante la controversia e i tanti dubbi, l'Agenda 21 dell'UNCED, stilata alla conferenza di Rio de Janeiro (1992), insiste sulla necessità di individuare indicatori di sviluppo sostenibile da applicare all'ambiente urbano e al territorio. Dopo il "Vertice di Rio", la ricerca di tali indicatori di sostenibilità è stata davvero frenetica. I successi registrati nella ricerca di nuovi indicatori non sono però stati sufficienti a placare le polemiche e le perplessità.

5.1.2. *L'utilizzo degli indicatori* - Da una parte, come si è detto, l'elaborazione degli indicatori non è una materia puramente tecnica, ma essi implicano scelte politiche. Ciò è ancor più vero se si opera a scala urbana o territoriale. La seconda difficoltà è più inerente al metodo e ai suoi limiti intrinseci. La rappresentazione dei fenomeni tramite indicatori e, quindi, attraverso misurazioni per lo più numeriche viene considerata, da molti, riduttiva, costosa in termini di tempo e di denaro (spesso bisogna ricorrere all'ausilio di grossi computer), non sempre trasparente e oggettiva (nelle pieghe del metodo spesso si nasconde un'alta soggettività di giudizio), con notevoli perdite di informazioni legate alla difficoltà di misurazione di tante variabili e alla necessità di raccoglierle in indici aggregati.

Tali processi di aggregazione di variabili eterogenee possono avere effetti fuorvianti. Ad esempio, lo stesso gruppo di esperti europeo per l'ambiente urbano (E.U. Expert Group on the Urban Environment, 1994) esprime dubbi sull'uso non oculato degli indicatori affermando che "... gli indicatori selezionano da realtà comples-

se e inevitabilmente semplificano; essi andrebbero quindi usati con cautela" (E.U. Expert Group on the Urban Environment, 1994, pp.82).

Esistono altri problemi aggiuntivi legati all'uso distorto che spesso si fa degli indicatori. Un esempio eclatante è quello del P.I.L. (Prodotto interno lordo) che in origine è stato definito per misurare specifici aspetti del progresso economico (quelli più materialistici). Esso, invece, nell'uso corrente, ha finito con l'incarnare il progresso stesso, escludendo virtualmente altri indicatori dalla valutazione dello sviluppo e del benessere (ad esempio quelli più qualitativi).

Solo di recente, e dopo decenni di politiche dello sviluppo basate sul P.I.L., tale indicatore è stato messo in discussione. Ciò è accaduto di fronte all'evidenza che all'aumento del P.I.L. non corrispondeva un aumento della qualità della vita, del benessere e, quindi, del progresso. Ma, nonostante questo, il P.I.L. costituisce ancora una delle misure più comunemente usate (tranne le eccezioni cui si è accennato) del benessere e del progresso. Esso sarebbe quindi un buon esempio di come gli indicatori vengono spesso utilizzati più come simboli che non per quello che realmente sono e il loro uso spesso acquista un senso che potrebbe definirsi *metaforico*. Fra gli indici sviluppati più di recente e che portano a misure più precise, anche se per forza di cose non del tutto esaurienti, vi sono l'ISEW (Index for Sustainable Economic Welfare)¹², i MIPS (Material Intensity for Units of Service)¹³, ecc.

Molte sono le domande che è inevitabile porsi. Visti i problemi e i limiti su accennati, legati all'uso degli indicatori quantitativi, è proprio necessario basarsi su essi per misurare la sostenibilità urbana e la qualità della vita

¹² L'ISEW (Index for Sustainable Economic Welfare), nonostante venga criticato per la sua forma sintetica, per la scelta di alcune variabili e la relativa difficoltà di misurazione con valori monetari, rappresenta, comunque, un ottimo strumento di confronto col P.I.L. e consente di affrontare il tema dello sviluppo in una forma più completa. Esso, inoltre, tiene conto anche di variabili legate al sistema insediativo, quali il pendolarismo, i danni relativi all'urbanizzazione, ecc.

¹³ La nozione di MIPS serve a valutare in maniera dettagliata l'intensità e la quantità di risorse naturali richieste per la produzione di beni e servizi, per poterne poi valutare meglio il loro impatto potenziale sull'ambiente (Schmidt-Bleek F., 1994).

e del territorio? O è meglio individuare altre modalità di rappresentazione che non quella tramite indici monetari? E, se si ritiene necessario il ricorso ad indicatori, quali di essi sono i più desiderabili, efficaci, consigliabili?

Per rispondere a queste domande si seguiranno due strade. La prima, è volta a descrivere alcuni nuovi gruppi di indicatori, elaborati di recente e di un certo interesse per le valutazioni urbanistiche e territoriali e per misurare la sostenibilità degli interventi, in una accezione più vasta, riferendoli alla produzione di qualità territoriale, che comprende sia la qualità ambientale che gli aspetti legati alla qualità della vita. In seguito si analizzeranno alcune delle critiche più inerenti al metodo e alcune alternative proposte, compresa quella di un ricorso oculato a indicatori estetici.

5.1.3. Misurare l'inmisurabile? - Per superare i limiti di quegli indicatori volti a misurare valori complessi quali la qualità territoriale e la stessa sostenibilità, in genere, si suggerisce di adottare alcune precauzioni. Una precauzione certamente utile, suggerita dal Gruppo di esperti europeo sull'ambiente urbano (E.U. Expert Group on the Urban Environment, 1994) è quella di esplicitare il più possibile il processo che ha portato alla scelta degli indicatori in questione. Tale processo dovrebbe essere trasparente e il più aperto possibile ai contributi delle comunità interessate. La maggiore trasparenza, però, pur se necessaria per rendere meno oscuro il processo decisionale, non ci mette al riparo sia dal rischio di perdita d'informazioni durante il processo di selezione degli indicatori, sia dal rischio di distorsione delle realtà che si vuole rappresentare. Anche la decisione di coinvolgere nella scelta degli indicatori le comunità locali purtroppo non risolve il problema riduzionistico e di perdita delle informazioni ma, semplicemente, lo "sposta". Tale problema resta infatti inalterato, anche se il processo di selezione degli indicatori ha coinvolto le comunità interessate (con costi non trascurabili in termini economici e di tempo) e, semmai, l'effetto, non certo desiderabile, è quello di poter condividere le responsabilità di eventuali esemplificazioni e errori di valutazione con il gruppo. Tale difficoltà è evidente se si prendono in esame studi, per altri versi interessantissimi, ove vaste fasce della popolazione locale sono state coinvolte nella definizione degli indicatori (quali quelli per la città di Seattle, 1993).

Infine, un problema noto ma che giace irrisolto riguarda la difficoltà di misurazione dei valori intangibili e degli aspetti qualitativi. Per la città e il territorio essi costitu-

iscono una componente essenziale, ma la difficoltà di quantizzarli e di trasporli in un comune metro monetario porta, in molti casi, in primo luogo, ad una loro non adeguata rappresentazione e, infine, alla loro svalutazione ed esclusione di fatto dal processo di valutazione. Il risultato, anch'esso non desiderabile, è che si finisce con l'attribuire più peso agli aspetti minori o addirittura irrilevanti semplicemente perché essi sono più facili da misurare (E.U. Expert Group on the Urban Environment, 1994). Una soluzione, anche se parziale, la si può ottenere con il ricorso a metodi che si basano sull'attribuzione di *pesi* alle diverse variabili quali i metodi multicriteri. L'attribuzione di "pesi" non è però accettata da tutti poiché, in questo caso, diventano determinanti i soggetti che si avvalgono del diritto di attribuire tali valori per l'intera comunità. Per il momento, però, è meglio lasciare in sospeso tale punto soffermandoci su metodi *unicriterio* quali quelli che si basano su un'unica unità di misurazione monetaria.

5.1.4. Una classificazione per gruppi dei principali indicatori di sostenibilità - I gruppi più importanti d'indicatori di sostenibilità e della qualità ambientale e della vita cercano di rispondere alla necessità di poter basare la decisione su elementi *oggettivi*, che guidino e stimolino le azioni e misurino il *successo* di alcune scelte rispetto ad altre. Per questo motivo, sono stati elaborati *indicatori di azioni* (action indicators), indicatori fisici (ambientali) e indicatori che misurano quanto varia l'*impatto* dell'uomo sull'ambiente.

I primi indicatori, però, non danno in genere indicazioni sull'utilità dell'azione misurata.

Il secondo gruppo d'indicatori, che rappresentano lo stato fisico dell'ambiente, si stanno rivelando utili per definire strategie urbane e territoriali sostenibili, anche se su tanti punti riguardanti le variabili ambientali non si è ancora fatta chiarezza. Non è chiaro, ad esempio, a quale *scala* tali effetti vadano misurati. Le piogge acide, i gas di serra e l'aumento del buco dell'ozono hanno sì alcune conseguenze locali, ma le loro implicazioni sono regionali e globali. Ne deriva che, a seconda del punto di vista e degli obiettivi (bioregionalismo, sviluppo endogeno a base locale o globale), tali indicatori vengono usati in maniera diversa.

Il terzo tipo d'indicatore non è ancora molto studiato, anche se è un indicatore importante, poiché misura quanto e come muta l'impatto dell'uomo sull'ambiente. Esso serve cioè a stabilire il legame fra le azioni e i risultati conseguiti.

L'E.U. Expert Group on the Urban Environment (1994) fornisce alcuni esempi di possibili indicatori d'azione, d'impatto e ambientali con cui valutare le strategie per ridurre l'impatto climatico degli edifici. Essi sono, ad esempio: gli indicatori *d'azione* (che misurano l'isolamento degli edifici), gli indicatori *d'impatto* (la quantità di CO₂ emessa dagli edifici) e gli indicatori *ambientali* (livelli di CO₂ nell'atmosfera e cambio del clima).

Il Gruppo europeo non fissa i legami tra i tre tipi di indicatori (E.U. Expert Group on the Urban Environment) ma sottolinea alcuni punti, da non trascurare quando si ricorra ad indicatori per misurare la sostenibilità dell'ambiente urbano e territoriale.

Le misure andrebbero:

- riferite alla popolazione, all'area, alla lunghezza delle strade o al totale delle spese in specifiche aree, per chiarire i livelli di performance o d'impegno previsto;
- in termini di mutamenti nel tempo, per indicare miglioramenti relativi o deterioramenti;
- messe in relazione con norme nazionali o internazionali, o comparate a luoghi simili, localizzati altrove.

5.2. Altri indicatori

Di grande interesse sono gli indicatori *sociali* – quelli che misurano la possibilità di adottare stili di vita sostenibili –, gli indicatori della *performance* – che misurano il successo delle politiche – e gli indicatori di *relazione* – che misurano le relazioni fra diversi indicatori a diversi livelli (E.U. Expert Group on the Urban Environment, 1994). Per rendere organico il processo di misurazione della sostenibilità urbana e territoriale è necessario anche esplicitare e fissare in modo chiaro gli obiettivi specifici (target). Tali obiettivi, riferiti alla sostenibilità, possono riflettere l'esigenza di non superare la capacità di carico e di stimare che tipo di mutamenti nelle attività bisogna intraprendere per diminuire la pressione sull'ambiente.

Altri gruppi di indicatori volti a misurare la qualità ambientale e urbana sono quelli definiti dalla "Task Force dell'Agenzia Europea per l'Ambiente", costituita nell'ambito della DG XI della CEE. Gli indicatori rappresentativi dello stato dell'ambiente urbano sono stati selezionati con riferimento allo *scenario urbano* (ad esempio, densità di popolazione, copertura del suolo, aree dismesse, mobili-

tà, ecc.), al *metabolismo urbano* (ad esempio consumi e trasformazioni di energia, prodotti e materie prime, rifiuti, acqua, ecc.), alla *qualità urbana* (ad esempio, qualità d'acqua, aria, ecosistemi, edilizia, rumore, sicurezza, accessibilità al verde). Altri gruppi di indicatori sono volti a definire anche la capacità di carico, dal punto di vista della sostenibilità ambientale, rappresentando il *metabolismo della città* e il rapporto causa-effetto tra pressione antropica e stato dell'ambiente urbano (OCSE, 1991).

Anche l'*Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico* (OCSE) fornisce un altro gruppo, abbastanza vario, d'indicatori di qualità urbana. Le categorie proposte dall'OCSE, a cui corrispondono gruppi di indicatori, riguardano quattro aspetti della qualità della vita: la qualità degli insediamenti, dei servizi, dell'ambiente naturale, sociale e culturale.

Indicatori di grande interesse sono quelli elaborati dall'ICLEI (*International Council for Local Initiatives*), che ha organizzato un forum permanente in cui viene continuamente aggiornata la lista degli indicatori e le metodologie adottate dalle città che aderiscono al network dell'ICLEI (per le *Agende 21* locali).

Anche i lavori dell'*European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions* (1993) per le "città sostenibili del XXI secolo" sono molto innovativi, soprattutto nella definizione dei criteri d'intervento. Lo stesso dicasi per il progetto sulle città sostenibili del WISE, volto a definire azioni concrete.

Gli studi a livello nazionale si basano su tecniche innovative quali la definizione degli *ecological footprint* (Rees W. E., 1992), l'individuazione di *Global Ecoscope*, per calcolare la disponibilità di risorse per persona (vedi Buitenkamp, M.; Venner, H.; Wams, T. –1992– *Action Plan Sustainable Netherlands*, Friends of the Earth Netherlands, Amsterdam).

5.2.1. *Verso la definizione della qualità territoriale*
- La maggior parte degli studi volti a definire indicatori di sostenibilità fin qui citati, si concentra sugli aspetti ambientali (che certamente contribuiscono alla qualità della vita e del territorio), e non va oltre. Fra le poche ricerche, che si propongono più esplicitamente di misurare gli aspetti riguardanti la qualità della vita in senso ampio, vi sono quelle delle Nazioni Unite, che hanno definito "indicatori sociali di sviluppo umano" (Miles, I. –1985, p.83), gli *Human Development Index*, che costituiscono una buona guida su indicatori del "benessere

umano" (*UN Development Programme*, 1992), gli indicatori sociali, elaborati da Knox, P. L. (1981), valutano la qualità della vita, facendo esplicito riferimento alle discipline della sociologia e della geografia sociale, ma siamo ancora ben lontani da una definizione più ampia di qualità della vita e del territorio.

Il programma studiato per la città di Leicester scende più nel concreto. Esso si pone l'obiettivo di legare la sostenibilità con la "vivibilità", ma la definizione degli indicatori è lunga e ancora si lavora a pieno ritmo, per la definizione di indicatori locali della qualità della vita. Uno dei pochi studi che in modo organico si pone l'obiettivo di mettere in relazione la sostenibilità con gli aspetti qualitativi è lo studio britannico del "Local Government Management Board". L'interpretazione che il LGMB dà della sostenibilità è molto vicina a quella definita dall'UNEP¹⁴, ove viene messa in relazione la capacità di carico con le componenti della qualità della vita. Gli indicatori così definiti adottano entrambi gli approcci (giudicati non in conflitto bensì complementari), ovvero quelli legati alla definizione della capacità di carico e quelli sulla qualità della vita. Viene anche elaborata una lista molto ricca di "bisogni umani fondamentali" ove non viene ommesso, come spesso accade, il bisogno estetico¹⁵.

L'attenzione alla qualità della vita è anche dettata dal livello scelto per misurare le politiche sostenibili, ovvero il livello locale, quello delle comunità insediate. Il LGMB sottolinea, infatti, che è a questo livello che le esigenze di qualità della vita sono più sentite e sono rivendicate con maggiore determinazione. Non vengono dimenticati neanche gli aspetti legati alla *soggettività* del giudizio, vera spina nel fianco di tutti i metodi di misurazione degli aspetti qualitativi. Il pericolo, che a causa di tale soggettività, si finisca col non considerare aspetti

fondamentali per la vita dell'uomo, è enorme e il LGMB suggerisce di prendere in considerazione i metodi che si basano sull'attribuzione di *pesi* alle diverse variabili, per poter così definire "indici di qualità". Tali metodi (quali, ad esempio, i modelli multicriteri) andrebbero ovviamente resi il più "trasparenti" e "partecipativi" possibile, per ovviare –attraverso giudizi sufficientemente rappresentativi degli interessi di tutta la comunità–, alla soggettività di giudizio insita nell'attribuzione di pesi alle variabili esaminate.

Ma, nonostante queste incoraggianti premesse, la lista degli indicatori volti a misurare gli aspetti della qualità della vita elaborata dal LGMB si basa su metodi classici di quantizzazione. Scorrendo tale lista, emerge quanto grande sia la difficoltà di rappresentazione e di calcolo tramite indicatori. Il LGMB britannico rappresenta, ad esempio, il bisogno estetico attraverso indici quantitativi (quali: nuovi alberi per persona, il rapporto fra superficie verde e quella destinata alle auto, percentuale di edifici storici a rischio, ecc.) che, nonostante l'interesse in sé, non riescono certo a rappresentare l'universo dei bisogni di qualità (e bellezza) dei cittadini e delle comunità. Non esistono, quindi, indicatori comprensivi della qualità urbana e territoriale che ci aiutino a comprendere olisticamente, senza riduzionismi, gli effetti delle azioni intraprese. Questa difficoltà è stata rilevata da molti e, fra i primi, da coloro che si occupano di pianificazione del paesaggio. Misurare la qualità paesaggistica (e in un'accezione più ampia, quella territoriale) comporta enormi difficoltà. Il paesaggio è un'entità fisica, tangibile, ma coinvolge anche la sfera dei valori simbolici, storici, culturali, estetici. Valutare tali elementi (qualità) tramite indicatori porta a risultati spesso deludenti.

5.2.2. Modelli multicriteri ed indicatori estetici - Una soluzione per misurare i valori intangibili e gli aspetti qualitativi, individuata da alcuni, è basata sul ricorso non solo a modelli multicriteri, ma ad indicatori prettamente estetici. Per quanto riguarda i modelli multicriteri va subito sottolineato che essi costituiscono un passo in avanti rilevante nella rappresentazione dei valori intangibili e qualitativi. Si tratta di metodi che permettono di combinare tra loro i valori cardinali e ordinali (tramite l'attribuzione di pesi) e, in un'interpretazione più ampia, possono costituire un'alternativa radicale alla logica dell'analisi costi-benefici (Palermo, P. C. 1992) introducendo concetti quali il "valore d'uso sociale" o "valo-

¹⁴ "Migliorare la qualità della vita vivendo all'interno dei limiti della capacità di carico degli ecosistemi", (UNEP *Caring for the Earth*, 1993)

¹⁵ Le tematiche prese in considerazione dal progetto del "Local Government Management Board" sono le seguenti: bisogni umani fondamentali (cibo, alloggi, ecc.); salute, accesso all'informazione, istruzione per comprendere le informazioni, libertà di partecipare alle decisioni, libertà dalla paura, accesso a luoghi e servizi, reddito, lavoro soddisfacente, opportunità di svago, soddisfazione estetica (LGMB, 1994).

re sociale complesso" e di una razionalità multidimensionale, ove trovano dimora non solo i valori economici ma anche i criteri generali, sovente espressi in termini di "bellezza" e altro. L'analisi multicriteri potrebbe divenire uno strumento importante per uno sviluppo equilibrato e qualitativo, che riesca a coniugare alla prevalente dimensione economica (cioè l'utile), quella culturale (bellezza) ed etico-sociale (giustizia) (Fusco Girard, L. 1993; Nijkamp P. et al. 1985)¹⁶.

Gli studi che si basano su indicatori percettivi ed estetici sono di grande interesse perché, a differenza dei metodi multicriteri, consentono misurazioni più dirette, meno costose e con una possibilità enorme di coinvolgimento nel giudizio delle comunità (tramite ad esempio il ricorso ai "metodi Delphi", specialmente i "Delphi maps"). Essi si basano su alcuni postulati, non da tutti condivisi, spesso a causa della complessità e della confusione che caratterizzano le teorie che analizzano i meccanismi percettivi, ma che vale la pena esaminare. Le principali teorie e ricerche si basano su quattro paradigmi principali, quello sperimentale, il cognitivo, il psicofisico e quello basato sul giudizio degli esperti.

Molti studi sono stati condotti nel mondo anglosassone a partire dalla fine degli anni sessanta perché negli USA il *National Environmental Policy Act* (1969) richiede il ricorso al giudizio estetico nella definizione delle politiche di piano (Redding, 1973) e, in maniera analoga, in Gran Bretagna, il *Countryside Act* richiede di tener conto degli aspetti legati alla conservazione delle bellezze naturali.

¹⁶ Ciò porterebbe alla definizione di nuovi tipi d'indicatori che potremmo definire multidimensionali. La connessione tra la dimensione "bellezza" (usata qui come espressione di una dimensione estetico-culturale) e la dimensione etico-sociale, può non essere immediata, ma per coglierne le interconnessioni profonde basti pensare come un'elevata qualità ambientale, la bellezza di uno spazio, possa incidere sui rapporti interpersonali, favorendo, in genere, una maggiore solidarietà e minore aggressività, configurandosi, in definitiva, come fattori di sviluppo sociale. Fattori a loro volta generatori di nuove ingiustizie sociali se le qualità di cui sopra non siano fruibili in egual misura per tutti. L'uso dell'analisi multicriteri riflette anche il modo con cui il potere pubblico affronta i problemi valutativi tanto da potersi trasformare in elemento di dialogo, in linguaggio comune tra tecnico e soggetto politico e fra quest'ultimo e la popolazione.

Gli aspetti più interessanti, sia dal punto di vista della sostenibilità territoriale che della qualità della vita in generale, riguardano i meccanismi con cui si manifestano le preferenze collettive rappresentabili tramite indicatori, fra cui l'individuazione di un legame fra stato dell'ambiente e giudizio estetico, la percezione del rischio e gli aspetti culturali e quelli legati alla manipolazione del gusto.

5.2.3. *La discussione sugli indicatori percettivi* - Il problema di come rappresentare, tramite indicatori, i valori *intangibili* e percettivi che sono componenti della qualità ambientale e dell'abitare, viene affrontato in diversi modi; ad esempio, elaborando matrici delle preferenze (Kaplan, S. 1979), check-list (Craik, K. L. 1975), complessi lessici di descrittori ambientali, a volte misurando la relazione fra inquinamento ambientale (ad esempio il livello di concentrazione di particolati) e il senso di disturbo nella popolazione, oppure individuando indicatori percettivi dell'inquinamento e, in maniera più diretta, basandosi su giudizi estetici per l'elaborazione di indicatori percettivi della qualità ambientale (PEQIs).

Il ricorso al giudizio estetico e al senso della bellezza come indicatore di qualità ambientale è, però, un punto molto controverso. I fautori di un ricorso al giudizio estetico sostengono che la gente ha diritto di vivere in un ambiente di proprio gradimento (Cervellati, P. L. 1991), che la bellezza sarebbe un bisogno umano fondamentale (Kohr, L. 1992), che ai giorni nostri c'è in atto un processo, anche violento, di *repressione* del senso della bellezza riducendolo ad un accessorio culturale, a una categoria filosofica (Hillman, J. 1993)¹⁷. Chi non è d'accordo, ha dalla sua un argomento di sicuro effetto, ovvero

¹⁷ James Hillman (1993) analizza a fondo le cause della repressione della bellezza nella nostra società, analizzando come essa venga esorcizzata, e ignorata, dalla psicologia moderna (nonostante il sollievo e la sensazione di benessere ad essa collegati, che Hillman definisce terapeutici), dalla stessa ecologia, troppo affetta dal funzionalismo scienziato (ad esempio l'establishment ambientalista preferisce evocare i sentimenti improntati al dovere morale - come spinta all'azione per salvare il pianeta - anziché l'amore per la natura, da difendere perché ci piace ed è bella), dall'economia che ha relegato la bellezza ad un ruolo accessorio, un lusso senza però calcolare quelli che sarebbero secondo Hillman "i costi della bruttezza".

che "la bellezza è negli occhi dell'osservatore" (*beauty is in the eye of the beholder*), in altre parole, essa è soggettiva. Ciò significa che lo stesso oggetto, ambiente, quartiere, paesaggio, può essere giudicato bello o brutto, a seconda di chi lo guarda. Come sciogliere tale dilemma?

Una strada utile è quella di aggirare il problema della soggettività estetica e del gusto, verificando se esistono, in alcune aree specifiche, uniformità significative di giudizio da parte di comunità e di gruppi di cittadini. Se ciò fosse vero, il senso estetico, con l'ausilio di opportune tecniche di supporto, potrebbe essere agevolmente utilizzato nella *community planning*, nell'architettura comunitaria, nella pianificazione del verde di quartiere, del paesaggio, del territorio e altro ancora. Dal punto di vista della sostenibilità infine, vale la pena di verificare se ci siano elementi sufficienti per la definizione di un'*estetica ecologica*. Le ricerche che studiano le risposte estetiche alla degradazione dell'ambiente, in genere, si basano su studi che sottolineano gli aspetti biologici-sinestetici legati al cosiddetto "istinto del bello", il legame fra gli aspetti percettivi e lo stato dell'ambiente (ad esempio fra inquinamento e/o rischio e percezione estetica) e di essi con i valori intangibili (culturali, storici, simbolici, ideali).

5.2.4. *Il senso della bellezza* - Gli studi sulla percezione estetica ipotizzano la possibilità di un legame stretto mente/corpo e tale senso sinestetico coinciderebbe con il senso della bellezza. La *bellezza* sarebbe la risultante della percezione tramite i cinque sensi e di essi con la mente (ovvero un punto d'unione mente-sensi) (Tuan, Y. F. 1980). Questo spiegherebbe il valore enorme attribuito nei secoli, speculazioni filosofiche comprese. Tramite il senso della bellezza la percezione corporea s'intreccerebbe con i legami affettivi, culturali e simbolici¹⁸.

¹⁸ Per esigenze di sintesi, non vengono qui trattati nel dettaglio i tanti risvolti legati al senso della bellezza. Gli aspetti ad essa legati lambiscono la sfera filosofica (rapporto con la natura, conflitto natura/cultura), ovviamente, quella estetica (rapporto bello/sublime, bellezza come espressione delle preferenze di una comunità), gli aspetti legati alla differenza di genere (il suo tradizionale legame a valori femminili, compreso il concetto di "beautiful understanding" di Kant, oltre alla nota differente percezione del rischio fra i due sessi che influisce sul giudizio estetico). Per quanto riguarda gli aspetti psicologici si ricorda la dif-

Non dimentichiamo che filosofi quali Kant lo consideravano una forma di conoscenza (il cosiddetto "*beautiful understanding*") e lo stesso Carl G. Jung (1964), per avvicinarci alla psicologia dei giorni nostri, definiva il senso estetico come identità profonda (che, sottolineava, stiamo per perdere a causa di un eccessivo razionalismo), come capacità intuitiva (*feelings*) di "percepire" con tutti i sensi l'ambiente e anche come una "unica opportunità per comprendere il mondo e la vita" (Jung, C. G. 1964)¹⁹.

A fronte di un'attenzione continua, nella storia di tutte le civiltà, per la percezione estetica, bisognerebbe capire perché col modernismo (e il pensiero meccanicista) siano stati azzerati millenni di riflessioni sul senso del bello e quanto abbia influito su questo processo di rimozione la meccanizzazione dei valori della società (che ha coinvolto anche gli esseri umani ad esempio attraverso il riduzionismo legato al pensiero ecosistemico-meccanicista, l'idea dell'*homo oeconomicus* e l'eccessiva fascinazione per la tecnologia, ecc.) e la loro progressiva *mascolinizzazione* (il senso della bellezza è stato tradizionalmente legato ai valori femminili).

ferenza fra feeling (intuizione) e understanding (astrazione) sottolineata da Carl G. Jung. Oltre ai parametri percettivi, gli aspetti ecologici riguardano l'uso della bellezza come "indicatore ecologico" su cui ci si sofferma in queste pagine, quelli economici si riferiscono ad un uso della bellezza come antidoto per superare il rapporto moderno "d'uso" (e abuso) del territorio (natura come merce). E infine l'aspetto politico.

Bisognerebbe verificare se grazie ad "un'estetica ecologica" si può contribuire a sviluppare il senso del limite nell'uso delle risorse, giungendo a definire una nuova coscienza ecologica, non basata tanto "sull'efficienza" quanto sulla ricerca "dell'efficacia". Tanti di questi aspetti meritano ulteriori approfondimenti, in un'ottica di sostenibilità intesa in senso anche "esistenziale".

¹⁹ Carl G. Jung distingueva il *feeling* (intuizione) dall'*understanding* (astrazione), ovvero, il sentire con tutti i sensi, su cui si basano le nostre intuizioni del comprendere razionalmente, astraendoci dalla realtà e basandosi solo sulla mente. I *feelings* sarebbero necessari per una visione olistica, per cogliere cioè gli aspetti che non riusciamo a rappresentare, ad esplicitare razionalmente, per quel tipo di intuizioni complessive (intuition of wholeness) che scaturiscono dal legame mente/corpo. Secondo Jung, il senso della bellezza ci metterebbe in contatto con questa nostra "base istintuale di conoscenza della realtà", che stiamo tragicamente perdendo per eccessivo razionalismo.

Da molti studi recenti sulla percezione emerge anche un fenomeno allarmante: il distacco progressivo dell'umanità dai propri sensi (ad eccezione della vista). Il campanello d'allarme era già stato fatto scattare, come abbiamo visto, da Carl G. Jung che, in "Man and His Symbols" (1964), sostiene che l'eccessivo razionalismo dell'uomo moderno sta portandoci verso la perdita irrimediabile della capacità di intuizione olistica e di percepire l'ambiente e, più di recente, dallo stesso Jeremy Rifkin che, in "Biosphere Politics" (1991), analizza il fenomeno e le motivazioni economiche e sociali che stanno portando a trascurare tutti i sensi escluso l'occhio.

In sintesi, molti studi sulla percezione (a cui si rimanda) sostengono che l'autentica percezione estetica si stia irrimediabilmente perdendo, insieme ad un complesso universo di rimandi sensoriali al cervello e di intuizioni olistiche; che la nostra risposta estetica può essere profondamente manipolata (e ciò sanno bene i mass media) e che ciò, cosa ancora più preoccupante, porta uomini e donne dell'era moderna a sentirsi alienati da se stessi, privati della loro capacità di intuizione globale, separati dalla propria stessa natura.

Tutti questi fenomeni, se dovessero ancor più radicarsi, significherebbero una perdita enorme per l'umanità. Bisognerebbe quindi riflettere se, dal punto di vista della sostenibilità, gli esseri umani possano a lungo vivere sprovvisti della loro bussola estetica, soprattutto, tenuto conto di quanto emerge dalle ricerche sul mutamento della percezione estetica in presenza di ambienti degradati, inquinati, eccessivamente manipolati (artificiali) e in presenza di rischio percepibile o invisibile. Anche in questo caso i fenomeni individuati non hanno precedenti. La tradizionale preferenza per ambienti ove si intravedano i segni della presenza dell'uomo e i simboli della sua potenza tecnologica, si è trasformata di recente nel suo contrario. In inglese esiste una parola che definisce bene tale fenomeno di repulsione verso le degenerazioni del moderno, che vengono definite "*visual blight*". Con tale termine si descrivono in blocco tutta quella serie di brutture, di disturbi visivi impostici da uno sviluppo così poco attento ai bisogni (anche estetici) della gente quali massicce autostrade (vere e proprie "muraglie cinesi" che frantumano il territorio), auto abbandonate, rifiuti vari, cartelloni pubblicitari che costellano ossessivamente le strade, stabilimenti industriali e energetici, quartieri dormitorio, ecc. Si tratta di presenze che *imbrattano* l'ambiente in cui viviamo e che in italiano definiremmo come veri e propri

"pugni negli occhi", per esprimere il senso di fastidio, anche fisico, in noi generato. Secondo Yi-Fu Tuan (1973), tali elementi vengono oggi percepiti in maniera così negativa perché, in essi, noi intravediamo i sintomi della malattia, del malfunzionamento della nostra società.

Secondo D. Lowenthal (1987), la tendenza ad apprezzare maggiormente gli ambienti naturali e considerare brutti e squalidi quelli dominati dall'uomo sarebbe un'aberrazione nella storia del gusto. (Tale giudizio negativo non viene però applicato ai centristorici ben conservati e sarebbe interessante capirne il perché). Lowenthal si domanda se questo cambiamento di percezione può significare un rifiuto collettivo per i segni di una civilizzazione che non si accetta più del tutto e ad essi si preferisce un ritorno alla natura.

Questo non sarebbe sicuramente avvenuto in piena rivoluzione scientifica e durante gli anni ebbri del modernismo e forse andrebbe messo in relazione agli choc collettivi, da tutti subiti col manifestarsi di fenomeni quali l'effetto serra, il buco dell'ozono, l'avanzata dei deserti e il susseguirsi delle emergenze nucleari (ad esempio, l'incidente di Chernobyl sembra essersi inciso profondamente nell'immaginario collettivo). Il crollo della fiducia nell'infallibilità della nostra tecnologia potrebbe quindi essere causa di una mutata percezione dell'ambiente antropico, specie se privo di richiami alla storia e eccessivamente artificializzato (Cavelli, C. M. 1992). Si potrebbe supporre che il senso della bellezza fungerebbe da mezzo di trasposizione di immagini cognitive e di valori e che esso rifletta bene anche i cambi drammatici, gli choc culturali, che tendono a incidersi profondamente nell'inconscio della collettività. Ciò, anziché diminuire, aumenta l'interesse verso indicatori percettivi.

5.2.5. *Verso un'estetica verde* - Questa riflessione apre la questione di quale ruolo attribuire al senso estetico (e ai relativi indicatori di percezione) nella pianificazione delle città sostenibili e del territorio. Visto che il senso estetico è: manipolabile, legato alle conoscenze che si hanno dei fenomeni (ad esempio è stato dimostrato che in presenza di rischi *invisibili* - quali quello nucleare e chimico - la risposta estetica cambia a seconda di quel che si conosce sui suoi effetti²⁰), che l'omogeneità di giudizio estetico

²⁰ Nel caso della centrale nucleare del Garigliano, le ricerche hanno mostrato che la centrale atomica veniva percepita

è una prerogativa delle comunità coese dal punto di vista storico-culturale, che tale senso è gravemente minacciato, ci si domanda se valga veramente la pena di basare su di esso valutazioni così delicate quali quelle legate alla qualità del vivere e dell'abitare il territorio.

La questione è aperta e riguarda, ancora una volta, la sensibilità individuale e gli obiettivi che ci si pone. Se si condivide la convinzione che il bisogno estetico è uno dei bisogni inalienabili dell'umanità, che la bellezza sia una componente essenziale della qualità della vita, la strada è obbligata. In tal caso, acquistano molto valore quegli studi che hanno attribuito un'importanza centrale al giudizio estetico e se ne citano alcuni.

Fra i non tantissimi studi disponibili vi sono quelli di Zube e Craik (1976) che definiscono indici percettivi dell'inquinamento. Essi ipotizzano il ricorso all'estetica come a un indicatore ecologico che permetterebbe di valutare indirettamente i valori intangibili (quelli che non è possibile calcolare con gli altri indicatori che misurano la qualità ambientale in modo più diretto, fisico). Viene suggerito di ricorrere al giudizio estetico sia per misurare la qualità percepita dell'ambiente sia per esprimere eventualmente giudizi su differenti alternative.

Per quanto riguarda il problema legato alla *soggettività* del giudizio estetico, diversi esperimenti indicano indirettamente una strada per superarlo. In tali studi viene evidenziato come, all'interno delle comunità (che in genere condividono valori, simboli, cultura), esista un sorprendente consenso per quanto riguarda il giudizio estetico (Craik e Zube, 1976). Ciò avviene anche in presenza di rischio immediato (percepito come una minaccia

diretta). Una via, quindi, che consentirebbe di superare la soggettività del giudizio estetico, sarebbe quella di ricorrere a tecniche *partecipative* (col supporto ad esempio dei modelli Delphi, delle tecniche multicriteri, ecc.), coinvolgendo nel giudizio, per quanto possibile, la comunità.

Ciò permetterebbe alle popolazioni locali di esprimere un giudizio così ricco di connotati culturali e, per molti aspetti, anche ecologici. Gli indicatori vengono anche divisi in "place-centered appraisals", ovvero in valutazioni che si concentrano sugli aspetti ambientali legati al luogo. I "person-centered assessment" sono più focalizzati sull'osservatore (vedi Craik e Zube, 1976). Per un maggiore approfondimento, si rimanda alla letteratura che esiste in proposito (Zube, H. E. et al. 1982, Cavelli, C. M. 1992).

5.2.6. *Alcune considerazioni* - Un'interpretazione ampia del concetto di sostenibilità, che concili gli aspetti ambientali con quelli culturali, sociali, economici ed estetici, richiede l'individuazione di nuovi metodi per rappresentare la sfera dei valori collettivi (fra cui, quelli legati alla conservazione della specie), che non possono essere rappresentati in modo esauriente in termini monetari. In altre parole, bisogna stare molto attenti a non commettere "errori di categoria", attribuendo prezzi ai valori e confondendo le convinzioni ideali, culturali, politiche e estetiche (affendenti alla sfera dei valori) con i bisogni e gli interessi materiali (Zeppetella e al. 1992)²¹.

Ciò consente di guardare sotto una luce diversa ai modelli multiattributo e multicriteri, soprattutto, come alternative autentiche alle analisi economiche tradizionali e alla mercificazione di bisogni e valori (si pensi ad esempio ai metodi dell'economia neo-utilitarista, basati "sulla disponibilità a pagare"), ma, soprattutto, di considerare, come indicatori preziosi della qualità della vita

come brutta e terrificante dalla maggior parte della popolazione locale. Tale giudizio è radicalmente in contrasto con quello degli esperti d'arte, poiché la centrale si trova nei libri di storia dell'arte come bel manufatto industriale (è stata progettata da Morandi, e si trova nel vol. di storia dell'arte di C. Argan, 1970).

Un altro caso sono i cosiddetti "visual blight", casi di degradazione visuale, evidenzianti che si è in presenza di un fenomeno (più marcato negli Stati Uniti, privi di una fitta rete di nuclei storici): per la prima volta nella storia, il paesaggio ove sia percepibile l'influenza umana (tramite autostrade, lottizzazioni, cartelli stradali, industrie) è considerato sgradevole e brutto.

Questo senso di "bruttezza diffusa" legato al moderno, sembra indicare un cambio quasi epocale della percezione e del gusto con valenze molto profonde.

²¹ Inoltre, anche l'assoggettamento delle valutazioni al criterio dell'efficienza può entrare in conflitto con obiettivi che, specie nelle questioni ambientali, possono assumere un rilievo ancor maggiore (quali l'equità, anche intergenerazionale). Bisognerebbe, inoltre, sempre tener presente che le norme ambientali e sociali non sono state create per aumentare l'efficienza del mercato, ma per renderlo più umano. I limiti suddetti (tipici dell'analisi costi-benefici e dei metodi che attribuiscono un valore monetario alle variabili anche di carattere ambientale e alla vita dell'uomo) si sono comunque manifestati anche nella pratica della valutazione dei progetti.

e del territorio, gli indicatori percettivi ed estetici. Essi rappresentano un universo complesso di bisogni e valori, troppo a lungo trascurati, e si presterebbero ad una valutazione olistica, più diretta e, quindi, meno soggetta a manipolazione. Infine, con l'aiuto di tecniche di supporto, gli indicatori estetico-percettivi possono trasformarsi in strumenti autenticamente partecipativi, poiché consentirebbero non solo di misurare le qualità sceniche dell'ambiente, ma anche di calcolare l'accettabilità collettiva degli interventi, di tenere nella dovuta considerazione la scala umana e di rispettare l'integrità culturale delle comunità. In conclusione, gli indicatori multiattributo ed estetico-percettivi possono diventare un supporto importante per il processo decisionale e per promuovere uno sviluppo qualitativo.

Riferimenti bibliografici

- ARGAN, C. (1975) *Storia dell'arte*, vol. III. Sansoni, Roma.
- BUITENKAMP, M.; VENNER, H.; WAMS, T. (1992) *Action Plan Sustainable Netherlands*, Friends of the Earth Netherlands, Amsterdam.
- BURKE, E. (1958) *A Philosophical Enquiry into the Origin of our Ideas of the Sublime and Beautiful*, Routledge, London.
- CAVELLI, C. M. (1992) "Ecological Aesthetic from Nature to Culture" relazione per la *Fourth International Conference on Utopian Studies: Utopia and Nature*, Roma.
- CAVELLI, C. M. (1992) "Individuazione di indicatori di sostenibilità applicati all'ambiente urbano" in *Atti della XXIII conferenza italiana di scienze regionali*, Ancona.
- CERVELLATI, P. L. (1991) *La città bella*, Il Mulino, Bologna.
- CRAIK, K. L.; ZUBE, E. H. (1976) *Perceiving Environmental Quality*, Plenum Press, New York.
- DALY, H. E.; COBB, J. B. (1989) *For the Common Good*, Beacon Press, Boston.
- DE LAET, C. "Developing Networks and Institutions in Support of Sustainable Development" in *Landscape Planning*, vol. 12, Amsterdam, pp. 301-309.
- EBENRECK, S. (1983) "The Responsibility toward Beauty" in *American Land Forum Magazine*, Spring.
- EUROPEAN UNION EXPERT GROUP ON THE URBAN ENVIRONMENT (a cura di) (1994) *European Sustainable Cities*, First report.
- FRIENDS OF THE EARTH EUROPE CAMPAIGN (a cura di) (1994) *Towards Sustainable Europe*, Wuppertal Institute.
- GARDIL, M. "Cultural Evolution of Ecological Prudence" in *Landscape Planning*, vol. 12, Amsterdam, pp. 285-299.
- HEWITT, K.; BURTON, I. (1971) *The Hazardousness of a Place*, University of Toronto Press, Toronto.
- HILLMAN, J. (1993) "The practice of Beauty" in *Resurgence*, Kingfisher, Devon.
- HODGSON, R. W.; THAYER, R. L. (1980) "Implicit Human Influence Reduces Landscape Beauty" in *Landscape Planning*, vol. 7, Amsterdam, pp. 171-179.
- INTERNATIONAL COUNCIL FOR LOCAL INITIATIVES (a cura di) (1994) *Charter of European Cities and Towns Towards Sustainability*, ICLEI, Freiburg.
- JACKSON, J. B. (1984) *Discovering the Vernacular Landscape*, Murray Printing Company, Westford.
- JUNG, C. G. (1964) *Man and His Symbols*, Aldus Books Limited, London.
- KANT, I. (1966) *Observations on the Feeling of the Beautiful and Sublime*, University of California Press, Berkeley.
- KNOX, P. L. (1981) "Level of Living: a Conceptual Framework for Monitoring Regional Differences of Well-being" in *Regional Studies*, vol. 8.
- KOHR, L. (1992) *La città a dimensione umana*, Red, Como.
- LEIPERT, C. (1990) "Quanto ci costa il progresso? Come renderlo economicamente sostenibile?" in *La riconversione ecologica dell'economia*, Colloqui di Dobbiaco, TYP, Bolzano.
- LOCAL GOVERNMENT MANAGEMENT BOARD (a cura di) (1994) *Sustainability Indicators Research Project*, Local Government Management Board (Report).
- LOWENTHAL, D. (1977) "Not Every Prospect Pleases" in ZUBE, E. H.; ZUBE, M. J., *Changing Rural Landscape*, University of Massachusetts Press, Amherst.
- MAGNAGHI, A. (1993) "Per uno sviluppo locale autosostenibile" relazione per la XIV conferenza italiana di scienze regionali, Bologna.
- MARCUS, C. C. (1987) "Alternative Landscape, Ley-lines, Feng-Shui and Gaia Hypothesis" in *Landscape*, vol. 29, n. 3, National Press, Berkeley.
- MEIBING, D. W. (1976) "The Beholding Eye" in *Landscape Architecture*, January.
- MILES, I. (1985) *Social Indicators for Human Development*, London Francis Pinter, London.
- NICOLSON, M. H. (1963) *Mountain Gloom and Mountain Glory*, Cornell University Press, Ithaca.
- NIJKAMP, P. (et al.) (1985) *Measuring the unmeasurable*, Martinus Nijhoff, Leiden.
- PALERMO, P. L. (1992) *Interpretazione dell'analisi urbanistica*, Franco Angeli, Milano.
- REDDING, M. J. (1973) *Aesthetics in Environmental Planning*, Government Printing Office, Washington D.C.
- REES, W. E. (1992) "Ecological footprints and appropriated carrying capacity: what urban economics leaves out" in *Environment and Urbanization*, vol. 4, n. 2.

- REID, L. A. (1970) "Feeling and Understanding" in SMITH, R. A., *Aesthetic Concepts and Education*, University of Illinois Press, Urbana, pp. 45-76.
- REPETTO, R. (et al.) (1989) *Wasting Assets. Natural Resources in the National Income Accounts*, World Resources Institute, Washington D.C.
- RUIZ, M.; RUIZ, J. P. (1989) "Landscape Perception and Technological Change in the Central Mountains of Spain" in *Landscape Architecture*, vol. 18, Amsterdam, pp. 1-15.
- SANCAR, F. H. (1985) "Towards Theory Generation in Landscape Aesthetics" in *Landscape Journal*, vol. 4 n. 2.
- SANTAYANA, G. (1968) *The Sense of Beauty*, MIT Press, Cambridge.
- SCHMIDT-BLEEK, F. (1994) "Gedanken über eine neue Dimension des Umweltschutzes" in *Wuppertal Papers*, n. 24, Agosto, Wuppertal.
- STON, D. A. (1988) *Policy Paradox and Political Reason*, Scott-Foresman and Co., USA.
- SUSTAINABLE SEATTLE (a cura di) (1993) *Indicators of Sustainable Community*, Metrocenter YMCA, Seattle.
- TOMASIN, A. (1993) *La contabilità delle risorse naturali: Stato dell'arte e prospettive*, PromoPress, Roma.
- TUAN, Y. F. (1977) *Space and Place*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- TUAN, Y. F. (1974) *Topophilia, A Study of Environmental Perception, Attitudes, and Values*, Prentice Hall, New Jersey.
- ULRICH, R. S. (1986) "Human Responses to Vegetation and Landscape" in *Landscape and Urban Planning*, n. 13, Amsterdam, pp. 29-44.
- UNDP (a cura di) (1992) *Human Development Report*, Oxford University Press, Oxford.
- WACKERNACEL M. (et al.) (1993) *How Big is our Ecological Footprint? Handbook*, Task Force on Planning Healthy and Sustainable Communities (draft).
- WEISKEL, T. (1976) *The Romantic Sublime: Studies in the Structure and Psychology of Transcendence*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.

6. SOSTENIBILITÀ-AUTOSOSTENIBILITÀ LESSICO NEGLI ANNI NOVANTA

È impossibile definire le coordinate all'interno delle quali collocare le sperimentazioni per lo sviluppo autosostenibile, senza illustrare la traiettoria di un dibattito scientifico, politico e culturale che ha accompagnato l'ultimo quarto di secolo e il lessico che, in tale periodo, ha contraddistinto le ricerche volte alla scoperta di nuove pratiche di rapporto con il territorio e con i suoi luoghi.

Quest'introduzione rappresenta un tentativo in tal senso, operato mediante una cronologia che tenta di ricomporre la storia delle parole e quella di idee e eventi cui tali parole si sono abbinati.

Si rende cioè necessaria una sorta di ritorno al futuro: tornare a quello che alle origini si era soliti chiamare *sostenibilità* per poi individuare, nel presente, una parola nuova e diversa da quella utilizzata originariamente e che il suo significato originario ha perduto per strada.

La parola da noi individuata, riguardo all'oggi, è *autosostenibilità*.

Cosa rappresenta, dunque, *lo sviluppo autosostenibile*?

Compito principale di questo contributo è di spiegare come mai, ragioni e storia, siamo giunti a formulare in modo nuovo un concetto di data relativamente antica.

6.1. Gli anni settanta: una paternità per lo sviluppo sostenibile, il concetto di ecosviluppo

È probabilmente fuori discussione che, dovendo stabilire una data d'inizio per il dibattito contemporaneo sui temi della compatibilità tra crescita economica, sviluppo, mutamento sociale e conservazione, salvaguardia, rispetto dell'ambiente, il 1972 rappresenti un anno cruciale.

Almeno due le ragioni dell'importanza eccezionale dell'anno 1972 nel merito dei temi che qui vengono trattati: lo svolgersi di una Conferenza e l'uscita di un volume.

La Conferenza è quella tenutasi a Stoccolma, organizzata dalle Nazioni Unite; una *Conferenza sull'ambiente umano*, con lo scopo di definire i diritti della famiglia umana a un ambiente sano in cui svilupparsi, ovvero quale sviluppo (e per taluni addirittura se lo sviluppo) sia compatibile con la stessa sopravvivenza fisica del pianeta.

Il volume è *Limits to growth*, curato da D. H. Meadows et al., nel quale viene denunciato come prossimo l'esaurimento di risorse e materie non rinnovabili ancorché indispensabili al perpetuarsi del modello di sviluppo dei Paesi industrializzati.

La sopravvivenza del pianeta è messa in dubbio in uno scenario in cui l'attore sociale, la sua soggettività, la

sua progettualità, risultano in balia di eventi sistemico-ambientali di fronte ai quali egli si verrebbe a trovare in condizioni d'impotenza assimilabili a quelle di un apprendista stregone.

Quelle che vennero a suo tempo definite le Cassandre dell'ambientalismo avevano formulato il loro verdetto. Un verdetto che sanciva l'insostenibilità, per il genere umano, dell'evolversi di condizioni ambientali alimentate dai processi di sviluppo in corso.

Venivano lasciate in sospenso le terapie che il paziente avrebbe dovuto adottare senza cadere dalla padella dell'inquinamento nella brace di una virtuosa morte per fame.

Soprattutto veniva lasciato senza risposta l'interrogativo su chi potesse e dovesse progettare e sperimentare le terapie/utopie possibili, le iniziative di sviluppo alternativo per sé e/o per gli altri.

La risposta doveva giungere pochi anni più tardi e se il primo messaggio era partito da Stoccolma, la risposta sarebbe partita soltanto da poche decine di chilometri più a nord, ma avrebbe contenuto segnali profondamente differenti e innovativi.

Se il 1972 può essere considerato l'anno zero dei limiti fisici allo sviluppo, per la salvaguardia dell'ambiente, è probabilmente il 1975 che va considerato l'anno zero per quel che riguarda lo sviluppo alternativo e l'*ecosviluppo* in particolare. Il condizionale è d'obbligo, in quanto già alla Conferenza di Stoccolma Maurice Strong avrebbe utilizzato tale termine e per altro verso una sua definizione più compiuta verrà esplicitata da Ignacy Sachs a partire dal 1978.

Se, non di meno, faremo convenzionale riferimento a tale data è perché proprio nel 1975, a Uppsala, la "Dag Hammarskjöld Foundation" stende un documento a partire dal quale tre assunti, inscindibili l'uno dall'altro, andranno a costituire gli imperativi dello sviluppo alternativo per gli anni a venire (Dag Hammarskjöld Foundation).

Secondo tale documento, uno sviluppo diverso deve cioè, *allo stesso tempo*, essere orientato alla soddisfazione dei bisogni, a cominciare dallo sradicamento della povertà (*basic needs*), essere endogeno e basato sulle proprie forze, fare cioè affidamento sulla forza delle società che lo intraprendono (*self-reliance*), essere in armonia con l'ambiente (*ecodevelopment*) (I. Sachs).

Si può dire, in altri termini, che non si può avere *ecosviluppo* (*ecodevelopment*) senza che contemporaneamente vengano rispettati i principi dei *basic needs* e della *self-reliance*.

Non è certo un caso che sia il 1975 l'anno della seconda edizione di *Small is beautiful* (Schumacher), un *cultes*, per quel che riguarda le strategie di sviluppo articolate in progetti centrati sull'utilizzo di tecnologie intermedie/appropriate, dunque soprattutto praticabili da chi le dovrà gestire, su micro-scala, a livello *locale*. Senza incorrere così nei rischi dell'apprendista stregone, senza doverne sopportare, cioè *sostenere*, le ricadute imprevedibili, quell'alone di pericolosa incertezza che, guarda caso, aveva contraddistinto le sinistre profezie delle Cassandre del "Club di Roma".

Al fine di sottolineare l'integralità del pacchetto contenitore dei precetti per uno sviluppo alternativo, le interconnessioni tra i tre principi che ne definiscono i contenuti, sarà funzionale un richiamo, non retorico, al principio di *solidarietà* che, con significati differenziati, ne costituisce il denominatore comune.

La solidarietà può riferirsi ai legami tra conviventi/contemporanei che si adoperano perché i bisogni fondamentali vengano soddisfatti per tutti e per ciascuno di loro (solidarietà sincronica); può manifestarsi nel senso di appartenenza ad un collettivo, che solo in quanto tale può promuovere e materializzare una progettualità vincente, in grado di contare sulle proprie forze (autoaffidabilità); può soprattutto costituire le basi per una sensibilità in grado d'interpretare anticipatamente gli interessi delle generazioni future che non goderebbero delle nostre stesse opportunità, se il pianeta venisse devastato, nei suoi elementi non rinnovabili, dalla vandalica connivenza tra gli appartenenti alle generazioni presenti (solidarietà diacronica con le generazioni future).

6.2. Lo sviluppo sostenibile negli anni ottanta: quattro mutamenti per due metamorfosi

Negli anni che seguono, *ecosviluppo* e *sviluppo sostenibile* verranno scambiati tra loro come sinonimi, ma il significato di entrambi muterà nel corso del tempo.

Si tratta in primo luogo di un mutamento di contesto geografico, dal Nord all'intero pianeta: termini formulati in un contesto occidentale verranno utilizzati per descrivere scenari praticabili anche, se non soprattutto, nel Sud del mondo; l'universo associativo localistico che negli anni settanta si era distinto nelle iniziative a salvaguardia dell'ambiente, nelle società occidentali, (*burgerinitiativen*, *associations*, *grassroots*) si espande, col movimento delle NGO per la cooperazione allo sviluppo in

forme di *partnership* virtuosa con le iniziative locali per lo sviluppo del Sud del mondo.

Si tratta, in secondo luogo, di un mutamento nelle modalità di impiego, da norme a parametri: termini utilizzati con un significato essenzialmente normativo, mediante i quali si postulavano i lineamenti del dover essere dello sviluppo, senza sbocchi o riscontri operativi immediati, verranno trasformati in indicatori (UNDP), in criteri idonei alla stima (*appraisal*), alla pianificazione (Little, Mirrlees), alla valutazione (*evaluation*) (OECD) delle esperienze (potremmo qui dire dei casi di laboratorio).

Si tratta in terzo luogo di un mutamento di referenti, da soggetti a processi: termini che si riferivano anche agli attori sociali protagonisti attivi (la *self-reliance*) o passivi (i *basic needs*) di un percorso progettuale, cominciano a essere usati per la lettura di processi in cui il soggetto via via si spersonalizza, fino a diventare l'ambiente naturale che sopporta (sostenibilità ambientale), che si fa carico (*carrying capacity*) del progetto o più semplicemente dei processi in atto. La qualità dell'impatto è quantificabile e ci fornisce elementi di previsione, nonché suggerimenti sulle modalità di aggiustare e rendere compatibili con la sopravvivenza dell'ambiente naturale i progetti e i processi in atto (Ehrlich).

Si tratta, di conseguenza, in quarto e ultimo luogo, di un mutamento d'ambito disciplinare, dalle scienze sociali alle scienze fisiche: le scienze sociali vedranno progressivamente ridimensionato, sul finire degli anni ottanta, il proprio ruolo; non verrà loro richiesto di fornire una risposta alla domanda "come si fa un progetto", ma semmai a un'altra domanda "come far digerire un progetto (naturalmente ottimo perché esperti di altre discipline *hard* lo ritengono tale) alla popolazione": problemi dunque di consenso come prerequisito da individuare, come orientamenti futuri da prevedere, come risorsa scarsa di cui si possa a seconda dei casi fare a meno o che vada invece acquisita mediante opera di sensibilizzazione e/o concertazione.

Non è dunque solo un cambio di etichetta ciò che caratterizza la svolta nel dibattito sulla sostenibilità dello sviluppo negli anni ottanta. Potremmo anzi dire che, da un punto di vista nominalistico, la differenza tra il concetto di ecosviluppo e quello di sviluppo sostenibile si colloca spesso alla soglia del rilevante e del percettibile.

Le svolte sostanziali, le *metamorfosi*, conseguenti ai quattro punti di cui sopra, sono altre.

La prima metamorfosi (universalistica e operativa) implica l'utilizzo diffuso del principio di sostenibilità fino

alla riflessione sui rapporti tra Nord e Sud del mondo, il che non significa necessariamente un adeguamento alle culture e alle strategie del Sud; è piuttosto vero che è a partire da questa universalizzazione che principi e metodologie simili possono essere resi operativi come denominatori comuni negli indicatori e nei criteri di valutazione di progetti diversi, in contesti diversi.

La seconda metamorfosi si riferisce allo scollamento, in fase operativa, dell'assunto di ecocompatibilità dagli assunti relativi a *basic needs* e a *self-reliance*, col progressivo prevalere del primo, la crescente quantificazione dei secondi e la quasi scomparsa del terzo; questa metamorfosi (tecnicistica nei metodi di ricerca, come nel merito disciplinare) si realizzerà solo a cavallo con il decennio successivo, a dispetto di un dibattito molto ricco sulle qualità sociali della progettualità endogena che pure aveva segnato buona parte degli anni ottanta.

6.2.1. *Sviluppo sostenibile e relazioni Nord/Sud, teorie, soggetti, progetti: un lessico per la valutazione* - Gli anni ottanta vedono il fiorire e il moltiplicarsi di iniziative che rendono *universale* il dibattito sullo sviluppo alternativo dilatandone i confini ai quattro angoli del mondo.

Non che le preoccupazioni per il progressivo degradarsi dell'intero pianeta e dunque anche dei suoi angoli più poveri fossero assenti dal dibattito degli anni settanta.

Tali preoccupazioni, però, venivano espresse nella maggior parte dei casi da autori occidentali, facevano i conti con le proteste di una cultura ecologista che aveva avuto modo di farsi sentire soprattutto nei Paesi già industrializzati e si concentravano perciò sui luoghi, i Paesi del Nord, e sui processi in cui lo sviluppo capitalistico pareva avere raggiunto il massimo della congestione e quindi i suoi stessi limiti.

Negli anni ottanta, invece, sale di tono la voce del Sud del mondo in materia ambientale, sia come riscoperta di tradizioni filosofiche endogene, che sul versante della mediazione politica, in una dialettica con l'ecologismo occidentale, che rimanda a una divaricazione di bisogni, storie e culture spesso non facile da ricomporre (Hettne). Sempre più intensa diviene la partecipazione di esperti del Sud alle commissioni internazionali sulle questioni ambientali (WCED).

Si avvertono i sintomi di un'accelerazione nei processi di mondializzazione/globalizzazione in atto e aumenta l'importanza di soggetti politici nuovi, trasversali ai recinti statuali e in parte sganciati dai principi di autoregolazione tradizionale del mercato.

Da un lato le piccole Organizzazioni non governative, dall'altro le grandi Agenzie internazionali e transnazionali che talora fanno da *pendant* a istanze intergovernative come le Nazioni Unite e la Comunità Europea, ma che altre volte mantengono una loro autonomia. A tale riguardo ci interessa qui sottolineare il risvolto operativo del fenomeno.

È in gran parte grazie a tali soggetti che si diffonde una cultura del *lavorare mediante progetti* ed è grazie a tale cultura che il lessico della *project evaluation*, in cui il termine sostenibilità costituisce una parola-chiave, viene inserito nell'agenda dei politici e degli operatori per l'ambiente e lo sviluppo.

È proprio da un glossario di un'Agenzia internazionale per lo sviluppo (OECD) che possiamo ricostruire la definizione ufficiale di un concetto come sostenibilità e di altri a esso complementari.

Ci limiteremo qui, per brevità, a riportare la definizione ufficiale di cinque parole chiave (*sustainability, impact, effectiveness, evaluation, appraisal*), invitando a tenere conto dell'ambito progettuale cui il testo destina le proprie attenzioni (gli aiuti allo sviluppo).

"Sustainability: the extent to which the objectives of an aid activity will continue after the project assistance is over; the extent to which the groups affected by the aid want to and can take charge themselves to continue accomplishing its objectives" (OECD, p. 81), da notare come la versione francese del glossario utilizzi come traduzione di *sustainability* la parola *viabilité*: ben poco a che fare con l'aggettivo *durable*, che verrà utilizzato in seguito.

"Impact: a term indicating whether the project has had an effect on its surroundings in terms of technical, economic, socio-cultural, institutional and environmental factors" (OECD, p. 81).

"Effectiveness: a measure of the extent to which an aid programme attains its objectives" (OECD, p. 80).

"Appraisal ex ante: the critical examination of the identification report, which selects and ranks the various solutions from the standpoint of relevance; technical, financial and institutional feasibility; socio-economic profitability. The appraisal stage immediately precedes that of the approval, by the authorities, of the proposed action" (OECD, p.73).

"Evaluation: an examination as systematic and objective as possible of an on-going or completed project or programme, its design, implementation and results, with the aim of determining its efficiency, effectiveness,

impact, sustainability and the relevance of the objectives. The purpose of an evaluation is to guide decision-makers" (OECD, p. 73).

C'è qualcosa che appare subito con evidenza; solo l'*effectiveness* (in italiano efficacia) si limita a valutare i risultati di un progetto sulla base del conseguimento degli obiettivi previsti. Già l'*impact* (impatto) comporta la presa in considerazione delle ricadute socioculturali e ambientali del progetto, indipendenti dalle intenzioni del progettista, dei risultati che fuoriescono dalla sfera degli obiettivi programmati: un criterio che implica giudizi da stilare a progetto concluso o avanzato, giudizi su quanto il progetto ha già causato, da cui potrebbe conseguire la scelta di modificare o non replicare l'intervento; il termine impatto non viene qui abbinato alla fase previsionale di stima della fattibilità, *appraisal ex ante*, che può rappresentare soltanto un momento preliminare e circoscritto nel tempo dell'*evaluation* (valutazione) nel suo complesso.

Quanto poi alla *sustainability* un dato è indiscutibile; essa va intesa senza equivoci, come criterio volto a verificare se il progetto in corso sia compatibile con la volontà, la soggettività, la progettualità delle popolazioni coinvolte, che non solo debbono poter sopportare le ricadute dell'intervento, ma debbono altresì essere capaci di portarlo avanti, praticarlo, gestirlo.

Una capacità, aggiungiamo noi, che non può essere prevista secondo leggi fisiche in sede di *appraisal*, fintanto che gli esseri umani, protagonisti scomodi della sostenibilità, saranno fonte di complessità e d'incertezza; ciò che richiederà prima l'apprendimento (*learning*) e l'ascolto e solo dopo il *decision making* e la scommessa sul futuro, una scommessa tanto meno rischiosa quanto più i progetti saranno piccoli, flessibili, reversibili.

Una capacità, aggiungono studi più radicali di quegli stessi anni, frutto dell'universo culturale delle ONG (Lecomte), che ben difficilmente si plasma su di un progetto ideato altrove; tanto che si giunge a ipotizzare che gli unici progetti sostenibili possano essere i progetti endogeni delle ONG del Sud, cui il Nord dovrebbe contribuire esclusivamente supportando le strutture locali (*institutional building*).

In ogni modo è sulla *self reliance* delle popolazioni locali che va effettuata la scommessa, se scommessa ha da essere. Senza di che, parlare di sostenibilità non ha senso.

6.2.2. *Sostenibilità senza self reliance* - È probabilmente nel momento in cui l'enfasi sulla *self reliance* è maggior-

mente accentuata, forse anche a causa di una delusione causata d'aspettative in eccesso, che torna paradossalmente a diffondersi e radicarsi, sul finire degli anni ottanta, un concetto di sostenibilità di segno opposto a quello fin qui analizzato. Perdono di importanza i *basic needs*, quasi scompare la *self reliance*, valutare significa sempre più prevedere (*appraisal, assessment*) per decidere, decidere ovviamente in difesa del popolo inquinato.

Due sono i percorsi attraverso i quali si realizza questa svolta: la stesura di rapporti tecnico-scientifici e le procedure di finanziamento dei progetti.

I rapporti stesi in questi anni (rapporto Brundtland, rapporto Ehrlich sulla esplosione demografica, rapporti del Worldwatch Institute) (WCED, UNFPA, Brown, Ehrlich), al di là del loro indubbio valore come fonte di informazioni, riprendono la tradizione del rapporto Meadows, proprio mentre le vecchie profezie si sono rivelate inadeguate, per riconoscimento di alcuni degli stessi estensori, nel prevedere l'imprevedibile.

In alcuni casi (Ehrlich) le buone intenzioni e l'enunciazione di dati inoppugnabili, condite di nessi di casualità discutibili e conseguenti assiomi opinabili, inducono a privilegiare l'urgenza demografica come prioritaria, anziché interconnetterla, senza gerarchie, alle altre questioni di sostenibilità; in tal modo ci si garantisce l'ascolto di talune associazioni ecologiste e di politici alla ricerca della semplificazione della complessità, grazie alla vecchia, pericolosa equazione parole semplici = parole di verità.

Più articolata la valutazione da dare alla definizione di sostenibilità fornita nel rapporto Brundtland, assimilata alla capacità di *soddisfare i bisogni e le aspirazioni del presente senza compromettere la capacità di soddisfare quelli del futuro*. In questo caso (WCED) si può parlare di un rispetto del principio dei *basic needs*, dei soggetti come attori passivi, che sopportano lo sviluppo e per i quali andrebbe comunque verificata l'eventuale omologazione ai bisogni delle popolazioni delle *western societies*.

Sembra che, alla *self reliance*, come fonte di sostenibilità dello sviluppo endogeno, vada a sostituirsi un sostegno che opera lungo una direzione estroversa: dalle comunità periferiche consensuali e sensibilizzate verso i progetti di sviluppo sostenibile di un governo mondiale illuminato.

Se i rapporti qui citati hanno indubbiamente sollecitato il ritorno delle questioni relative allo sviluppo sostenibile verso le rive del *decision making* è ancor più vero che sollecitazioni ancora più consistenti in tale direzione sono state determinate dall'assunzione, a livello legislati-

vo internazionale, di un concetto d'impatto ambientale che neutralizza quel tanto di attenzione agli aspetti socioculturali del problema che era contenuto nella manualistica dell'OECD. Non solo perché i contenuti della EIA (*Environmental Impact Assessment*) riservano poco spazio alle dimensioni dell'impatto sociale. C'è, infatti, sullo sfondo un problema di metodo. Tant'è che -quand'anche i problemi dell'impatto sociale entrano nell'agenda del legislatore e diventano quindi fonti di un possibile finanziamento per la valutazione di progetti di sviluppo sostenibile- una pregiudiziale di fondo rimane: siamo ancora, cioè, nel campo dell'*assessment*, dell'*appraisal*, tradotto maldestramente in italiano con valutazione.

Ma non si tratta di una *evaluation*!

Si tratta, invece, di una stima previsionale *ex ante* che, in quanto tale, dovrà, per sua natura, ridurre a input di maggiore o minore consenso il ruolo della componente antropica, la popolazione *target* interna al progetto, senza immergerla nel *management* dell'intervento, dove potrebbe compromettere il conseguimento di obiettivi previsti e non rinunciabili.

Obiettivi che a volte sono non solo condivisibili ma anche di portata tale da non potere essere modificati a lavori in corso. Ma che altre volte non sono né l'una né l'altra cosa.

6.3. Perché autosostenibilità una scelta negli anni novanta

Tutto ciò sta a indicare due fenomeni. La dominanza tecnico operativa di termini come *appraisal* e *assessment* su un termine come *evaluation*, che consentirebbe anche interventi in corso d'opera, nel rispetto dei *feedback* emessi dalla popolazione coinvolta, riduce al di sotto del minimo vitale gli spazi per le discipline umanistico-sociali nelle ricerche di valutazione sulla sostenibilità dello sviluppo, che tendono perciò a rinchiudersi in una dimensione tecnica, relativa alla presumibile sostenibilità intesa come durata dei progetti.

Ingabbiato in una storia che ne ha progressivamente mutilato il significato originale, che ne ha praticamente azzerato le connessioni con il principio della *self reliance*, il termine sostenibilità non può più rappresentare alcunché di simbolico per chi crede nella praticabilità consapevole di cammini di sviluppo alternativo. Occorre quanto meno restituire esplicitamente alla sostenibilità quant'era una volta implicito in tale termine così come nel principio di ecosviluppo: il *self*.

Sarà quindi il caso di parlare esplicitamente di *self sustainability*, di *autosostenibilità*.

Autosostenibilità come miscela di sostenibilità (il continuare a conseguire gli obiettivi di un progetto nel tempo, anche quando non vi sia più assistenza al progetto dall'esterno, secondo la volontà e le possibilità dei gruppi cui il progetto era dedicato e che continuano a farsene carico) e di *self reliance* (l'autopromozione di una progettualità endogena e in grado di contare sulle proprie forze).

La caduta del muro di Berlino e la morte del bipolarismo sono ormai i simboli consolidati dell'accelerazione assunta dai processi di globalizzazione negli anni novanta. È però evidente che tali processi, se hanno ridimensionato e circoscritto il ruolo degli Stati-nazione, hanno invece ridato voce all'espressione delle realtà locali; sistemi intermedi in cui la vita quotidiana è sottoposta a vincoli così ampi da produrre uno spaesamento che, per reazione, induce al consolidamento dei legami con i contesti vissuti come i più vicini, siano essi geografici o culturali. È una voce che si esprime anche nella pretesa di formulare, praticare, gestire e realizzare processi e progetti di sviluppo suoi propri, lungo i binari di quella che abbiamo appena rappresentato come una strategia autosostenibile.

Ai fini di arricchire la griglia interpretativa delle esperienze documentate nella presente sezione, è nostro compito individuare a questo punto i riscontri della rinascita, negli anni novanta, di un concetto che d'ora in avanti, per le ragioni dette sopra, definiremo sempre col termine di *autosostenibilità*.

Si tratta di riscontri che possiamo rinvenire a due livelli: all'interno del dibattito teorico, della ricerca scientifica e dei grandi appuntamenti della comunità internazionale sui temi dello sviluppo; nel susseguirsi a volte frenetico di macroeventi di portata planetaria e di micro e meso-strategie innovative e striscianti e nelle loro rispettive conseguenze *top down* e *bottom up*.

6.3.1. Autosostenibilità, i prosperi di una rinascita
- Segnaliamo qui tre ribalte autorevoli sulle quali le questioni dell'ambiente sono state affrontate, in questi ultimi anni secondo modalità che, pur senza coincidere con la definizione di *autosostenibilità* da noi fornita, ci fanno sperare che si sia quanto meno arrestata la deriva verso la sponda tecnocratica della sostenibilità ambientale.

Ci riferiamo ai Rapporti dell'UNDP sullo sviluppo

umano, alla Conferenza di Rio su ambiente e sviluppo, all'Agenda Habitat II di Istanbul.

- *Human Development Report* (1990-96) (UNDP). È dal 1990 che il Programma per lo sviluppo, delle Nazioni Unite, pubblica materiali di documentazione statistica d'enorme interesse relativi alla ridefinizione del concetto di sviluppo. Si tratta della riclassificazione di tutti i Paesi del mondo secondo una graduatoria di maggiore o minore sviluppo che, per la prima volta, circoscrive il peso di quello che ha sempre costituito il principe degli indicatori il P.I.L. pro capite. Il livello di sviluppo, qui indicato come *sviluppo umano*, sarà invece il frutto di una combinazione ponderata, in pari misura, su tre fattori: ricchezza (potere d'acquisto pro capite), salute (speranza di vita alla nascita) e istruzione (livelli d'alfabetizzazione).

La scelta degli indicatori dello sviluppo umano può certo essere suscettibile di miglioramenti, la carenza di dati statistici relega al di fuori delle tabelle principali variabili fondamentali, come la distribuzione del reddito, la variabile di genere, la qualità dell'ambiente.

Ma un principio viene affermato e rispettato: non esiste sviluppo senza salvaguardia della salute di tutti i cittadini e senza l'affermarsi di un diritto di tutti all'istruzione. Vale a dire senza che ciascuno veda tutelato il proprio diritto al soddisfacimento dei *basic needs* e senza che vengano poste le condizioni per pratiche di *self reliance*.

- *Conferenza di Rio su ambiente e sviluppo* (1992) (I. Sachs). Ben difficilmente si può pensare a Conferenze di questo genere come a luoghi in cui si possano oltrepassare le petizioni di principio. Pur tuttavia, in quel contesto, sono stati lanciati almeno due messaggi che non vanno dimenticati: "senza sviluppo non si può pensare di salvare l'ambiente", una frase apparentemente banale, ma che suona di critica feroce per quell'ecologismo tecnocratico che, a partire da Stoccolma, aveva anteposto un'astratta salvaguardia dell'ambiente ("se non salviamo l'ambiente non può esserci sviluppo") alle strategie degli attori sociali rivolte ai progetti di miglioramento delle proprie condizioni di vita. Come se non si fosse dimostrato abbastanza che è la povertà a creare inquinamento, esplosioni demografiche, disastri ambientali e non viceversa. E che è quindi tra tali strategie autosostenibili, aggiungiamo noi, che vanno scelti, incoraggiati e supportati i progetti che possono salvaguardare e valorizzare l'ambiente. Mentre sarebbe illusorio formulare

in astratto le strategie migliori per salvaguardare e valorizzare l'ambiente, con la pretesa poi di illuminare dall'alto qualcuno disposto a farsi carico di progetti coerenti con esse.

Importante da questo punto di vista è la metodologia delle Agende 21. Alcuni punti fermi, universalmente condivisi, con la libertà, per i governi locali dei territori di tutto il mondo, d'inventare e sperimentare progetti e strategie localmente autosostenibili.

- *Agenda Habitat II di Istanbul* (1996). A latere della Conferenza di Istanbul, summit delle Nazioni Unite sugli insediamenti umani, è stata compilata un'Agenda in cui ampio spazio viene dedicato a nuove forme di cittadinanza e di partecipazione.

Alcuni principi non si discostano molto da un'idea tradizionale di partecipazione, come coinvolgimento e sensibilizzazione della cittadinanza a decisioni prese da autorità competenti o come opera d'incoraggiamento a forme d'associazionismo locale, o ancora come promozione d'azioni di base, che lasciano aperte talune ambiguità sull'eventualità che la promozione per iniziative dal basso sia, nella realtà, messa in moto mediante illuminate operazioni *top down*. Va però riconosciuto, a dispetto di qualsiasi possibile dietrologia, il riaffiorare di termini come *empowerment*, come *capacity building*, il richiamo allo sviluppo endogeno, che sembrano altrettanti riferimenti alla *self reliance* di qualche anno prima e alla riaffermazione di una sostenibilità che non può effettivamente fregiarsi di questo nome se sprovvista di soggetti in grado di rendere praticabili i progetti e di gestire l'impatto nel corso del tempo.

6.3.2. *Globale, locale: una visione top down* - Tra le molteplici metafore che possono agevolare la lettura delle conseguenze indotte sullo scenario mondiale dall'accenruarsi dei processi di *globalizzazione* (che hanno determinato e seguito la fine del bipolarismo), una ci sembra possa fornire l'immagine più adeguata del rapporto globale/locale nei termini della coppia sistema/ambiente. La chiameremo metafora cibernetica, ricordando che, in greco antico, il ciberneuta nient'altri è che il timoniere di una nave.

Nel nostro caso la nave, le navi, altro non sono che i sistemi locali, di differente autorevolezza e dimensioni, in balia di un ambiente globale fonte di tempeste, su cui nessun sistema è in grado di incidere. Ne deriva un contesto in cui il timoniere, non potendo certo pretendere di

governare le tempeste (ancora una volta *gouvernail* è, questa volta in francese, il timone), dovrà assumersi, come unico compito, quello di mantenere la rotta e di condurre la nave in porto.

Come dire che, di fronte al montare delle opportunità e delle incertezze - cui la mondializzazione/globalizzazione non regolata dalle superpotenze può dare vita, non resta che trovare un proprio guscio su cui navigare protetti dai rischi, condizione necessaria per potersi spostare nei luoghi più diversi e remoti. È uno scenario costellato di sistemi autoreferenziali, che si aprono all'esterno solo per imbarcare viveri e carburante e per scaricare rifiuti e passeggeri indesiderati. In breve, per internalizzare benefici e per esternalizzare costi.

Fuor di metafora, esistono però dei problemi che la autoreferenza non è in grado di risolvere. Infatti, se pensiamo ai processi (le tempeste) che caratterizzano la globalizzazione, di ordine economico, ecologico e sociale, non è difficile cogliere in alcuni di essi, conseguenze i cui costi non possono essere impunemente esternalizzati.

Due esempi su tutti. Esternalizzare i costi della nostra ricchezza, ottenuta grazie a meccanismi che possano produrre povertà altrove, non ci garantisce dai rischi d'imponenti *flussi migratori* di poveri, provenienti da Paesi nei quali il nostro sviluppo abbia determinato sottosviluppo o anche, più semplicemente, attratti dalle nostre migliori condizioni di vita, veicolate dai messaggi transnazionali dei mass media. Possiamo comunque dire che importare ricchezza dall'ambiente e, per di più, vantarsene e ostentarla, potrebbe obbligarci, prima o poi, a importare anche i poveri.

Analogamente, sperare di evitare i costi del proprio sviluppo in termini di *inquinamento* può risultare illusorio. Viene spontaneo ricordare come i governi nazionali tendano a costruire le proprie centrali inquinanti sui confini degli Stati, là dove venti amici spingono la polluzione verso lidi stranieri. Come se in questo modo, prima o poi, l'inquinamento dell'intero pianeta, l'unico che abbiamo, non raggiungesse anche loro.

Questione migratoria e questione ecologica rappresentano due esempi di quello che tecnicamente possiamo definire come impotenza dei sistemi autoreferenziali. Impotenti nel difendersi dagli effetti di retroazione, da essi stessi causati nel tentativo utilitaristico di minimizzare i costi e massimizzare i benefici.

Con questi due esempi, che prendono lo spunto da processi *top down*, siamo giunti a individuare due fenomeni di crisi di vasta portata, che vanno al di là dei pro-

blemi specifici (migrazioni e inquinamento) perché ci conducono alla messa in discussione delle forme di organizzazione dei sistemi sociali contemporanei: lo Stato e il mercato. Ci segnalano cioè che, senza lo scudo protettivo delle superpotenze, gli Stati nazione sono sempre meno in grado di salvaguardare i propri confini e l'ordine a essi interno, di fronte a flussi disordinati e incontrollabili di tipo finanziario e pollutorio, segnico e umano. Nel contempo viene alla luce che proprio l'utilitarismo dell'*homo oeconomicus*, che sta alla base delle autoregolazioni del mercato, costituisce la causa prima di un micidiale effetto-feedback.

La lettura dei fenomeni *top down* non ci consente cioè vie di scampo sullo scenario della globalizzazione anni novanta. L'autoreferenza, più volte proposta e adottata come una panacea, non rappresenta una soluzione.

Il deperimento degli Stati nazione e il dilagare autodistruttivo dell'utilitarismo del mercato ci riconducono al concetto di *autosostenibilità*, dal quale solo apparentemente ci eravamo allontanati, per seguire ascesa e declino del miraggio autoreferenziale.

6.3.3. *Locale, globale: una visione bottom up* - Alla ricerca di qualcosa che non sia né redistribuzione della ricchezza operata istituzionalmente né libero scambio di equivalenti, le scienze sociali hanno dovuto riscoprire sistemi di relazioni (il terzo sistema) (Tarozzi) e principi di organizzazione (la reciprocità) che rimandano a stili di vita; in essi risulta decisivo il senso di appartenenza a un luogo (Magnaghi) e a un collettivo che, solo in quanto tale, può promuovere e materializzare una progettualità vincente, in grado di contare sulle proprie forze (autoaffidabilità) (*self reliance*); in un continuo gioco al rialzo, consistente negli obblighi di dare, ricevere e contraccambiare, basato sulla fiducia degli uni negli altri. È la solidarietà nelle vesti della *self reliance*, l'elemento mancante a una sostenibilità mutilata, senza gambe che le permettano di far marciare i propri progetti; un elemento alternativo all'autoreferenza, dato che, per definizione, la *self reliance* esclude esternalizzazione dei costi e internalizzazione dei benefici.

La fine del bipolarismo si accompagna al declino dell'onnipotenza della coppia Stato/mercato e conferma le analisi di chi aveva anticipato il *trend* in ascesa dei sistemi locali e le loro peculiarità a dispetto delle letture dominanti, soprattutto di matrice economica.

Come se non esistessero altri comportamenti che quello del sistema globale e quello del singolo (ovvia-

mente *homo oeconomicus*), nessuno spazio autonomo era concesso a sistemi intermedi che non fossero eventualmente Stati nazione: o rappresentare il comportamento di una parte del sistema come "sempre e solo comportamento del sistema, come si manifesta in quella parte ..." o come la somma dei singoli che lo compongono (Becattini). Viceversa, è soltanto a partire da questi sistemi intermedi, nei quali si materializzano la socializzazione di un sapere pratico, frutto dell'esperienza quotidiana, e il sostegno di servizi di rete, frutto di sussidiarietà informali, familiari e amicali, che è possibile spiegare l'*autosostenibilità* di localismi economici altrimenti inspiegabili (Bagnasco).

L'*autosostenibilità* applicata ai sistemi locali aperti, alieni dalle chiusure autoreferenziali, può dunque rappresentare l'elemento decisivo di una miscela di successo economico, sia pure non sempre apprezzabile (*autosostenibilità* economica non è sempre sinonimo di *ecosviluppo* o di equità sociale).

Ciò sta comunque a indicare che, per gli anni novanta, grandi opportunità si aprono, a maggior ragione, dove l'*autosostenibilità* può giocare su scala locale, su di un terreno a lei più familiare di quello della competizione economica: la pianificazione ecologico ambientale, la progettazione di rete (*network*) dei servizi educativi e formativi, il recupero urbano, i progetti di cooperazione allo sviluppo mediante NGO rappresentative di micro realtà locali del Nord e del Sud.

Ovunque là dove un "laboratorio" ha ragione di esistere.

Riferimenti bibliografici

- BAGNASCO, A. (1977) *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Il Mulino, Bologna.
- BECAZZINI, G. (a cura di) (1989) *Modelli locali di sviluppo*, Il Mulino, Bologna.
- BETTINI, V. (1996) *Elementi di ecologia urbana*, Einaudi, Torino.
- BROWN, L. R. (1981) *Building a sustainable society*, Norton, New York.
- DAG HAMMARSKJÖLD FOUNDATION (1990) "Verso uno sviluppo diverso", in TAROZZI, A. (a cura di) *Visioni di uno sviluppo diverso*, Gruppo Abele, Torino (pp. 43-60) (ed. or. 1975).
- EHRLICH, P.H.; EHRLICH, A.H. (1991) *Un pianeta non basta*, Muzzio, Padova (ed. or. 1990).
- HEITNE, B. (1996) *Le teorie dello sviluppo*, L'Harmattan Italia, Torino (ed. or. 1990).

- LECOMTE, B. (1987) *L'aiuto progettuale*, Asal, Roma (ed. or. 1986).
- LITTLE, J. M. D.; MIRRELES, J. A. (1984) *Project appraisal and planning for developing countries*, Heineman Educational Books, Londra.
- OECD (1986) *Methodes and procedures in aid evaluation*, OECD, Parigi.
- PATASSINI, D. (1996) "Valutazione e politiche territoriali", in STANGHELLINI, S. (a cura di) *Valutazione e processi di piano*, Alinea, Firenze.
- SACHS, I. (1993) *Strategie di transizione*, Emi, Bologna (ed. or. 1993).
- SCHUMACHER, E.F. (1980) *Piccolo è bello*, Mondadori, Milano (ed. or. 1974).

TAROZZI, A. (a cura di) (1990) *Visioni di uno sviluppo diverso*, Gruppo Abele, Torino.

UNDP (1990-1996) *Rapporti sullo sviluppo umano*, Rosenberg e Sellier, Torino.

UNFPA (1989) *State of the world population*, New York.

WCED (1988) "Rapporto Brundtland", *Il futuro di noi tutti*, Bompiani, Milano (ed. or. 1987).

7. FINESTRE DEI TESTIMONI CHIAVE

7.1. Sostenibilità nella Pianificazione

Pianificazione sostenibile non è pianificazione che si autoproclami sostenibile, o ecologica, o ambientalistica. Pianificazione sostenibile è una "pianificazione" che contribuisce a rendere "sostenibile" lo "sviluppo". Si sono adoperati tre termini che vengono impiegati in molti modi diversi. Gran parte degli equivoci, delle incomprensioni, della confusione in cui viviamo dipendono proprio da ciò. È perciò necessario precisare.

S'intende per pianificazione il metodo e le connesse tecniche volti a far sì che le trasformazioni, fisiche e funzionali del territorio, avvengano secondo una preordinata coerenza, capace sia di evitare contrasti e conflitti, disordini, diseconomie e sprechi, sofferenze evitabili e così via, sia di contribuire alla realizzazione di un progetto di città (intesa come territorio antropizzato) e di società.

S'intende per sostenibile, assumendo integralmente la definizione di Gro Harlem Brundtland, uno sviluppo che ponga la società nelle condizioni di poter soddisfare i bisogni del presente senza ridurre la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri.

S'intende per sviluppo quel continuo processo di trasformazione della società, derivante dal fatto che l'uomo, ogni qual volta ha raggiunto il soddisfacimento d'un determinato livello di bisogni, vede nascere in sé nuovi bisogni, tendenzialmente di natura più elevata di quelli già soddisfatti, e impiega il proprio lavoro (e prima la propria cultura) per cercare di soddisfarli.

Sembra che la pianificazione, come sopra definita,

sia uno strumento potenzialmente essenziale per raggiungere l'obiettivo di uno sviluppo sostenibile. Ciò almeno per due ragioni. Perché consente non solo di verificare, ma di raggiungere, la coerenza sul territorio di trasformazioni poste in essere da agenti diversi, per finalità diverse, in relazione ad interessi diversi. Perché consente di stabilire una gerarchia esplicita e trasparente tra questi molteplici agenti, finalità, interessi.

Nel sistema istituzionale italiano, la pianificazione ha alcune caratteristiche. Intanto, ha come oggetto solo le trasformazioni, fisiche e funzionali, del territorio urbano ed extraurbano (non è insomma una pianificazione economica, sociale, ecc., sebbene, certamente, incida sull'economia e sulla società). Poi, soprattutto dopo l'entrata in vigore del nuovo ordinamento delle autonomie locali (con la legge 142/1990), essa è lo strumento adoperato da tutti gli enti territoriali elettivi di primo grado (regioni, province, comuni).

Quest'ultimo aspetto mi sembra particolarmente importante. Le condizioni sono, infatti, mature per poter affermare che la pianificazione è (deve essere) il metodo che la pubblica amministrazione adopera per tutte le scelte, da essa poste in essere o promosse o autorizzate, che sono suscettibili di introdurre trasformazioni, fisiche o funzionali, nell'assetto del territorio.

La pianificazione, insomma, come metodo generale del governo pubblico del territorio. Questa proposizione è presente in più d'una proposta di legge recente: per esempio, nella legge urbanistica della Regione Lazio in corso di discussione nel Consiglio regionale e nelle due leggi di riforma urbanistica presentate al Parlamento dal gruppo dei Verdi e dal gruppo del PDS.

Da essa conseguono due esigenze. La prima: poiché

anche lo Stato nazionale ha competenze territoriali (le grandi infrastrutture, la difesa del suolo, il paesaggio) è necessario che anche a *livello nazionale* vi sia un documento di pianificazione. La seconda: occorre individuare un principio che, al di là d'ogni imperfetta tassonomia, consenta di distinguere le competenze dei diversi livelli di governo; questo principio viene generalmente assunto nel "principio di sussidiarietà", che è quello adoperato dalle istituzioni europee per distinguere le proprie competenze da quelle degli stati nazionali.

In che modo la pianificazione può essere uno degli strumenti per tendere verso una condizione di sostenibilità? In poco spazio è possibile solo porre alcune premesse; per il resto si rinvia ai futuri risultati di una ricerca in corso al "Dipartimento di urbanistica" dell'IUAV sul tema: "Metodi, strumenti e procedure per una pianificazione territoriale e urbanistica ambientalmente orientata".

Non ci si può, perciò, impegnare in una valutazione sui diversi approcci adoperati, sulle tecniche proposte, sui parametri impiegati. C'è molto materiale che si sta accumulando, sul quale è necessario riflettere: dal metodo dei bilanci energetici all'ecologia del paesaggio e agli ecotoni, dagli indicatori ecologici all'enfatizzazione della permeabilità, dalla preventiva valutazione d'impatto ambientale alla dimensione sostenibile degli insediamenti. Si vogliono porre una questione e un obiettivo che ci paiono assolutamente preliminari, poiché discendono direttamente dall'obiettivo della sostenibilità e dai caratteri della pianificazione in Italia.

Occorre affermare, nei fatti, il principio che, ad *ogni livello di pianificazione* (statale, regionale, provinciale, comunale) la componente *preliminare e prioritaria* di ogni atto di pianificazione, la parte più rigida e meno modificabile del piano, quella non soggetta alla contingenza e agli interessi di breve periodo, è la parte costituita dalla *definizione delle condizioni* che l'esigenza di tutelare l'integrità fisica del territorio (suolo, acqua, aria) e la sua identità culturale (nei suoi aspetti estetici, documentari, paesaggistici, artistici, culturali, sociali) pone a tutte le trasformazioni.

È un principio che è già stato sperimentato in più d'un piano, e precisato in più d'una proposta di legge. Peccato che leggi regionali recenti e, nelle intenzioni, avanzate e aperte al perseguimento della sostenibilità, si contraddicano poi clamorosamente quando passano dall'enunciazioni ai dispositivi (che sono quello che con-

ta). Così come fa la legge toscana 5/1995 quando, da una parte, proclama che "tutti i livelli di piano previsti dalla presente legge inquadrano (sic) prioritariamente invadenti strutturali del territorio", e poi sfuma fino al nulla la portata dei piani di livello regionale e provinciale (là dove i contenuti ambientali dovrebbero essere più forti) e toglie precettività alla componente della pianificazione comunale che dovrebbe essere "forte", e che contiene (o dovrebbe contenere) le tutele.

7.2. I soggetti del progetto ecologico dell'abitare

Nel contesto delle posizioni e delle determinazioni emerse sia nel convegno di Rio sull'ambiente (da cui l'*Agenda 21*) che, soprattutto, in Habitat II ad Istanbul sembra consolidarsi una concezione prevalente del piano e delle metodologie d'intervento sui temi trattati (ambienti e condizioni dell'abitare), sempre più incentrata sul coinvolgimento degli attori sociali e sul "self help", sulla partecipazione diretta della società interessata, su un'attivazione, quindi, delle energie endogene ai processi di trasformazione e di riconversione dell'ambiente di vita.

In particolare, gli obiettivi di ecosviluppo (molto presenti anche nelle tematiche di *Habitat II*) appaiono connessi ai processi di autorganizzazione ed autovalorizzazione della società insediata: la sostenibilità tende ad essere sempre più riconosciuta come "autosostenibilità".

In questo contesto assumono una grande rilevanza quelle posizioni teoriche e quelle sperimentazioni che "strutturalmente" si fondano, appunto, sull'autosostenibilità. In particolare, questa fondazione connota le posizioni e le esperienze proprie del "territorialismo" cui si riferiscono il presente contributo e gli altri qui presentati.²²

Gli approcci territorialisti alla trasformazione ecologica del territorio si caratterizzano, rispetto ad altri approcci alla progettazione ambientale, in ordine al carattere strutturale dell'opzione ecologica ed all'assunzione dell'ecosviluppo come orizzonte strategico (quale sviluppo, quali scenari territoriali, quali soggetti della trasformazione).

²² Si richiama qui solo il testo principale, in qualche modo fondativo di questa scuola: MAGNAGHI, A. (1990) *Il territorio dell'abitare*, op. cit., nel quale è anche il saggio dell'autore di queste note FERRARESI, G. "L'abitare come dissoluzione della perifericità".

A differenza di altre politiche e culture ambientali di tipo "tecnologista-funzionalista" (che operano, in termini di "compatibilità", attraverso processi disingnanti a valle dei processi di degrado, non ponendo in discussione le cause strutturali dello stesso) o di tipo "naturalista" (che operano sulla difesa e valorizzazione dei sistemi ambientali rispetto alle componenti antropiche ed insediative, perseguito principi di "sostenibilità" del carico dello sviluppo da parte del sistema ambientale) le teorie territorialiste intendono individuare le radici del degrado ed agire sui modelli insediativi e di sviluppo che strutturano il territorio e determinano il suo decadimento ed i suoi squilibri.²³

Definiamo come "territorialiste" quelle strategie di pianificazione ambientale che assumono, come campo e soggetto dello sviluppo, il territorio (soggetto vivente) inteso come costruito dell'interazione tra sue componenti ecologiche, insediative antropiche (culturali sociali); una costruzione che non si dà in natura ma che risulta da atti umani di territorializzazione²⁴, ad opera della società insediata, nell'incontro tra natura e cultura.

Questa posizione considera quindi il degrado come indotto dalla rottura e dallo squilibrio di questa relazione, per la dominanza dello sviluppo illimitato che dilata e distrugge la città così come l'ambiente. Il progetto ecologico è quindi la ricostruzione di un rapporto virtuoso tra società e ambiente.

Oggetto dell'ecosviluppo è la valorizzazione del territorio articolato in luoghi e differenze; in cui è primario – qui ed ora – il dare respiro alle reti ecologiche sommerse ma che è contemporaneamente valorizzazione della società insediata e dei suoi luoghi abitati che sono territori essi stessi.

È evidente quindi il ruolo della società in questo progetto di ricostruzione ambientale e urbana che definiamo ecosviluppo: il contare sulle energie sociali più che sulle macchine o sui vincoli normativi, e su energie endogene, espresse dalle società locali (ricostruzione di luoghi).

In tal senso, l'ecosviluppo locale dell'approccio territorialista è, allora, strutturalmente fondato sulla "autosostenibilità".

Le teorie basate su tale approccio maturano, inoltre (e necessariamente, per quanto detto), una parallela riflessione e sperimentazione sulla produzione del piano e del progetto territoriale, mediante modalità adeguate d'attivazione dei soggetti sociali; attraverso quindi l'entrata in campo del terzo attore tra Stato e mercato. Da qui il contestuale sviluppo delle teorie interattive, comunicative, partecipative nella pianificazione che obbediscono anche a esigenze di legittimità e d'efficacia del piano.²⁵

E, infatti, un processo d'ascolto e d'attivazione dei saperi locali e non specialistici che permette di conoscere ed interpretare i bisogni (innanzi tutti i nuovi bisogni d'identità e ambiente) e di ricostruire ed agire i problemi reali di qualità della vita e degli insediamenti per l'abitare.

Questa concezione del piano destruttura e ridefinisce sostanzialmente anche la figura del pianificatore; il progetto ecologico si esprime all'interno di una razionalità comunicativa che si discosta, tanto dalla razionalità strumentale dello sviluppo economista e produttivista, quanto dalla razionalità tecnica che è propria dell'apparato disciplinare storico delle discipline del piano.

Il soggetto ultimo della trasformazione ecologica e del suo progetto è la società insediata che costruisce i luoghi dell'abitare.

Viene messa allora radicalmente in discussione l'autonomia del progetto come costruzione prospettica esterna al territorio ed agli attori sociali²⁶, così come ogni forma di misurazione scienziata e di trattamento amministrativo dei bisogni, e la figura stessa del pianificatore che è portatore di quelle scienze e pratiche ed è riassuntore ed interprete unico e delegato (da Stato e mercato) della progettualità e del piano.

Nel quadro culturale cui ci riferiamo, il pianificatore si ridefinisce, da un lato, come attivatore del processo

²³ Per una trattazione più articolata della comparazione tra diversi approcci alla questione ambientale si veda Giusti, M.; Magnaghi, A. (1995) *L'approccio territorialista allo sviluppo sostenibile*, op. cit.

²⁴ Il concetto di territorio come "continua riconfigurazione della complessità" ad opera di atti antropici di territorializzazione è espresso da Turco A. (1988), op. cit.

²⁵ Sulle pratiche interattive, e sulla costruzione sociale del piano nella scuola territorialista: Ferraresi, G. "La costruzione sociale del piano", in *Urbanistica*, n. 103, 1994, che contiene altri saggi sul tema e una rassegna di progetti partecipati, di cui alcuni della scuola territorialista (Milano, Firenze, ecc.); si veda inoltre Giusti, M. (1995) *Urbanistica e terzo attore*, L'Harmattan Italia, Torino.

²⁶ Per la definizione di una posizione di "intermità" al territorio che caratterizza l'approccio ecologico si veda Ferraresi, G.; Rossi, A. (1993) *Il parco come cura e coltura del territorio*, Grafo, Brescia, (il saggio introduttivo di G. Ferraresi). Sul concetto d'intermità si rimanda anche a Consonni, G. C. (1989) *L'intermità dell'esterno*, CLUP, Milano.

comunicativo, dell'interazione e, dall'altro, pone il suo sapere esperto (esso stesso riconfigurato) nel contesto del sapere comune che è proprio del terzo attore.

Entra in campo, in questo modo, un progettista collettivo o meglio, si definisce un contesto plurimo e cooperante di saperi progettuali.

Da una parte, infatti, l'assumere come oggetto del progetto ecologico la complessità territoriale, riconnota in senso pluridisciplinare la competenza progettuale ma, inoltre, questa accoglie (ne è trasformata) i molteplici saperi comuni e le articolate sapienze territoriali che chi "abita" esprime.

Le molteplici esperienze di progettazione interattiva del progetto ecologico, che la scuola territorialista italiana ha messo in campo, tendono perciò ad esprimersi in termini di laboratori territoriali come luoghi di tale progettualità articolata.²⁷

Da queste esperienze sembrano emergere (sia come acquisizioni parziali sia come problemi di ricerca aperti) alcuni nodi, appunto problematici, che questa concezione del progetto induce.²⁸

Appare necessario che il processo progettuale interattivo produca progetto e produca contestualmente soggetto. Il soggetto della trasformazione non è, infatti, "dato"; i processi partecipativi muovono dal conflitto, dalla rivendicazione e dal disagio, che sono elementi generativi del progetto interattivo; ma la capacità di cooperazione e d'autoriconoscimento, l'investimento sulle possibilità di trasformazione, sono elementi di "costruzione sociale" che il processo deve mettere in campo. A essi è affidato il passaggio dal progetto alla trasformazione reale del territorio, la costituzione di presidi sociali, di "municipi", di forme di gestione, di nuova

economia e di democrazia diretta (sulla cui base si possono ridefinire modalità di governo istituzionale dei processi, ruolo dei tecnici amministrativi, rapporti col mercato).

Uno dei risultati più significativi dei laboratori territoriali è l'*empowerment* dei soggetti implicati; ma ancora più propriamente la produzione di "capitale fisso sociale", di costruzione del soggetto per la permanenza sul territorio. Questo risultato, spesso parziale, iniziale, tentativo, indica anche linee di sviluppo necessario dei processi partecipativi.

L'obiettivo della costruzione del soggetto nell'interazione, da un lato, limita, riduce ulteriormente il ruolo del pianificatore come protagonista dell'esito progettuale, dall'altro, introduce nuove dimensioni della sua responsabilità come attivatore del processo costituente il soggetto.

È evidente che il progetto coinvolgente il terzo attore è un altro progetto rispetto a quello prodotto dall'esperto; ma è pur vero che comunque l'interazione implica progetto, in termini sostantivi, e che questo progetto non si trova nella testa dei soggetti (così come il soggetto non è dato ma è prodotto nell'interazione): si tratta di una produzione a più voci di uno scenario urbano e territoriale e di configurazioni concrete e perseguibili (attraverso l'*empowerment*) degli esiti specifici delle azioni progettuali localizzate.

Anche in questo senso il ruolo dell'esperto (inteso in quest'altra dimensione come "progettista", coincidente o meno con la figura del pianificatore/attivatore) si riconnota relazionalmente, si colloca nella relazione con il soggetto sociale ma è chiamato comunque ad esprimere contributi rilevanti (piuttosto che gesti progettuali solitari e risolutivi).

Le componenti di questi contributi alla generazione relazionale di progetto possono essere molteplici²⁹ ma vanno essenzialmente nella direzione di "denaturalizzare"³⁰ interpretazioni del territorio, definizione di problemi e soluzioni progettuali "naturali" (cioè ovvie, date, indotte nei soggetti dalla cultura dominante) per

²⁷ La fase iniziale delle sperimentazioni territoriali nei laboratori per l'ecosviluppo è documentata in MAGNAGHI, A.; PALOSCIA, R. (1992) *Per una progettazione ecologica degli insediamenti*, op. cit.; si rimanda anche, per alcuni sviluppi, al n. 103, 1994 di *Urbanistica*.

²⁸ Per una più estesa discussione sui nodi problematici dell'interazione sociale, del soggetto del progetto e del ruolo del progettista, da cui sono tratti elementi delle presenti note, si rimanda a: FERRARESI, G. "Ambiente e costruzione sociale del piano" in BORRI, A. ed altri (a cura di) *Theory and Practice of Self-Sustainable Planning in Italy*, Kluwer, in corso di pubblicazione (versione in lingua italiana).

²⁹ PABA, G. C. "Progettare insieme. Partecipazione e comunità nella città d'oggi", in *I confini della città*, n. 8, 1996.

³⁰ CALORI, A.; GIUSTI M. (a cura di), Note introduttive al seminario "Sulla costruzione sociale del piano" coordinato da G. FERRARESI, presso il Politecnico di Milano, Giugno 1994.

quanto riguarda almeno alcune componenti essenziali del progetto:

- la memoria e la profondità del territorio (in fondo la scoperta di culture e di tracce d'altri soggetti passati, che hanno costruito il territorio);
- il futuro del territorio (la responsabilità verso generazioni future), la produzione d'immagini d'altri scenari possibili e futuribili;
- la dimensione orizzontale, comparativa con "l'altro" non conosciuto (la relazione con altri mondi e soggetti).

Inoltre, il progetto locale richiede anche la connessione con altri locali o con il "locale d'ordine superiore"; quella che possiamo definire come la relazione strategica con il territorio vasto e complesso, la città, le reti ecologiche maggiori, le regioni del contesto.

In questa direzione la scuola territorialista propone un metodo, un approccio interattivo, comunicativo, riflessivo, interno al territorio ed alla società; ma propone anche teoria e ricerca sperimentale sugli elementi sostantivi del progetto: *Ecopolis versus Metropolis*, la città policentrica, le reti non gerarchiche di relazioni territoriali, la ricostruzione di luoghi nella periferia e nella città diffusa.

Elementi di fertilità nella generazione progettuale interattiva.

7.3. Quali cambiamenti la Complessità pone all'Urbanistica?

Al di là delle contestualizzazioni e formalizzazioni, attraverso le quali la complessità si esprime nei diversi ambiti disciplinari, l'origine della complessità risiede nello sforzo di ricerca, comune a tutte le discipline, d'una nuova alleanza tra scienza e natura. Il pensiero della complessità nasce e si sviluppa agli inizi degli anni sessanta sul riconoscimento dell'insufficienza del riduzionismo di Newton e Galileo (e poi di Bacone e Adam Smith) a rappresentare le proprietà dei sistemi complessi e spiegare il loro comportamento (complessità come scienza, appunto, dei fenomeni complessi).

Epistemologi illustri (come la Stengers) o scienziati che si sono occupati dell'evoluzione del rapporto tra scienza e società (come Cini) mettono però in guardia a guardare alla complessità come a un "nuovo paradigma". Se è vero che essa esprime un nuovo modo di

guardare la realtà e di descriverla, essa si pone come continuità del pensiero scientifico moderno e non come l'inizio di una nuova scienza da contrapporre a quella di Newton e Galileo.

Non si tratta (se lo fosse cadremmo in un nuovo riduzionismo) di sostituire il disordine del caos all'ordine della meccanica classica, né di cadere in oziosi atteggiamenti che farebbero concludere che se un fenomeno è complesso allora tanto vale rinunciare a capirlo. In questo senso la complessità apre un discorso a proposito della scienza e delle sue spiegazioni, apre all'imprevedibilità.

Due esempi vengono frequentemente citati dalla letteratura sulla complessità a rappresentare la nascita e lo sviluppo di questa concezione scientifica.

Il primo riguarda la scoperta del caos deterministico intuito, quest'ultimo, già da Poincaré verso la fine del secolo scorso, ma avvenuta sperimentalmente ad opera del meteorologo del MIT, Lorenz. Si tratta del famoso problema della "sensibilità alle condizioni iniziali" dei sistemi (complessi) dinamici instabili, come appunto quello meteorologico. La scoperta del caos ha avuto enorme diffusione e amplificazione in tutte le altre scienze e anche in quelle cosiddette sociali; è, per esempio, diventato quasi popolare il detto "il battito d'ali di una farfalla in Giappone può scatenare un ciclone nelle Azzorre", a dimostrazione del fatto, per dirla con la Stengers, che alcuni concetti, i "concetti nomadi", possono produrre nuovi punti di vista, nuove relazioni tra discipline, nuovi avanzamenti in discipline diverse da quella d'origine del concetto stesso. Le nuove nozioni d'instabilità, amplificazione, caos, biforcazione, sono oggi al centro dell'attenzione di un numero sempre crescente di ricercatori per domini di ricerca che vanno dalle matematiche all'economia.

Il secondo esempio citato dalla letteratura scientifica riguarda la divisione tra sistemi semplici (generalmente delle scienze "dure") e sistemi complessi (generalmente di quelle "sociali") storicamente operata dalla visione classica; l'esperimento di Bénard smentisce questa divisione e introduce il problema dell'incertezza dei sistemi lontani dall'equilibrio. Con esso si dimostra che un liquido sottoposto a riscaldamento passa da un moto macroscopicamente immobile –quale quello che corrisponde alla fase di trasmissione del calore per conduzione– ad un altro macroscopico ed ordinato che si

svolge mediante la formazione di rulli cilindrici; ad una certa temperatura, cioè, il liquido subisce un cambiamento strutturale imprevedibile.

L'esperimento di Bénard si dimostra straordinariamente fecondo non solo perché abolisce la tradizionale separazione tra sistemi semplici e sistemi complessi (in questo caso il "semplice" sistema di un liquido che bolle si dimostra altrettanto complesso e imprevedibile quanto tanti altri fenomeni sociali), quanto perché apre al discorso dell'imprevedibilità come proprietà specifica e intrinseca (strutturale) dei sistemi in particolari condizioni (di non equilibrio).

Ma l'esperimento di Bénard dimostra anche difficoltà di trovare spiegazioni esaurienti delle proprietà di questi sistemi se non ricorrendo a categorie storiche-evolutive. L'analogo con l'evoluzionismo dei sistemi viventi e con le teorie di Gould è esplicita, così come quella con gli ecosistemi di Odum.

In altre parole, questo modo di guardare la realtà porta a ritenere che i fenomeni semplici, manifestazione di leggi naturali universali, che per la scienza classica erano la regola, siano in realtà rare eccezioni (Cini, M. 1994, p.114).

I "concetti nomadi" introdotti dalla complessità stanno producendo nella nostra disciplina, al di là dei fenomeni di moda, effetti rilevanti di cambiamento; la questione ambientale costituisce sempre più il centro del dibattito tra i Paesi industrializzati e degli impegni finanziari diretti a contrastare l'accelerazione del tempo entropico.

Le ricerche sugli ecosistemi e lo sviluppo dell'ecologia ad opera di Odum, le scoperte sempre più rilevanti nella biologia e i suoi avanzamenti teorici ad opera di Gould, il pensiero di epistemologi come Morin e Bateson, ci costringono a ripensare in termini unitari al complesso rapporto tra vivente (biotico) e non vivente (abiotico) e al ruolo dei flussi di energia e materia che caratterizzano questo rapporto.

Un tale approccio si sta rapidamente diffondendo tra gli urbanisti, risultando più adeguato ed efficace ad esprimere il concetto di coevoluzione tra uomo e ambiente.

Le leggi che regolano la vita e l'evoluzione dell'organismo umano (metabolismo, ad esempio), unitamente a quelle che regolano i rapporti tra componenti biotiche e abiotiche, possono suggerirci la costruzione di nuovi e più fecondi modelli di sviluppo urbano e territoriale anche assai diversi da quelli attuali.

L'utilizzo di diagrammi di sistemi riproducenti i cicli del vivente e del non vivente consente di sostituire (o almeno individuare integrazioni efficaci con) i tradizionali strumenti di analisi tipici della disciplina urbanistica, di norma basati sulla linearità delle relazioni e sulla causalità degli eventi, con altri strumenti volti a cogliere e interpretare i processi ciclici che caratterizzano l'impiego delle risorse. Le trasformazioni energetiche che avvengono nel sistema urbano/territoriale possono essere esaminate rispetto sia ai fenomeni di inquinamento (degradazione dell'energia, entropia), sia rispetto agli scambi tra le diverse componenti. L'elevato grado di dissipazione interna del sistema urbano (vedi sistemi conservativi/dissipativi) pone, in termini di flussi di risorse, l'attenzione sul "territorio di supporto ecologico", ovvero sullo sfruttamento energetico che la città inevitabilmente esercita nei confronti del territorio, vicino o lontano che sia.

Questi ed altri aspetti, ritenuti centrali in un'ottica coevolutiva tra uomo e ambiente, sfuggono quasi completamente alle tradizionali (e attuali) analisi classiche.

I contributi derivanti dalla biologia e dall'ecologia possono consentirci di approntare nuove metodologie e nuovi criteri metaprogettuali come, ad esempio, il mantenimento, per quanto possibile, dei cicli naturali, l'ottimizzazione dell'uso delle risorse attraverso un programma di contenimento energetico, il riciclaggio dei rifiuti, la scelta di sviluppo e l'utilizzo di fonti energetiche alternative.

L'applicazione operativa del concetto di derivazione ecologica di *carrying capacity* di un ecosistema può suggerirci criteri efficaci d'utilizzo di un dato territorio e nuove forme di compatibilità tra sviluppo antropico e sviluppo ambientale. Con riferimento al concetto di *self-reliance* urbana possono essere ricercati e perseguiti nuovi obiettivi di sviluppo quali: efficienza economica, equità sociale, distribuzione spaziale equilibrata degli insediamenti e dell'accumulazione di capitali e beni, riconoscimento di nuove risorse locali, identità locali, valori comunitari, ecc.

In sintesi, il concetto di coevoluzione tra sistema antropico e sistema ambientale, ci suggerisce nuove forme di pianificazione alternative rispetto a quelle tradizionali, dove può essere privilegiato l'uso sapiente delle risorse, il controllo dei flussi di energia e materia, verso la ricerca di una "sostenibilità urbana e territoriale".

Gli studi e le ricerche sulla stabilità degli ecosistemi costituiscono un nuovo vincolo nel panorama dell'urbanistica.

Vale per gli ecosistemi quanto già affermato per l'esperimento di Bénard: noi non sappiamo né "se", né "quando" l'ecosistema perderà la sua stabilità, né "come", ovvero attraverso quali amplificazioni e fluttuazioni o biforcazioni esso si allontanerà (definitivamente?) dalle sue condizioni d'equilibrio. Un prato utilizzato a pascolo può rapidamente perdere il suo stato di stabilità se non viene più pascolato dagli animali per assenza di concime naturale (in questo caso lo sterco); le ninfee di un lago possono riprodursi con legge esponenziale fino alla sua completa eutrofizzazione.

Tipici, ed essenziali ai fini della stabilità, sono i processi di interazione che caratterizzano il rapporto preda-predatore. Una perturbazione rilevante in questo rapporto genera l'instabilità dell'ecosistema che può tralasciare verso situazioni catastrofiche. Anche in questo caso gli esempi sono a portata di mano e caratterizzano la vita del nostro pianeta.

Questo delicato equilibrio, ci ammonisce Tiezzi, riguarda i sistemi lontani dall'equilibrio termodinamico, ovvero, per usare la terminologia di Prigogine, le cosiddette "strutture dissipative".

La città è una struttura dissipativa per eccellenza; è un sistema aperto attraversato costantemente da flussi d'energia e materia che non permettono il raggiungimento dell'equilibrio termodinamico. L'equilibrio di questo sistema dipende dai flussi neghentropici ai danni dell'ambiente esterno che ne costituisce il supporto ecologico (*urban ecological footprint*), gli "acri fantasmi", per usare l'espressione di Odum, e nel quale riversa quantità enormi di rifiuti.

Lo sviluppo urbano deve essere reso compatibile con quello del sistema naturale e della biosfera. I moderni sistemi urbani creati dall'uomo possiedono enormi potenziali capacità distruttive dell'ambiente, delle sue specie biologiche, delle sue risorse naturali, della complessità vivente e possono, dunque, arrecare danni irreversibili alla biosfera (i primi sintomi sono già oggi scientificamente osservabili).

La velocità di distruzione delle risorse naturali da parte dei sistemi urbani e l'altrettanto eccessiva produzione di rifiuti non metabolizzabili dall'ecosistema, è quella che Tiezzi definisce la velocità del processo entropico, la velocità, cioè, con la quale viene dissipata l'energia utile del pianeta, ovvero il periodo di sopravvivenza della specie.

La complessità ci insegna, dunque, che occorre imporre uno sviluppo urbano cui corrisponda una velocità di prelievo di risorse rinnovabili pari alla loro capacità di riproduzione e per quelle non rinnovabili una velocità corrispondente a quella di creazione di sostituti rinnovabili. Si tratta ancora di imporre una velocità di produzione di rifiuti adeguatamente compatibile con quella di assorbimento da parte dell'ambiente.

Queste le "nuove regole" dettate, nella nostra disciplina, dalla complessità.

Per fare questo la nostra città sostenibile deve abbandonare la via della crescita illimitata per intraprendere quella dello sviluppo e del cambiamento. In sintesi, deve accentuare la propria capacità di produzione dematerializzata (vedi dematerializzazione), aumentando la propria complessità e la propria organizzazione interna attraverso la produzione efficiente di servizi (sociali, sanitari, culturali), d'informazione (ricerca, telematica), di qualità della vita (aumento della naturalità, complessità biologica, creatività, innovazione) e abbandonare i modelli consumistici.

Questo sviluppo dovrebbe tendere ad una maggiore integrazione tra le componenti biotiche e abiotiche (cicli naturali, consumi energetici, verde urbano, ecc.) superando l'attuale separazione tra elementi artificiali e componenti naturali, potenziare i valori di solidarietà tra le razze (che significa aumentare la complessità del sistema sociale), restituire cittadinanza ai bambini, agli anziani; aumentare i luoghi e le opportunità di godimento, riflessione e contemplazione, rispetto ai luoghi e alle opportunità della velocità, della fretta, della produzione a tutti i costi dettata dalla legge del PIL.

TARCISIUS A.O. ONWUTA, CECILIA PAVAN

DEGRADO URBANO E SVILUPPO SOSTENIBILE
PROBLEMI, IPOTESI E PROSPETTIVE

Il caso studio di Umuabi - Enugu State, Nigeria

TERZO PREMIO DEL "CONCORSO 1996"

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

DEPARTMENT OF CHEMISTRY
5301 SOUTH CAMPUS DRIVE
CHICAGO, ILLINOIS 60637

RECEIVED

DEGRADO E SVILUPPO SOSTENIBILE: PROBLEMI, IPOTESI E PROSPETTIVE

Il caso-studio di Umuabi-Enugu State, Nigeria

1. RAPPORTI INTERNAZIONALI VIS À VIS SVILUPPO SOSTENIBILE

Nel valutare attentamente quanto contenuto nel documento conclusivo della Dichiarazione d'Istanbul del 14 giugno 1996, e nel proporci l'individuazione di un tema d'indagine pertinente, ci siamo trovati di fronte all'eventualità di produrre una serie di riflessioni in un certo qual modo superficiali, di limitarci a considerazioni astratte e generali, prive di verifica pragmatica. Quest'eventualità trae origine dal fatto che, a nostro giudizio, obiettivi, principi e raccomandazioni che emergono dalla suddetta dichiarazione, in riferimento ai due temi principali della Conferenza –abitazione adeguata e sviluppo sostenibile degli insediamenti umani in un mondo in via d'urbanizzazione– costituiscono un insieme di affermazioni che, a prescindere dalla loro valenza etica, rischierebbero di passare per un puro esercizio di retorica, se, allorché si procederà alla stesura dei necessari programmi d'attuazione, non si sapranno valutare opportunamente e con la massima obiettività una serie di fondamentali ostacoli. Parte di questi ostacoli riguarda la sfera dei rapporti internazionali –in particolare, il rapporto tra alcune organizzazioni internazionali e le nazioni in via di sviluppo–, altri invece sono riconducibili alle espressioni culturali endogene, politico-istituzionali, economiche, ecc.–, proprie di ogni singola nazione.

Nel fare il punto sulle problematiche relative al degrado ed allo sviluppo sostenibile, vogliamo al contempo

evidenziare come una simile dichiarazione d'intenti –i contenuti delle soluzioni proposte ad Istanbul–, conosca un limite fondamentale, che ne impedisce fin dall'inizio la completa procedura attuativa. A nostro avviso, vi è, infatti, una totale assenza di orizzonte o scadenza temporale in funzione di una sequenza programmatica attuativa, seppur tracciata a grandi linee; ma nella supposizione che si fosse riusciti, di fatto, a dotare tali obiettivi generali di un programma di intervento preciso e che si fosse riusciti a mettere in moto una qualche forma di finanziamento a disposizione della classe macro-strategica delle nazioni in questione, ci si sarebbe comunque sempre scontrati in fase di attuazione, con quella sfera di diritti inviolabili, attraverso i quali la sovranità di ogni nazione viene garantita. Qualsiasi ipotesi generale di riscatto dell'umanità, infatti, essendo priva di un potere di intervento diretto o di una qualsiasi forma di costrizione, deve necessariamente demandare la propria implementazione alla capacità ed efficienza dei singoli Stati, la maggior parte dei quali presenta tutt'oggi gravi problemi di stabilità e gestione politica. Lo strumento "piano" diviene spesso inefficace nella misura in cui lo Stato non ha la capacità e/o volontà di implementarlo.¹ Sono numerose le casistiche stori-

¹ "Il piano non funziona, non è applicabile: ma prima ancora del piano è lo Stato, come portatore di un interesse collettivo a "non funzionare". Debito estero, militarizzazione,

che argomentative di quanto ciò conduca spesso ad un parziale o completo fallimento dei progetti, i quali, così, assomigliano a mere risoluzioni sul modello di estemporaneità.

Pur riconoscendo la difficoltà impositiva nell'applicazione di programmi od intenti universalistici da parte di organismi sovranazionali, non possiamo esimerci tuttavia dal sostenere la necessità dell'inclusione nei programmi aventi tale carattere di una qualche forza vincolante; è cioè necessario approdare ad una nuova concezione, inclusiva di una componente contrattualistica o fattispecie che obblighi i governi degli stati interessati a rispettare la sequenza programmatica precedentemente sottoscritta, e che consenta un'eventuale verifica delle fasi attuative da parte di un'autorità superiore. Il riconoscimento di un'effettiva responsabilità giuridico-politica, implicito nella proposizione soprascritta, consentirebbe all'autorità superiore in questione, nell'ipotesi in cui si verificassero delle difficoltà attuative, non solo di dare il proprio consiglio o contributo, ma di proporre, di fronte a ritardi ingiustificabili e protrattisi nel tempo e dopo sollecitazioni reiterate, forme di misure diplomatiche studiate *ad hoc*, che non abbiano possibilmente delle ricadute socioeconomiche negative sulla popolazione, e senza che si determini un'interruzione del programma medesimo.

È necessario a questo punto introdurre, per maggior chiarezza rispetto alle nostre successive riflessioni, un concetto fondamentale di cui in anni recenti si è molto parlato e rispetto al quale si sono avanzate diverse ipotesi interpretative: il concetto di "sviluppo sostenibile". In questo senso noi riteniamo di dover adottare come maggiormente esplicativa la definizione che ne ha dato la Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo

questione etnica, carestie sono fenomeni che, in misura diversa nei vari paesi, hanno portato ad una sostanziale delegittimizzazione dello stato sotto ogni punto di vista, da quello della sua capacità di costruire un'identità nazionale a quello del pianificare. Per questo è necessario "guardare più da vicino allo Stato, vedere che cos'è, quale ruolo ha svolto nel processo di sviluppo, quali alternative vi sono, e che implicazioni ha tutto questo per la teoria dello sviluppo". Tanto più che il fatto che lo stato non sia in condizioni di provvedere direttamente ai bisogni della popolazione non significa affatto che non vi sia più necessità di governare: è vero il contrario. Una strategia del mettere-in-grado-di-fare richiede una forte capacità di coordinamento, mediazione e regolamentazione. M. Balbo (1995), *Povera grande città, L'urbanizzazione nel Terzo Mondo*, Franco Angeli, Milano, p. 187.

po: "Persvilupposostenibile, s'intende uno sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri."

Esso implica due concetti chiave:

- Il concetto di "bisogni", in particolare i bisogni essenziali dei poveri della terra ai quali va data assoluta priorità nella scelta delle politiche da adottare;
- Il riconoscimento delle limitazioni imposte dallo Stato, dalla tecnologia e dall'organizzazione sociale alla capacità ambientale di soddisfare esigenze presenti e future".²

Il primo concetto implica l'individuazione di una categoria: i poveri e per riflesso il significato di povertà, affinché le scelte politiche possano essere in funzione dei loro "bisogni", almeno quelli ritenuti essenziali.³ Nei paesi in via di sviluppo, si possono definire due forme peculiari di povertà: urbana e rurale. La maggior parte dei poveri negli ambienti urbani vive in insediamenti "spontanei" e svolge attività "informali". Questa categoria, concettualmente ai confini della legalità - sconosciuta cioè a tutti gli effetti dal punto di vista amministrativo -, ha attirato l'attenzione degli studiosi da quando essi hanno cominciato a dedicarsi al fenomeno dell'urbanizzazione nei paesi in via di sviluppo, per la sua nascita disgiunta da qualunque processo di industrializzazione, diversamente da quanto avvenne storicamente nei paesi industrializzati dell'Occidente. A fianco ai poveri urbani nei paesi in via di sviluppo, si è detto precedentemente, bisogna sommare un altro gruppo, dimorante "nelle comunità, generalmente rurali, dove quasi tutti sono poveri - dove, se c'è prosperità o benessere, si tratta di una fortuna eccezionale di pochi".⁴ Que-

² Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo (1988), *Il futuro di noi tutti*, Bompiani, Milano, p.71.

³ Realmente, e riferendoci ai giorni nostri, la povertà è più diffusa e si presenta anche in forme diverse rispetto agli anni passati. Se prima, se ne parlava e veniva studiata pensando ai paesi in via di sviluppo, adesso, i poveri, pur costituendo una percentuale minoritaria delle nazioni sviluppate ed industrializzate dell'Occidente, vengono sistematicamente menzionati dagli istituti di statistica nazionali: si tratta di persone prive di reddito o con un reddito comunque insufficiente a soddisfare una parte dei loro bisogni.

⁴ J. K. Galbraith (1980), *La natura della povertà di massa*, Arnoldo Mondadori Editori S. P. A., Milano, p.14.

st'ultimo gruppo è sicuramente più sfortunato dei poveri urbani.⁵

In relazione al secondo concetto, siamo convinti che solo attraverso la valutazione ed il riconoscimento delle suddette limitazioni od ostacoli, e dopo la loro rimozione, possa nascere quel tipo di ambiente già definito come "enabling environment", il quale pone l'enfasi sul rafforzamento infrastrutturale ed a monte sull'aspetto organizzativo-gestionale dell'apparato amministrativo, nonché sul potenziamento industriale e dei sistemi produttivi; entrambi riferiti alle tecniche e procedure appropriate al contesto e quindi al livello di sviluppo ad esso correlato.⁶

Infine, ma non in ordine valutativo, riteniamo che,

su un piano strettamente politico, possano esserci delle serie difficoltà ad implementare gli obiettivi – particolarmente nel caso di *enabling strategy*,⁷ la più recente delle strategie attuative su cui si è soffermata l'attenzione degli studiosi – da parte di tutte quelle nazioni dove è avvenuta un'interruzione del processo di democratizzazione.⁸ Ci riferiamo a tutte quelle nazioni in cui ogni forma di critica costruttiva verso l'azione del governo ed il riconoscimento della sua legittimità, non rimane entro i limiti di un civile dibattito politico, ma dà luogo a forme di repressione anche violenta, lesive dei più elementari diritti umani. È implicita in questa situazione la mancanza di una cultura dei diritti civili dell'individuo in quanto tale,⁹ che si traduce in una mancanza di re-

⁵ "La povertà di massa urbana dei paesi poveri, quella per intenderci di città come Calcutta, Il Cairo, Città del Messico, è un fenomeno relativamente recente, uno sviluppo degli ultimi cinquanta o settantacinque anni. Non è certo un fenomeno positivo. Tuttavia è pur sempre un gradino al di sopra dello stato di privazioni del mondo rurale. È per questo anche che queste città sono così cresciute. Negli Stati Uniti, come altrove nel mondo, non sempre ci si rende conto che la vita passata in una miserabile capanna, con il minimo indispensabile di cibo e vestiario, pochissime opportunità di istruzione, nessuna assistenza sanitaria e molta discriminazione sociale, può essere ben peggiore di una vita trascorsa in un ghetto urbano." J.K. Galbraith (1980), op. cit., pp. 47-48.

⁶ Realmente, il concetto di "enabling environment" era il contenitore di alcune idee, e parte di una serie di orientamenti contenuti nel documento "Beyond Adjustment", che però non hanno avuto seguito nella definizione di strumenti operativi. Per ulteriori approfondimenti, si vedano le riflessioni critiche di T. M. Shaw (1989), "Structural Readjustment - Beyond the African Academic Crisis: Towards a Sustainable Strategy for the Development Research in the 90s" in *Which cooperation with Africa in the 90s*, *Proceedings of the International Conference*, Istituto Italo Africano, Roma, pp. 100-103.

⁷ "Si tratta di passare cioè da una strategia del fare, ad una strategia del "mettere-in-grado-di-fare" (*enabling strategy*), riconoscendo il ruolo dei molti soggetti che già oggi contribuiscono a costruire ed a far funzionare la città". (...) "Mettere-in-grado-di-fare significa infatti costruire uno scenario completamente diverso dall'attuale nella ripartizione dei ruoli tra pubblico e privato, e definire nuovi confini tra "formale" e "informale": il che può mettere in discussione, anzi mette inevitabilmente in discussione ruoli e poteri esistenti". (...) "Delineare in concreto gli elementi che devono costruire una strategia di questo tipo non è semplice: contenuti e strumenti del "far fare" sono del tutto diversi da quelli di una politica del "fare". (...) "Ciò si-

gnifica che una *enabling strategy* opera sostanzialmente sul versante istituzionale ed amministrativo, ridefinendo le regole che governano la costruzione ed il funzionamento della città". M. Balbo (1995), op. cit., pp. 172-174.

⁸ "A ben guardare la strategia del mettere-in-grado-di-fare non è una scelta, quanto il riconoscimento che altre ipotesi non sono percorribili. Certo, il cammino da fare non è né semplice né breve: ben pochi sono i governi disposti ad intraprendere una strada di questo tipo, nella misura in cui essa implica il riesame di categorie concettuali consolidate quali "modernità" o "progresso", la ridefinizione dei ruoli tra pubblico e privato, una diversa distribuzione delle risorse, l'allargamento del processo decisionale; in una parola una maggiore democrazia". (...) "Anche nel Terzo Mondo la gente ne ha abbastanza di regimi inefficienti ed insensati: dittature ed autoritarismi costano troppo, da ogni punto di vista". M. Balbo (1995), op. cit., pp. 194-195.

⁹ A tal proposito, è illuminante quanto scrive J. K. Galbraith (1980), op. cit., pp. 20-21: "Che la politica in un Paese povero sia diversa dalla politica in un Paese ricco è pure un argomento che gli uomini politici dei paesi ricchi difficilmente comprendono. Le popolazioni che godono di un certo benessere ed al contempo possiedono gli strumenti per esprimersi fanno ricorso contro lo Stato, possono cioè trovare ascolto nella condanna di un atteggiamento politico che essi disapprovano, e hanno in tal modo il diritto di far dimettere il trasgressore. Il comportamento e le azioni dei loro uomini politici e funzionari denotano cautela, dignità ed attenzione ai diritti dell'individuo, che vengono da loro assunti come principi indiscutibili. Il povero in un Paese povero non ha una simile opportunità di proclamare i propri diritti. La povertà rende assai più impellente il compito della sopravvivenza quotidiana. L'analfabetismo per di più è un ostacolo piuttosto ovvio alla capacità di esprimersi. Tali fattori, uniti a quelli di un'assai più ristretta cerchia di persone capaci dalla quale vengono scelti gli uomini politici, portano ad un livello assai meno rigoroso di comportamento politico."

sponsabilità civile e morale, da parte di chi governa, soprattutto nei confronti di quella fascia di cittadini meno abbienti che nei paesi in via di sviluppo, raggiunge percentuali allarmanti.¹⁰

Sul versante economico, possiamo affermare con quasi certezza che nessuna nazione – la maggior parte delle quali sono in via di sviluppo – facente parte di quelle che hanno accettato il programma di aggiustamento strutturale – *Structural Adjustment Program* – offerto dalla Banca Mondiale e dal Fondo Monetario Internazionale è in grado di rendere esecutivi gli obiettivi prefissati.¹¹ La nostra quasi certezza deriva da un fatto, il quale permette di comprendere appieno la situazione e conseguentemente lo stato di gravità attuale, quale risultato di un effetto sommatorio: bisogna ricordare che a priori, vi erano “le crescenti difficoltà finanziarie che gli stati del Terzo Mondo hanno registrato negli anni ottanta, in connessione con la crisi economica ed il forte indebitamento con l'estero: una crisi fiscale dello Stato del tutto analoga a quella dei paesi occidentali, ma con effetti ben più profondi sulla capacità di far fronte alla domanda di servizi sociali e di infrastrutture”.¹² In aggiunta poi, “questi programmi di aggiustamento strutturale che quasi tutti i paesi in via di sviluppo hanno dovuto accettare per beneficiare dei prestiti del Fondo monetario internazionale e della Banca Mondiale, tra le prime misure contengono la riduzione drastica della spesa pubblica e l'abbandono di politiche di sovvenzionamento dei servizi. Dato che, proprio per la struttura centralistica dell'am-

ministrazione era sostanzialmente lo Stato a finanziare i servizi di livello locale, i comuni hanno dovuto sopprimere a questa situazione o riducendo i servizi (che certo non si potevano definire eccellenti), o reperendo nuove risorse”.¹³ È sorprendente che il sopracitato programma a tutt'oggi in vigore, costituente un ostacolo nel raggiungimento degli obiettivi prefissati, sia provenuto dai massimi organismi economici mondiali, i quali sicuramente sono a conoscenza che il fattore economico costituisce la *conditio sine qua non*, anche se non l'unica,¹⁴ di ogni ipotesi di sviluppo.

2. PERCHÉ UN'AREA RURALE?

Le suscite riflessioni e considerazioni costituiscono le basi fondative della nostra decisione di restringere, opportunamente, il nostro campo di indagine ad un'area specifica nella quale seguire “da vicino” le problematiche del degrado e le possibilità di sviluppo sostenibile, verificando empiricamente quindi, l'applicabilità degli obiettivi, principi e raccomandazioni prefissati nella dichiarazione di Istanbul. In linea generale e con esplicito riferimento alla scala nazionale, vi sono certamente delle differenziazioni ma anche importanti caratterizzazioni di omogeneità tra contesti diversi;¹⁵ si può dire semplificando e con riferimento strettamente al tema in questione, che lo sviluppo è una questione di livelli, ed indipendentemente dalle basi

¹⁰ “Lo sviluppo che sia sostenibile deve affrontare il problema del gran numero di individui che vivono in condizioni di assoluta povertà, che cioè sono incapaci di soddisfare anche i più basilari dei loro bisogni”. Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo (1988), op. cit., p. 79.

¹¹ Il Programma di Aggiustamento Strutturale (*Structural Adjustment Program*) è basato sulla teoria rigorosamente ortodossa/monetarista, - *general economic equilibrium computable models* - di derivazione Walrasiana. La massima efficienza dei produttori individuali è considerata uguale alla massima efficienza dell'intera economia. La teoria rigorosa sopracitata è essenzialmente una supposizione che la domanda = offerta, dove il livello quantitativo dell'offerta è considerato certo. L'obiettivo è di fare modifiche appropriate alla ‘domanda’ attraverso delle manovre monetariste, e quindi innescare il processo di stabilizzazione, e conseguentemente di crescita. Il pacchetto standard consiste nelle seguenti: a). Austerità, b). Svalutazione e liberalizzazione del commercio estero. c). Liberalizzazione e privatizzazione all'interno del mercato domestico. d).

Reorientamento di progetti di investimenti pubblico. e). Miglioramento amministrativo nel settore pubblico. I suoi limiti consistono nel fatto che esso è completamente disgiunto dalle diverse realtà economiche regionali e nazionali, dal momento che si utilizzano le variabili aggregate nell'ipotesi che le condizioni e le risposte o reazioni siano uguali in tutto il mondo. Per ulteriori approfondimenti si veda: AA.VV. (1989), *Which cooperation with Africa in the 90's, Proceedings of the International Conference*, Istituto Italo Africano, Roma; E. Caputo, R. Rabellotti (1990), *New Approaches to Development Cooperation*, Istituto Italo Africano, Roma.

¹² M. Balbo (1995), op. cit., p. 123.

¹³ *Ibid.*, pp. 123 - 124.

¹⁴ “La crescita relativamente rapida del reddito *pro capite* nel terzo mondo è una condizione indispensabile ma non sufficiente per l'eliminazione dell'assoluta povertà”. Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo (1988), op. cit., p. 79.

¹⁵ “Brasile, Sri Lanka e Nigeria sono certo molto lontani, per cultura, struttura economica e struttura sociale, ancor pri-

motivazionali, l'esito positivo degli obiettivi soprascritti dipende da una serie di fattori fra i quali vi è sicuramente la preparazione e capacità gestionale della classe macro-strategica delle singole nazioni. Inoltre, siamo propensi a credere che la lettura o traduzione di obiettivi e principi in criteri normativi non significhi riuscire a predisporre la struttura analitica e la creazione dei necessari meccanismi gestionali efficaci ed efficienti, i quali col passare degli anni, e quindi con l'aggravarsi delle problematiche relative al degrado ed allo sviluppo, richiedono ormai delle capacità dirigenziali e governative, paragonabili, se si vuole, ad alta specializzazione gestionale/amministrativa, sicuramente di difficile reperibilità in un contesto in via di sviluppo.

In riferimento allo stadio attuale delle problematiche ed alla difficoltà di implementazione funzionale dei meccanismi, riteniamo, ma non per validità puramente argomentativa, che un "contesto ridotto" possa costituire un eccezionale "laboratorio" all'interno del quale individuare e seguire 'al microscopio' l'evolversi delle dinamiche sociali, culturali, economiche, istituzionali e territoriali. Certamente, questo tipo di approccio offre alcuni vantaggi: innanzi tutto, sottraendosi a generalizzazioni e grandi quadri unitari, ci permette di cogliere gli elementi di specificità, cioè, quei caratteri originali che costituiscono l'identità di un luogo - un contesto rurale/urbano, una città, un territorio -, quale esito del contrapporsi di forze, interessi, e soggetti collettivi. In secondo luogo, ci permette, conseguentemente, di verificare la validità degli strumenti generali, la loro ricaduta effettiva, le possibilità di successo che sono sempre l'esito di un certo modo di interagire con la realtà nella quale sono collocati. In altre parole, questa scelta, la quale necessita di un approccio storiografico contestualizzato, ci consente di usare la forza esplicativa dello specifico, ed al contempo riferirci al livello macro contenente senza limitarci a considerazioni astratte. Indubbiamente, dal punto di vista metodologico, una prospettiva di ricerca di questo tipo pone delle questioni importanti;

principalmente, concentrare l'attenzione sul singolo contesto significa interrogarsi sulle dinamiche micro-strategiche, sulle variabili endogene assolutamente originali; ma mettere a fuoco un primo piano implica anche che si selezioni in modo adeguato ciò che costituisce lo "sfondo", ovvero il contesto più ampio entro il quale il primo è inserito.

Quest'approccio, inoltre, fa emergere una questione di fondo: senza tuttavia volerne fare una questione squisitamente semantica, è essenziale interrogarsi sul significato di "contenuto politico" e "contesto politico". Partendo dal presupposto che le dinamiche degli eventi in vari "contesti o ambienti politici" - sia che si tratti di contesti rurali od urbani -, differiscono l'uno dall'altro, può lo stesso "contenuto delle politiche" ritenersi appropriato per tutti i "contesti politici"? Vogliamo rispondere a questo quesito nel corso della trattazione, dove il caso-studio diventerà lo strumento per un confronto analitico-critico rispetto al contesto generale; il "contesto Nigeria" emergerà come quadro di riferimento, evocandosi per contrappunto nell'affrontare le problematiche del "caso/contexto Umuabi".

Umuabi, comunità rurale nello Stato di Enugu, nella Nigeria orientale, è il caso-studio, oggetto di questa ricerca, e ci è parsa rispondere ad un requisito fondamentale: in un Paese in via di sviluppo come la Nigeria, attraversato da una crisi economica di entità spaventosa e abitato da 118 milioni di individui,¹⁶ il 70% dei quali insediati in aree rurali estremamente povere e di fatto escluse dai circuiti di ridistribuzione di beni e risorse, essa assume il ruolo di "esempio" rispetto al quale, nonostante l'indubbia specificità di ciascun contesto locale, è possibile produrre delle riflessioni che abbiano il carattere della generalità.¹⁷

In funzione di uno scenario rurale, come quello sopradescritto, ci siamo domandati se non fosse opportuno declinare il concetto più generale di sviluppo sostenibile in funzione del carattere prevalentemente rurale del contesto stesso, approdando quindi ad un'idea

ma che per geografia, ma l'appartenere al Sud del mondo, l'essere parte del "sottosviluppo", fa sì che condizioni di vita, produzione e funzionamento nella e della città siano del tutto simili. Non solo, nel corso degli ultimi decenni la crescente internazionalizzazione dei processi economici, e con essi di quelli sociali e culturali, ha ulteriormente accelerato l'emergere degli elementi di omogeneità, piuttosto che quelli di differenziazione". M. Balbo (1995), op. cit., p. 39.

¹⁶ Rapporto della World Bank del 1991.

¹⁷ "La prospettiva di una città, grande o piccola che sia, dipende in misura decisiva dalla sua collocazione nel sistema urbano nazionale e ciò vale anche per le zone limitrofe, con le loro attività agricole, ecc., dalle quali dipende il sistema urbano e conseguentemente quello rurale". Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo (1988), op. cit., p. 291.

di "sviluppo rurale sostenibile". Dato che la gestione ambientale e la sua relazione con lo sviluppo umano stanno alla base dello sviluppo sostenibile o sviluppo senza distruzione, è dato che lo sviluppo rurale è una strategia studiata per migliorare il livello socio-economico di un gruppo specifico di persone - i poveri nell'ambiente rurale -, si può sostenere altresì che in funzione delle proposizioni sopra formulate, il "benessere" sostenibile è alla base dello sviluppo sostenibile e ne stabilisce il rapporto con la sicurezza alimentare. In scenari simili, la sicurezza alimentare, creazione di lavoro, il relativo miglioramento del livello socioeconomico, e quindi del tenore di vita, possono essere il prodotto di un'ipotesi di agricoltura sostenibile: essa infatti è parte di un processo dinamico di sviluppo rurale nella quale la creazione di opportunità lavorative alternative è fondamentale. Non solo, ma la risoluzione della povertà rurale che, lo ricordiamo, ha proporzioni vaste e assai gravi, permette di risolvere alla radice anche il problema della povertà urbana ed il distorto rapporto esistente tra urbano e rurale in molti, se non in tutti, i paesi in via di sviluppo. Intervenire sulla povertà rurale significa intervenire sulla base della popolazione, significa porsi il problema da un punto di vista assai più globale e definitivo.

3. OBIETTIVO, PERCORSO ANALITICO E PERIODIZZAZIONE STORIOGRAFICA

Rispetto al contesto rurale prescelto, il nostro obiettivo risiede nell'individuazione delle questioni conseguenti ai mutamenti intervenuti nella base economica e nei rapporti sociali esistenti. La conseguente lettura delle modificazioni avvenute attraverso le contraddizioni, provocate al livello culturale, istituzionale, sociale, economico e territoriale, dai processi di modernizzazione della struttura economico-sociale,¹⁸ necessita che ci sia

¹⁸ "La modernizzazione è il termine usato per definire la drammatica cristallizzazione delle prospettive nelle due decadi successive alla seconda guerra mondiale. Era basata sulla convinzione che le nazioni in via di sviluppo aspiravano a smantellare le loro tradizioni, e sviluppare delle istituzioni, le quali avrebbero loro portato crescita economica ed appartenenza al mondo moderno. Tra i cambiamenti notati nel "processo di modernizzazione", vi erano: l'adozione della tecnologia scientifica, la commercializzazione dei prodotti agricoli, l'industrializzazione delle manifatture, l'urbanizzazione demografica, la secolariz-

un quadro o resoconto conoscitivo del cambiamento della base economica, dell'organizzazione delle forme produttive, delle istituzioni, dei centri decisionali e dell'uso del territorio intervenuti nella stessa località.

Ci domandiamo perché il contesto rurale Umuabi non abbia avuto uno sviluppo territoriale in tendenza con il processo di modernizzazione, tale almeno da avvicinarla, dopo il periodo coloniale ed a più di trenta anni dall'indipendenza, al livello delle aree urbane. Ed una volta constatata questa grande divergenza, ci interroghiamo sul come si può colmare il divario, tenendo conto che sono passati degli anni, e che, quindi, la scala delle problematiche avrà sviluppato un grado di complessità maggiore. Questa stessa complessità delle problematiche relative ad un contesto rurale, rende più forti le contraddizioni tra le trasformazioni indotte dai processi di modernizzazione e la struttura socio-economica tradizionale, ed è grazie a queste contraddizioni che viene innescato un processo di mutamento continuo, in cui è difficile determinare delle costanti, e tracciarne o prevederne gli esiti futuri.

Il percorso analitico che abbiamo seguito, appariva

zazione della religione, la progressiva apertura del sistema di stratificazione sociale verso la modernità, l'avvento di sistemi di educazione formali, il declino della famiglia estesa, il decadimento dei costumi informali e l'avvento dei sistemi di legge formali, lo sviluppo di forme nuove di mobilitazione politica - ad esempio, partiti politici - ed infine, lo sviluppo di sistemi più complessi di amministrazione politica. Una delle caratteristiche della teoria di modernizzazione era che tendeva a focalizzarsi su specifici fattori determinanti, interni alle società, delle modifiche economico-sociali. Questi erano frequentemente relazionati alla dicotomia tra i valori tradizionali e moderni. Il processo psicosociologico di integrazione da parte degli individui veniva visto come condizione e conseguenza della modifica" (...) "Uno dei corollari della teoria della modernizzazione era l'assunzione che con lo sviluppo, le nazioni sarebbero arrivate ad assomigliarsi. Questo venne chiamato la *convergence thesis*" (...) "Tra le critiche principali, vi era quella definita come la *dependence theory*, la quale negli sviluppi successivi, incluse anche il concetto di "dominio". Con questo, non si voleva intendere solo "dominio" tra nazioni ma anche tra classi sociali all'interno di una nazione. In altre parole, la "convergenza di interessi" tra classi sociali dominanti in una determinata nazione e classi dominanti a scala mondiale o internazionale". Harry Makler, Arnaud Sales, Neil J. Smelser (1982), "Recent trends in the theory and methodology in the study of economy and society" in *The State of the Art*, Sage Publications Ltd., London, pp. 149 - 154.

avere sin dall'avvio, dei caratteri contenutistici intrinseci alla tematica culturale,¹⁹ rendendolo piuttosto difficile sul versante ordinativo. Innanzitutto, la sua validità interpretativa consona alla "filosofia della cultura",²⁰ necessitava per la sua vastità, di uno sforzo ordinativo in funzione del percorso di ricerca stabilito. Data quindi la plurisemanticità del termine "cultura", diveniva costitutivo della strategia analitica di questa ricerca lo sforzo di delineare la propria giustificazione nel suo aspetto antropologico,²¹ attraverso l'individuazione dei suoi elementi costitutivi.²² Non disgiunta, ovviamente, da questo tipo di procedimento analitico, il quale tenta essenzialmente di comprendere ciò che la popolazione in un contesto tradizionale "pensa essere l'obiettivo delle proprie azioni",²³ è la nostra intenzione di sfruttare le potenzialità, cogliendo la drammaticità del confronto tra la cultura tradizionale e le trasformazioni indotte dalla modernizzazione, riuscendo quindi ad evidenziare

le contraddizioni che ne sono scaturite e che permangono a tutt'oggi. Di eccezionale utilità, allo scopo, è stato l'apporto conoscitivo dell'approccio neoistituzionale,²⁴ da cui si desume che le costrizioni informali, definite come modelli comportamentali, sono parte dell'antropologia culturale definita come 'costumi'.

Partendo dal presupposto che la legiferazione è compito delle istituzioni, North sostiene che il loro meccanismo funzionale può essere meglio compreso considerando l'interazione delle leggi formali con norme comportamentali culturalmente derivate. Qualunque modifica radicale nelle leggi formali, che possa renderle inconsistenti rispetto alle costrizioni informali esistenti, che sono parte dell'eredità che chiamiamo cultura, crea tensione, la quale a lungo andare porta all'instabilità politica. Dal momento che le leggi formali includono leggi di natura politica (e giudiziaria), economica e contrattuale, qualsiasi ambiente politico dotato degli incentivi per creare ed applicare i diritti proprietari efficienti, può generare un'istituzione efficiente.²⁵

In più, visto che le leggi politiche definiscono la gerarchia strutturale dell'ambiente politico, la sua struttura decisionale e le caratteristiche formali del controllo, mentre le leggi economiche definiscono il diritto di proprietà, cioè l'insieme dei diritti inerenti all'uso ed al reddito ricavabile dalle proprietà, nonché alle procedure di alienazione dei beni, se ne deduce che i diritti proprietari e quindi i contratti individuali sono specificati e resi applicativi dalla capacità decisionale politica, e che la struttura degli interessi economici può influenzare la struttura politica. Dunque, le leggi politiche portano alle leggi economiche e viceversa.²⁶

Le considerazioni fin qui prodotte ci condurranno ad evidenziare il tipo di confronto che vi è stato tra le due istituzioni, quella tradizionale e quella moderna, e la conseguente loro incomunicabilità, dovuta alla compresenza di costrizioni informali e leggi formali.²⁷

¹⁹ Hoselitz, Hagen, Adelman e Morris, Bauer, ecc., fanno parte di quegli autori che in modi diversi, avevano già posto la questione culturale al centro del tema dello sviluppo economico.

²⁰ Secondo Battista Mondin, si deve intendere per "filosofia della cultura, (...) l'approfondimento critico, sistematico e fondativo di quel complesso e vastissimo fenomeno umano che si chiama cultura. Essa si propone di arrivare alle radici ultime di tale fenomeno: scoprirne l'essenza, i fondamenti, le proprietà, gli obiettivi, il significato che riveste sia per il singolo sia per la società, partendo da ciò che è comunemente risaputo ed ammesso riguardo alla cultura" B. Mondin (1982), *Una nuova cultura per una nuova società*, Editrice Massimo, Milano, p.9.

²¹ "Secondo l'accezione antropologica, che si è andata sempre più consolidando nel nostro secolo, per "cultura" si intende quell'insieme di costumi, di tecniche e di valori che contraddistinguono un gruppo sociale, un popolo, una nazione: "è il modo di vivere di una società". L'antropologia culturale costituisce il lato oggettivo della società, ovvero la forma della società". *Ibid.*, p.10.

²² "Dall'analisi delle definizioni più autorevoli della cultura in senso oggettivo e da un'attenta considerazione di ciò che la costituisce essenzialmente risulta che i suoi elementi costitutivi essenziali fondamentali sono quattro: lingua, costumi, tecniche e valori." *Ibid.*, p.60. L'autore sostiene la correttezza dei quattro elementi se si assume il punto di vista ontologico, mentre considerando la cultura dal punto di vista funzionale, le componenti fondamentali sarebbero tre: l'economia, la politica e l'educazione.

²³ Clifford Geertz, (1988), *Antropologia interpretativa*, Il Mulino, Bologna, p.6.

²⁴ Inoltre, il potenziamento dell'approccio economico, con il binomio "costo di transazione - diritti di proprietà", pone le premesse per una maglia analitica con un livello di applicabilità illimitata per lo studio delle società a qualunque stadio, e rende chiaro il rapporto fra economia e cultura. Douglass Cecil North (1990), *Institutions, Institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, London.

²⁵ *Ibid.*, p.140.

²⁶ *Ibid.*, pp.47 - 48.

²⁷ Dalle considerazioni sopracitate di Douglass Cecil North,

Del resto, la tensione socio-politica che ne scaturisce, non appartiene come può apparire, alla sfera delle trattazioni storiche, ma è attuale, dato che le due forme istituzionali coesistono a tutt'oggi.

Nella ricostruzione di un quadro storico di riferimento, si è resa necessaria una periodizzazione degli avvenimenti, concretizzatasi nell'individuazione di quattro fasi storiche: pre-coloniale, coloniale, post-coloniale e fase attuale, nella quale è compreso il periodo bellico ('67-'70). Diversamente dal nostro intento originale, l'evidenziazione delle forze dinamiche nella sistematizzazione dei contenuti relativi al caso Umuabi,²⁸ non è avvenuta con precisione assoluta in funzione delle fasi storiche. Questo è dovuto al percorso parallelo dei due tipi di formazione socio-economica, quella moderna e quella tradizionale,²⁹ e specificamente nel continuo sovrapporsi storico delle dinamiche stesse, quali fattori determinanti di modificazioni a livello istituzionale, sociale, economico, politico e culturale, secondo un processo continuo, usualmente definito come "processo di modernizzazione", per cui una differenziazione in senso assoluto degli eventi manifestatisi nell'intero periodo storico preso in considerazione ha validità relativa.

Le parti componenti l'intera ricerca sono suddivise in due parti, ugualmente importanti. Oltre alla considerazione iniziale degli ostacoli a livello internazionale e nazionale in relazione all'applicabilità del concetto di svi-

luppo sostenibile, delle motivazioni per cui si è scelta l'area, dell'obiettivo, del percorso analitico e della periodizzazione storiografica, la prima parte di questa ricerca consiste in un sintetico *memorandum* introduttivo sulla Nigeria e sullo Stato di Enugu. Ad un breve resoconto storico sulla Nigeria, fanno seguito una descrizione ed un'analisi dei principali caratteri socio-insediativi, ed una serie di riflessioni sui presupposti di uno sviluppo sostenibile al livello dell'intera nazione. Secondariamente, presentiamo lo Stato di Enugu e delle riflessioni fondamentali sul degrado e sulla gestione urbana, territoriale ed ambientale al livello di governostato. Questa prima parte intende costituire un quadro fondamentale di riferimento rispetto al quale collocare il caso in esame. La parte centrale della ricerca, prende in esame il caso studio di Umuabi; il percorso è strutturato in modo che possa emergere l'influenza del *pattern* socio insediativo ed economico originario sul processo di modernizzazione.³⁰

Questa ricerca sul "contesto ridotto" vuole, dunque, attraverso i *patterns* studiati *ab origine*, essere un momento di riflessione sulla configurazione attuale dell'assetto socio-istituzionale di Umuabi in relazione all'applicabilità del concetto di sviluppo sostenibile. In questo senso, i *patterns* insediativi *ab origine* o caratteri tradizionali, pur essendo, nelle loro reinterpretazioni, funzionali ai fini della socializzazione, nonché della politicizzazione delle questioni inerenti al suo sviluppo territoriale, possono altresì, almeno in parte, costituire gli ostacoli maggiori all'applicazione del concetto stesso di sviluppo sostenibile.³¹

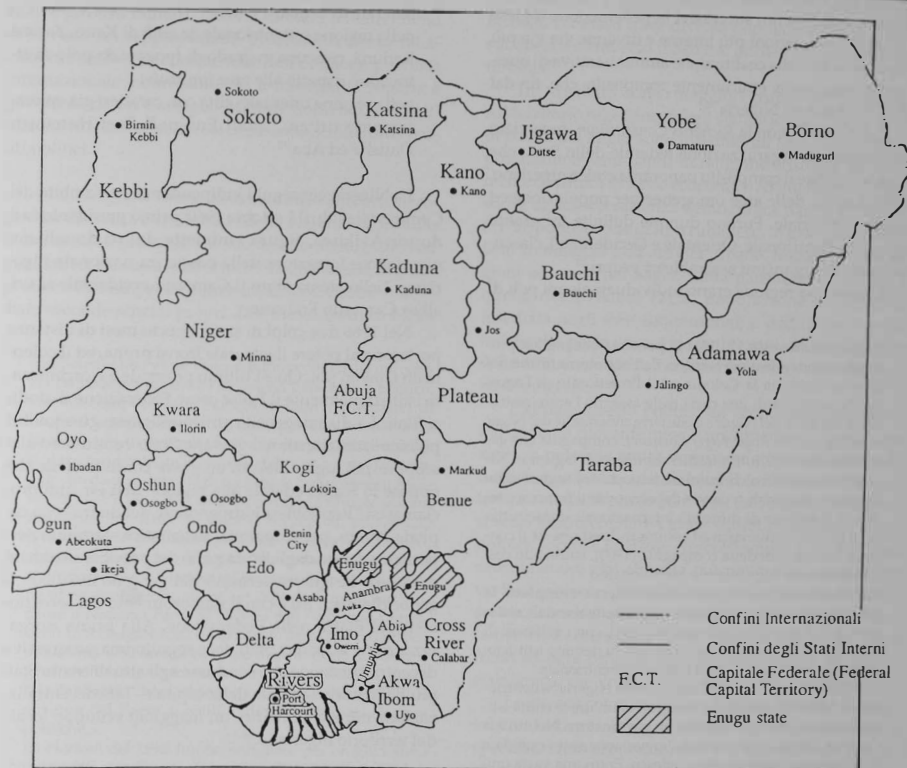
ed in riferimento al 'contesto ridotto' in esame, riteniamo si possa apprezzare la definizione per via legale della posizione e le funzioni dell'incaricato amministrativo per *Udi Division* da parte della gerarchia istituzionale. Costui, infatti poteva per legge nominare il *Paramount Chief*. D'altra parte, però, mancava la definizione con una legge d'ordine economico di una nuova struttura economica, che avrebbe potuto servire da *input*, per una ridefinizione dei diritti proprietari. A tutti gli effetti, il versante politico divenne "formale" mentre il versante economico rimase "informale".

²⁸ Per forza dinamica intendiamo tutto ciò che possa esser intervenuto, sia trasformando inizialmente i caratteri dei livelli sopra riportati, ovvero i *patterns insediativi ab origine*, sia influenzando il processo evolutivo innescato. Il progresso della tecnologia o delle forze di produzione ne costituisce un esempio.

²⁹ I due tipi di formazione socioeconomica sono specificamente riferibili alla gerarchia istituzionale di natura verticale, tipica delle società moderne ed adottata nell'organizzazione amministrativa - dal livello federale al livello locale - dello Stato Nigeriano, ed alla forma istituzionale tradizionale di natura orizzontale, la quale presenta gradi di gerarchizzazione secondo il principio dell'*age grade*.

³⁰ In realtà non è mai avvenuta una completa cancellazione dei modelli tradizionali ed un'accettazione *tout court* della "modernizzazione". Al contrario, è avvenuta una fusione dei due modelli con dei risultati assai interessanti. Particolarmente esemplificativa a tale proposito è la parziale trasformazione subita dalle istituzioni sociali, che ha influenzato in modo assai peculiare la base economica e l'assetto territoriale.

³¹ Riferendoci agli errori del passato per capire meglio il presente, ed in ottica analitico-propositiva: se la definizione per via legale della posizione dell'incaricato può essere definita una questione di sviluppo politico, e se la ridefinizione dei diritti proprietari sarebbe potuta essere una questione di sviluppo economico, ci domandiamo, pur riconoscendo la positività del concetto di sviluppo sostenibile, se non sia il caso di uscire da una sua visione generalistica ed approdare ad una tematizzazione dei suoi aspetti disciplinari costitutivi, ovvero incominciare a riflettere sullo sviluppo politico sostenibile, sviluppo economico sostenibile e sullo sviluppo sociale sostenibile, ecc.



4. MEMORANDUM

4.1. Nigeria

4.1.1. *Cenni storici* - Territorio vastissimo, assai eterogeneo per condizioni climatiche e geomorfologiche, la Nigeria (si veda fig.1) ha visto, nel corso dei secoli, il

fiorire e svilupparsi di civiltà diverse. I primi europei a toccare le coste nigeriane furono i portoghesi che, alla fine del XIV secolo, vi stabilirono le basi per il fiorente commercio degli schiavi. La presenza inglese in Nigeria, che tanta parte ebbe nella storia del Paese africano, deve essere invece fatta risalire ai primi decenni del XIX sec.: si trattava prevalentemente di mercanti e missionari che si avventuravano nelle regioni interne del Paese.

Nel 1861 l'Inghilterra occupò militarmente l'isola di Lagos costituendovi la base dei propri commerci e dando così l'avvio ad una presenza stabile degli inglesi in Nigeria. Nei decenni successivi la penetrazione inglese proseguì nelle regioni più interne e divenne via via più importante fino alla costituzione amministrativa di quell'entità territoriale, etnicamente composita, che, fin dal 1914, fu chiamata Nigeria.³²

Già nel 1948, con la *Richards Constitution*, fu avviato un progetto di organizzazione federale dello Stato che mirava a gestire il composito panorama etnico nigeriano, individuando delle aree omogenee per popolazione ed assetto territoriale. Furono dunque definite tre grandi regioni (Settentrionale, Orientale e Occidentale), ciascuna dotata di organismi assembleari propri.³³

In ciascuna regione erano individuati alcuni poli di

sviluppo urbano principali:

- nella regione occidentale, la città portuale e capitale federale di Lagos;
- nella regione settentrionale, le città di Kano, Zaria e Kaduna, ciascuna in grado di fungere da polo di attrazione rispetto alle aree limitrofe;
- nella regione orientale, città con caratteri già spiccatamente urbani, quali Enugu,³⁴ Port-Harcourt, Onitsha ed Aba.³⁵

La Nigeria conseguì l'indipendenza nell'ambito del Commonwealth, il 1 ottobre 1960: primo presidente fu il dottor Azikiwe, figura eminente del nazionalismo nigeriano e formatore della coscienza nazionale nigeriana. Nello stesso anno il Camerun occidentale si unì all'ex Camerun Francese.

Nel 1966 due colpi di stato a pochi mesi di distanza portarono al potere il generale Ironsi prima, ed il colonnello Gowon poi. Quest'ultimo provvide a riorganizzare istituzionalmente il Paese come Federazione di dodici Stati. La disomogeneità etnico-religiosa, gli squilibri politico-istituzionali nel giovane Stato condussero allo scoppio, nel luglio 1967, di un grave conflitto civile che oppose lo Stato Federale alla regione dell'est, autoproclamatasi "Repubblica Indipendente del Biafra" con capitale Enugu, per sfuggire al sistematico sterminio perpetrato a danno degli *Ibo* da parte dei popoli musulmani del nord. La guerra terminò nel gennaio 1970 con il genocidio degli *Ibo* e con il riassorbimento dei secessionisti del Biafra nella Federazione. Alla prima riorganizzazione in dodici Stati, fece seguito una progressiva decentralizzazione che condusse agli attuali trenta Stati più il territorio federale della capitale. Tale decentralizzazione mirava a favorire un maggiore sviluppo locale del territorio nigeriano.³⁶

³² Negli anni successivi al 1861 la penetrazione inglese proseguì estendendosi nei territori dell'entroterra finché nel 1866 fu costituita la Colonia ed il Protettorato di Lagos. Vent'anni più tardi una carta reale assegnò l'amministrazione del delta del Niger e delle terre rivierasche del Niger e del Benue alla *Royal Niger Company*, compagnia che gestiva fin dal 1877 tutti i traffici commerciali inglesi in Nigeria. Essa riuscì a consolidare le posizioni inglesi nelle regioni meridionali, a danno dei concorrenti francesi e tedeschi. Il sorgere di difficoltà internazionali spinse tuttavia il governo britannico ad assumere direttamente il controllo dei territori della compagnia (1900), istituendo così il Protettorato della Nigeria Meridionale.

Nel decennio successivo l'Inghilterra completò la penetrazione nelle più lontane regioni settentrionali, sottomettendo i popoli musulmani del nord, con i sultanati di Kano e Sokoto, entro un territorio che fu definito istituzionalmente Protettorato della Nigeria Settentrionale.

Nel 1914 i due protettorati inglesi della Nigeria Settentrionale e Meridionale furono integrati in un'unica entità istituzionale al cui capo fu posto un governatore. Nel 1919 la Colonia venne ampliata con l'annessione sotto mandato del Camerun occidentale ex tedesco. Entro una vasta unità territoriale chiamata Nigeria trovarono così spazio una serie di popolazioni diverse, per cultura, lingua, religione.

³³ Tale struttura regionale costituiva, si è detto, un tentativo da parte degli amministratori inglesi di assecondare la distribuzione etnica all'interno del territorio nigeriano. J. Murray in *Cultural Atlas of Africa* (1981), p.15, individua tre tipi di città stato localizzate nelle tre regioni nigeriane, ognuna caratterizzata da una precisa componente etnica: "Queste città stato includono una miscuglio di *Haussa* e musulmani al nord, un gruppo, gli *Yoruba*, altamente strutturato nell'ovest, e gli *Ibo* nell'est con una confederazione di clans altamente decentralizzati, tenuto insieme da una lingua e cultura comune".

³⁴ La città di Enugu, relativamente giovane, fu fondata dagli inglesi nel 1915, dopo avervi scoperto consistenti giacimenti di carbone. Divenne così un capoluogo nell'ambito dell'ordinamento territoriale dell'epoca coloniale, per poi assumere il ruolo di capitale della *Eastern Region* nel 1961, un anno dopo l'indipendenza.

³⁵ G. Leslie, M. Vincent (1972), "Urbanization in Nigeria: a planning commentary", in *An international urbanization survey to the Ford Foundation*.

³⁶ "Per quanto utile possa risultare il decentramento, o necessario, si tratta di un processo complesso e che trova molte resistenze. È evidente infatti che il trasferimento di

L'instabilità politica e le profonde divisioni etniche che tuttavia permasero gravi, fecero sì che negli anni successivi vi fosse un continuo avvicinarsi di colpi di stato e governi militari. Diversi furono i tentativi falliti di avviare un seppur timido processo di democratizzazione, anche su sollecitazione dell'opinione pubblica internazionale: nonostante ciò, a tutt'oggi la Nigeria è governata da un Consiglio Militare Supremo, la Costituzione rimane sospesa così come sono sciolti tutti i partiti politici.³⁷

4.1.2. *Geografia umana ed assetto insediativo* - L'eterogeneità climatica e territoriale della Nigeria, ha influito in misura determinante sul suo assetto demografico ed insediativo. Da sud a nord si incontra una varietà di gruppi etnici, distinti per cultura e tradizioni, ciascuno insediato secondo schemi propri. Tale mosaico etnico è il ri-

competenze non viene visto di buon occhio dalla burocrazia centrale per la perdita di potere, personale o politico, che ciò comporta. (...) Per questi motivi i tentativi di decentralizzazione avviati in molti paesi del terzo mondo hanno avuto, in generale, risultati assai poco soddisfacenti: il trasferimento delle responsabilità non è stato accompagnato da un'adeguata dotazione di personale e di risorse, cosicché il peso dell'autorità centrale è rimasto sostanzialmente immutato." M. Balbo (1995), op. cit., pp.125-126.

³⁷ Nel 1975 andò al potere il generale Murtala Mohammed, che venne ucciso nel 1976 nel corso di un fallito colpo di stato. Gli successe il generale Obasanjo che portò la nazione ad elezioni democratiche nel 1979, dalle quali uscì vincitore il National Party of Nigeria con l'elezione a presidente di S. Shagari. Ma l'esperimento democratico fallì ben presto: nel 1983 un nuovo colpo di stato portò al potere il generale Buhari; a quest'ultimo successe nel 1985 il generale Babangida che si impegnò a restituire, entro il 1992, il governo del Paese ai civili, indicando regolari elezioni politiche.

Le elezioni del 1992 furono annullate per brogli; l'anno successivo si indissero nuove consultazioni elettorali dallo spoglio parziale delle quali andava emergendo la netta vittoria dell'imprenditore Moshood Abiola. L'intervento di Babangida mirante ad invalidare, ancora una volta per irregolarità, i risultati elettorali, provocò vive proteste a livello interno ed internazionale, che lo costrinsero a cedere il potere a un governo provvisorio presieduto dall'industriale Ernest Shonekan.

Nel 1995, il generale Sani Abacha sciolse il governo di Shonekan e formò un nuovo Consiglio Militare Supremo che presiede tuttora unendosi anche la carica di capo dello Stato. Decretò simultaneamente la sospensione della Costituzione e lo scioglimento del congresso e di tutti i partiti politici.

sultato del susseguirsi di vicende storiche, sulle quali in passato hanno inciso i traffici commerciali che, lungo le rive del Niger, maggior arteria fluviale del Paese, hanno favorito i contatti tra le diverse popolazioni nigeriane e sudanesi e attraverso il Sahara, anche con quelle mediterranee.

Tre, si è detto, sono i maggiori gruppi etnici presenti sul territorio nigeriano. Negli stati orientali e nella zona del delta del Niger sono insediati gli *Igbo* (o *Ibo*) (18%), popolazione semi-bantu di religione cristiana, notevolmente dinamica in senso economico ed intellettuale. Pressoché uguale consistenza demografica hanno gli *Yoruba* (21%), popolazione di tipo sudanese, in gran parte dedicata al commercio e ad attività urbane, insediata nelle regioni ad ovest del Niger. Etnia parimenti numerosa è quella degli *Hausa* (21%) popolazione musulmana insediata negli stati settentrionali e dedicata prevalentemente alla pastorizia. A questi gruppi etnici principali se ne affiancano altri affini, anche di notevole consistenza demografica.³⁸

L'attuale assetto politico ed economico, pur determinando un rilevante mescolamento umano, con migrazioni di notevole entità verso aree maggiormente produttive, non riesce ad eliminare il forte senso di appartenenza etnica. A più di trent'anni dall'indipendenza non si sono saputi colmare i gravi squilibri territoriali, economici, sociali e religiosi, che contrappongono un Nord musulmano e globalmente più povero ed arretrato ad un Sud cristiano generalmente più ricco e dinamico. È sostanzialmente questo il problema di fondo nigeriano: la mancata costruzione di un'identità nazionale, grave freno ad ogni progetto di sviluppo politico, sociale ed economico, che voglia essere integrato e duraturo.

Le attività commerciali avviate nel periodo coloniale hanno attivato il tessuto urbano e territoriale esistente specializzando economicamente le diverse parti del Paese. Al servizio di queste aree si è sviluppato un urbanesimo che ha portato a un'ulteriore concentrazione umana nelle zone già densamente popolate e con esso la formazione di una maglia urbana fitta nel sud e via via più rada man mano che si procede verso nord. Ciò ha condotto allo sviluppo crescente di centri urbani costieri di

³⁸ I *Fulbe* (o *Fulani*, 11%) a nord; gli *Ibibio*, gli *Edo*, gli *Jos* nell'altopiano omonimo; i *Tiv* e i *Nupe* nella sezione mediana tra *Hausa* e *Ibo*; gli *Eko*i nell'area montuosa al confine con il Camerun; i *Kanuri* nella zona del lago Ciad che hanno mantenuto l'antica società feudale berbera.

fondazione coloniale; tra questi Lagos, ex capitale e centro commerciale di interesse primario e Port-Harcourt sulla costa orientale.

La popolazione urbana in Nigeria è pari al 23%: essa risiede in città di notevoli dimensioni: tra queste l'area metropolitana di Lagos con i suoi 8/12.000.000 ab.,³⁹ che nel suo schema urbanistico e nella diversificazione socio-economica dei settori, è esemplare dell'urbanesimo africano.⁴⁰ Numerosi sono i centri di medie dimensioni, che fungono da centri commerciali e amministrativi di vasti territori rurali. Qui la popolazione vive prevalentemente in piccoli villaggi con caratteri insediativi notevolmente diversi da regione a regione.

Benché l'agricoltura concorra oggi per appena il 26% alla formazione del reddito nazionale, la percentuale di addetti, si è visto, è piuttosto elevata. Questo testimonia la scarsa redditività di tale settore, che risente degli effetti negativi di un assetto della proprietà fondiaria basato su un'estrema frammentazione dei lotti, e nel quale risulta più difficoltosa l'introduzione di processi di meccanizzazione e di razionalizzazione delle tecniche culturali.

Tornando indietro nel tempo, è possibile comprendere come le scelte di sviluppo territoriale e di infrastrutturazione fatte nell'epoca coloniale abbiano costituito il presupposto di una forte dicotomia nello sviluppo delle diverse aree, trascurando gravemente il ruolo del contesto rurale.⁴¹ Come per molti altri paesi in via di sviluppo, anche in Nigeria uno dei principali effetti della presenza europea è stato proprio la realizzazione di

una serie di centri urbani, avvenuta seguendo un preciso disegno di sfruttamento delle risorse: il sistema insediativo che ne è derivato costituisce la struttura su cui si organizza il territorio ancor oggi.⁴² Lo testimonia le parole di Lord Lugard⁴³ che, nel 1919, nel suo *Instructions to political officers on subjects chiefly political and administrative*, mise a punto una sorta di manuale-guida sulle aree urbane. Nel testo egli classifica gli insediamenti nigeriani in tre tipi: *native cities*, *non-european reservations* e *european reservations*. Il documento, che divenne il *blueprint* per la pianificazione urbana in Nigeria fino alla fine degli anni '50, ignorò completamente la pianificazione delle *native cities*,⁴⁴ ponendo l'enfasi sulle *non-european townships* o *native reservations*, e meglio ancora sulle *european reservations*.⁴⁵ Ciò produsse in maniera impercettibile all'inizio ed in modo via via maggiore col passare degli anni, un notevole sviluppo economico delle aree urbane nelle quali si cercò di avviare un seppur timido processo di industrializzazione. Tale tentativo non comportò, tuttavia, un trasferimento di *know-how* al settore produttivo nigeriano, che da allora e fino ai giorni nostri manca di personale qualificato e specializzato nei settori di ricerca, sviluppo ed implementazione delle diverse fasi del ciclo produttivo. Ciò ha impedito il proliferare di un'industria manifatturiera locale e l'interazione proficua tra università, centri di ricerca e mondo produttivo. Lo sviluppo avviato era inoltre completamente avulso da rapporti produttivi con il retroterra rurale: il risultato dicotomico e disgregante divenne sempre più evidente.

³⁹ In Nigeria l'ultimo censimento attendibile risale al 1963. È facile capire come, in riferimento a Lagos si avanzino cifre molto diverse, dagli otto ai 12 milioni di abitanti. Tutti i dati che riportiamo, in assenza di reali dati statistici, sono conseguentemente di natura approssimativa. A tal proposito scrive Marcello Balbo che "sulla città del Terzo Mondo si continua a sapere poco. O meglio, non si conosce abbastanza la sua diversità. Si è detto già quanto poco aggiornate siano, nella maggior parte dei casi, le informazioni statistiche di cui si dispone: in molti paesi i censimenti non vengono effettuati a scadenze regolari, ed il più delle volte i dati sono inservibili perché vengono pubblicati quando la città che si ha di fronte è altra da quella cui si riferiscono." M. Balbo (1995), op. cit., p.186.

⁴⁰ Altre città importanti per dimensione demografica e caratteri socio-economici sono Ibadan (1.172.000 ab.), Ogbomoso (597.000 ab.), Kano (552.000 ab.), Abeokuta, Ilorin, Oshogbo, tutte con più di 300.000 ab.

⁴¹ Akin L. Mabogunge (1992), *Habitat International*, Pergamon Press, vol.16, n.2, p.74.

⁴² Per ulteriori approfondimenti, si veda il paragrafo 3.2., "la città e la colonizzazione" in M. Balbo (1995), op. cit., pp. 67-70.

⁴³ Frederick John Dealtry Lugard (divenuto poi Lord Lugard di Abinger) fu l'ispiratore dell'unione dei Protettorati della Nigeria Settentrionale e Meridionale. Egli rimase in Nigeria in qualità di Governatore fino al 1960, anno dell'indipendenza.

⁴⁴ "Per tutto il periodo coloniale, e fino ad oggi, questa parte delle città nigeriane è rimasta un insieme indifferenziato di case tradizionali costruite in terra essiccata, con strade strette, condizioni ambientali povere e nessuna infrastruttura.", Akin L. Mabogunge, op. cit., p.75.

⁴⁵ "In realtà, l'intento della classifica contenuta nel memorandum non era la pianificazione urbana, ma l'assicurazione di condizioni sanitarie migliori per gli incaricati amministrativi europei. Vi era la paura di contagio dagli indigeni. ... La strategia adottata venne poi definita "la sindrome sanitaria", Akin L. Mabogunge, op. cit., p.74.

La situazione delle aree rurali non migliorò negli anni successivi all'indipendenza, tutt'altro. Il boom petrolifero degli anni settanta creò un'aspettativa di benessere economico ed un consumismo elevati, tali da attrarre in misura sempre maggiore investimenti e forza lavoro nelle aree urbane. A livello di scelte politico-economiche non si cercò mai di avviare una pianificazione globale che mirasse a sviluppare in modo integrato e sinergico aree urbane e aree rurali creando un tessuto produttivo dinamico. Al contrario la linea perseguita dal governo fu assai disponibile nei confronti degli investimenti stranieri, volta a favorire un'industrializzazione priva di un impatto positivo sui processi di sviluppo endogeno. Il risultato non si fece attendere: il calo di produttività del settore agricolo fu notevole al punto che l'agricoltura oggi in Nigeria non può definirsi che agricoltura di sussistenza. In più le aree rurali rimasero tagliate fuori da ogni circuito di redistribuzione di risorse e conoscenze,⁴⁶ avviandosi ad una progressiva recessione.

4.1.3. *Le condizioni dello sviluppo sostenibile* - La crisi economica che ha investito la Nigeria dal 1985, anno in cui fu decisa la svalutazione della moneta nigeriana, il *naira*, e che si è aggravata negli anni successivi e fino ai giorni nostri, ha aggravato ancora, se possibile, la precaria economia del territorio rurale, innescando una spirale di impoverimento e instabilità sociali. La Nigeria viene normalmente considerata una nazione in via di sviluppo e non una nazione sottosviluppata. La spiegazione consiste nel fatto che si sostiene abbia le risorse naturali e le potenzialità umane – almeno rispetto ad altri contesti africani – per avviarsi in via stabile allo sviluppo. Verrebbe da chiedersi perché sembra eternamente – almeno fino ad ora – in via di sviluppo, o meglio perché si sia innescato un processo moltiplicativo di regressione economica con effetto destabilizzante sul piano sociale, territoriale e conseguentemente ambientale. Alla base del problema dello sviluppo in Nigeria è possibile identificare almeno tre fattori principali che diventano degli ostacoli fondamentali, nella misura in cui hanno frenato lo sviluppo e minano quindi il successo di qualunque iniziativa. Il primo di questi fattori è sicuramente quello socio-etnico. L'accesso all'indipendenza nigeriana, come

è intuibile dalle pagine precedenti, "aveva comportato la costruzione ex novo dello Stato e del suo apparato burocratico, a seguito di divisioni geografiche tracciate in modo del tutto artificioso al momento della decolonizzazione. La suddivisione conseguente alla spartizione coloniale comprendeva circa duecento etnie diverse."⁴⁷ Nei primi anni dell'indipendenza i partiti politici avevano una forte caratterizzazione etnica, e la disomogeneità etnica era stata, insieme a quella religiosa, alla base della guerra tra Nigeria e Biafra. Non è difficile immaginare quindi come su questo presupposto ogni attività pubblica e privata nel Paese sia pesantemente condizionata dal fattore etnico.

Il secondo fattore, sicuramente non avulso dal contesto socio-etnico appena descritto, è quello politico. Dalla disomogeneità etnica deriva l'assenza di identità nazionale ed conseguentemente tutti i problemi di gestione politico-istituzionale, evidenziati dalla lunga serie di colpi di Stato avvenuti in Nigeria dal 1966. Difficilmente i piani avrebbero potuto avere esiti positivi sia per la discontinuità programmatica che per l'instabilità politica derivante. "La pianificazione poneva l'enfasi sulla crescita più che sulla distribuzione, e la distribuzione era focalizzata sugli interessi interregionali ed etnici. (...) La mancanza di programmi per la disoccupazione e la povertà, come in Nigeria, ha ridotto la possibilità di soddisfare i bisogni di base e di introdurre principi di equità."⁴⁸ Nella situazione appena descritta è implicita la condizione dove, in una comunità multi-etnica, avviene una competizione feroce per il controllo delle risorse.

Il terzo fattore è quello economico. "In Nigeria l'età dell'oro dimostra che nonostante il *boom* globale, la carenza di infrastrutture e tecnologie ha impedito che si riuscisse a trarre vantaggio dal suddetto *boom*. Tali carenze possono inibire la capacità di sviluppare dei sostituti alle importazioni e la creazione di industrie orientate all'esportazione. Il secondo periodo, gli anni settanta, è caratterizzato dal potere di mercato derivante dalla produzione petrolifera, nonché dall'appartenenza all'OPEC. Per la Nigeria, questa non era un'epoca di crescita guidata dal debito, ma si stavano seminando dei problemi più profondi: la Nigeria andava accumulando debiti, anche se il tasso sul debito era basso. Solo negli

⁴⁶ Per conoscenze intendiamo quell'insieme di informazioni di natura economica, tecnologica, politica che permettono ad un'economia locale di uscire da un semplice equilibrio di sussistenza ed approdare ad un mercato concorrenziale.

⁴⁷ M. Balbo (1995), op. cit., p.121.

⁴⁸ H.W. Singer, S. Roy (1993), *Economic progress and prospects in the third world, Lessons of development experience since 1945*, Edward Elgar Publishing Company, England, p.163.

anni ottanta ci si è resi conto dell'inutilità della proiezione di prezzi troppo ottimistici per le nazioni in via di sviluppo. L'incapacità di trasformare l'economia degli anni settanta, ha fatto sì che quest'epoca si possa ricordare come un'era di "opportunità perdute".⁴⁹

Già nel 1983 il debito della Nigeria era talmente alto che si rischiò il collasso economico, e due anni dopo fu costretta ad accettare il Programma di Aggiustamento Strutturale. La politica economica attualmente è finalizzata al pagamento del debito estero piuttosto che ad incentivare lo sviluppo di un sistema produttivo endogeno ed articolato in modo sinergico, capace di spingere la Nigeria dalla sua attuale situazione di "equilibrio di povertà",⁵⁰ verso un equilibrio soddisfacente di ricchezza, e che in funzione di una migliore e più equa struttura redistributiva, possa porre in direzione dello sviluppo sostenibile.

4.2. Enugu State

4.2.1. *Presupposti storici e caratteri amministrativi* - Nel 1992, vengono istituiti nove nuovi Stati, portando così il numero complessivo degli Stati componenti la Repubblica Federale della Nigeria a quota 30. Tra di essi vi è lo Stato di Enugu (si veda fig. 2), il quale ha preso il nome dall'omonima capitale ed ex capitale della vecchia regione dell'est e dei due stati ad essa succeduti.⁵¹ Situato nella zona sud orientale della Nigeria, in esso ed in altri tre Stati, tutti facenti parte precedentemente di un unico Stato -*East Central State*-, domina l'etnia *Ibo* o *Igbo*,⁵² ap-

partenente al gruppo delle società classificate come *stateless*.⁵³ Gli *Ibo*, con una popolazione di 17 milioni di persone,⁵⁴ e costituenti la parte più dinamica della popolazione nigeriana,⁵⁵ sono una delle maggiori etnie, fra le circa duecentocinquanta presenti in Nigeria. Parlano la lingua *ibo*, ed essa con i suoi tantissimi dialetti è fra le lingue appartenenti al ceppo linguistico *Kwa*.⁵⁶

Dal punto di vista tradizionale, ogni area rurale, è ampiamente autonoma ed è suddivisa al suo interno in unità rurali e sottounità rurali. Tutta l'organizzazione sociale è caratterizzata da un elevato grado di equilibrio amministrativo, sociale e politico,⁵⁷ dovuto in parte al consiglio dei *chiefs*, alle associazioni come gli *age groups* ed alle organizzazioni segrete;⁵⁸ il principio ordinatore rimane comunque in assoluto il fattore genealogico.⁵⁹ Tale elevato grado di autonomia fu alla base della costituzio-

⁵³ "Decentralizzati" è il termine ritenuto più appropriato rispetto a "stateless". J.F. Ade Ajayi, M. Crowder (1985), *History of West Africa*, Volume One, p.87.

⁵⁴ C.O. Ojukwu (1989), op. cit., p.24.

⁵⁵ Garzanti (1977), *Enciclopedia Europea*, Volume V, p.1032.

⁵⁶ Col tempo, da materia di studio esclusiva delle scuole elementari e superiori, è diventata anche una materia di studio universitario. In ogni caso, l'inglese continua ad essere la lingua ufficiale e può essere considerata la lingua madre, poiché costituisce la base dell'identità nazionale. Il suo grado di conoscenza, tuttavia, varia notevolmente in funzione dell'appartenenza sociale e del livello di istruzione.

⁵⁷ L'organizzazione sociale, influenzata dalla genealogia, è alla base di altri tipi di manifestazione sociale. "Tra i fattori salienti dell'organizzazione sociale, tre meritano una speciale attenzione: la relatività dei raggruppamenti politici, l'equivalenza dei segmenti genealogici e la preferenza parziale di "consigli di persone" come guida verso l'esterno rispetto all'autorità esercitata all'interno". J.F. Ade Ajayi, M. Crowder (1985), op. cit., p.98.

⁵⁸ "Protette, per la propria natura, da tutte le forme di organizzazioni settoriali, e prive quindi dell'enfasi sulla lotta sociale di opposizione e di uguaglianza, le società segrete sembrerebbero adatte per lo sviluppo della differenziazione e specializzazione di ruoli politici, essenziali alla crescita dell'apparato statale", *Ibid.*, p.122.

⁵⁹ La seguente citazione risulta maggiormente elucidativa. "Ci sono gruppi o popolazioni come i "central ibo", i quali dimostrano come da una singola ramificazione genealogica, si possa risalire a migliaia o più persone, ed inoltre essi hanno l'idioma del lignaggio come il principio dominante dell'organizzazione sociale. ... D'altra parte, ci sono gruppi di centinaia di persone come gli "eastern ibo", che si caratterizzano come discendenti da una singola linea genealogica, e che oltre al concetto di lignaggio, usano anche altri principi di organizzazione sociale.", *Ibid.*, p.93.

⁴⁹ *Ibid.*, p.160.

⁵⁰ Di "equilibrio di povertà" e dei suoi effetti di risucchio verso il basso, ha ampiamente trattato J. K. Galbraith (1980), op. cit., pp. 43-54. Dell'intera trattazione, ci sembra significativo, in questa sede riportare la definizione che egli dà di "equilibrio di povertà": "I paesi poveri di contrapposto sono portati ad un equilibrio di povertà. Un aumento nel reddito mette in moto forze che a loro volta eliminano tale aumento e restaurano il precedente livello di privazione. In poche parole il progresso divora se stesso". p. 44.

⁵¹ Enugu costituisce la corruzione di Enugwu, in realtà Enugwu. Nei cognomi o nomi di persone e luoghi, quando due vocali sono successive, una viene normalmente soppressa. Enu significa, in lingua *ibo*, "sopra", Ugwu significa "montagna", quindi Enugu vuol dire sopra la montagna. (La "gw" in *ibo* ha un unico suono fonetico, corrispondente nella lingua italiana alla "g" di sangue).

⁵² La parola *ibo* costituisce una corruzione moderna del vocabolo tradizionale *igbo*. Il suono "gb" fa parte infatti dell'alfabeto delle lingue *ibo*.

ne in province di tante aree rurali da parte degli inglesi, diversamente da come avvenne in altre zone.

La velocità iniziale di sviluppo che si ebbe negli anni successivi all'indipendenza subì un brusco rallentamento in seguito alla guerra civile; lo Stato di Enugu, infatti, fu il teatro principale del grave conflitto, in quanto parte integrante dell'East Central State. Le perdite furono immani, sia in termini di vite umane⁶⁰ che nell'entità delle distruzioni subite.⁶¹ L'economia rurale ne uscì completamente distrutta, sia per la difficoltà nel coltivare o vendere i prodotti agricoli, che per il totale collasso del sistema di trasporto interno e della struttura interna del mercato economico locale.⁶²

Nel territorio di Enugu, a 28 km dalla capitale, emerge morfologicamente il rilievo dell'Udi Hill. Udi è sede di una delle autorità per il governo locale, componenti lo Stato di Enugu. L'area di giurisdizione di Udi si estende su una superficie di 974 kmq. ed Umuabi, comunità rurale oggetto di questa ricerca, insieme ad altre sette aree rurali – Umuaga, Obinagu, Udi, Agbudu, Abia, Amokwe e Nachi –, denominate Umuoke *clan*, è appunto sotto la sua influenza amministrativa. Tale autorità locale fa parte del terzo livello amministrativo istituito al posto del ministero per il governo locale.

4.2.2. *La gestione urbana, territoriale ed ambientale* - Torniamo un momento a riconsiderare la forma istituzionale della nazione nigeriana. Come si è visto la Nigeria si è dotata di un sistema federale del tutto simile a quello in vigore negli Stati Uniti. Tale organizzazione federale ha assunto nel tempo un maggiore livello di complessità, fino ad arrivare alla attuale configurazione in trenta Stati più il territorio federale di Abuja. Ciascun governatore statale, eletto per suffragio diretto, dispone per costituzione, di poteri esecutivi; attualmente in presenza di una dittatura militare, è facile comprendere come tutti i trenta governatori provengano dalle forze armate, e sia-

no in carica in virtù di una nomina diretta da parte del Consiglio Militare Supremo. Non volendo entrare nel merito di scelte di natura politica e della capacità amministrativo-gestionale dei militari, ci interessa piuttosto fare il punto, sinteticamente, sul quadro relativo alla politica e gestione del territorio a livello statale. Vogliamo cioè evidenziare quali siano gli ostacoli ad una possibile ipotesi di sviluppo sostenibile, che sono peculiari di questo livello di governo, dotato peraltro di una propria, seppur relativa, autonomia decisionale entro le più vaste direttive del governo federale.

Lo Stato di Enugu è parte, si è detto, di quella che in origine era la più vasta *Eastern Region*, istituita dall'amministrazione britannica. Già allora Enugu era la capitale amministrativa e politica: essa in realtà fa parte delle città nigeriane fondate e costruite per "servire" il potere coloniale. Sede di due campus universitari e di un istituto di tecnologia, nonché di importanti attività produttive, essa costituisce nel contesto nigeriano e soprattutto nella parte orientale un polo di attrazione importante ed il centro politico di ogni decisione relativa alla pianificazione e gestione territoriale dell'area urbana come di tutte le aree rurali di sua competenza. Gestione territoriale intesa, in questa sede, come attività legata al "funzionamento" della città e del territorio.⁶³

Oltre alle questioni relative all'abitazione e al regime dei suoli, due diventano allora i "temi" principali da indagare nel contesto in esame:

- "il decentramento istituzionale e, strettamente legato a questo, il problema della finanza locale",
- "le infrastrutture ed i servizi primari: acqua, fognature, elettricità, raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi, trasporti".⁶⁴

⁶³ Per gestione urbana e territoriale, facciamo riferimento alla definizione che M. Balbo ha utilizzato riguardo alle aree urbane e che noi riteniamo valida in generale ed applicabile ad ogni attività di governo del territorio. Balbo scrive che: "Il termine "gestione urbana" comprende tutte le attività di pianificazione, programmazione, finanziamento, costruzione, funzionamento e manutenzione di una città. Nel corso degli ultimi anni tuttavia, l'attenzione si è andata spostando in modo sempre più marcato dal primo tipo di funzioni (pianificazione e programmazione), che potremmo definire di "previsione", a quelle più strettamente legate all'intervento, le attività più direttamente di funzionamento." M. Balbo (1995), op. cit., p.119.

⁶⁴ M. Balbo (1995), op. cit., p.120.

⁶⁰ Il numero delle vittime non fu mai quantificato, ma basta citare, fra i tanti, il massacro di trentamila *ibo* che, di fatto, spinse i funzionari della regione dell'est a dichiarare la secessione. C.O. Ojukwu (1989), op. cit., p.149.

⁶¹ Andarono distrutti 53.732 edifici privati e commerciali, 750 km di strade, 65 ponti, 781 scuole elementari e superiori; la disoccupazione nell'immediato dopoguerra sommarla complessivamente a 800.000 persone. Ministry of Economic Development (1975), op. cit., p.4.

⁶² U. Asika (1977), "Rehabilitation and Resettlement", in *Reconstruction and Development in Nigeria*, p.637.

È innanzitutto importante comprendere, non tanto la forma del decentramento, quanto l'efficacia dei suoi meccanismi. Negli ultimi anni dell'amministrazione coloniale, a capo di ciascuna delle tre regioni vi erano un Governatore ed un *Premier*. Mentre la prima carica era onoraria, il *Premier* era il capo dell'esecutivo e, con il Consiglio Regionale dei Ministri, provvedeva a gestire la politica regionale. Il decentramento politico-amministrativo e fiscale in Nigeria ha origini lontane; a questo tuttavia non corrisponde un miglioramento degli strumenti gestionali. I meccanismi burocratici e l'impianto concettuale sono rimasti gli stessi degli anni coloniali, quando non sono addirittura peggiorati. Il sistema di prelievo fiscale è efficace solo nel caso dei pubblici dipendenti e, data l'inesistenza di un sistema anagrafico, di un archivio aggiornato delle proprietà e delle attività commerciali e di un meccanismo efficiente di controllo dei movimenti economico-finanziari, diventa estremamente difficoltoso capire come in un ambito amministrativo che conta 3.161.295 abitanti,⁶⁵ la pianificazione e programmazione socio-economica e politica, nella supposizione che effettivamente vi sia una programmazione di tal tipo, possa dare esiti positivi.

Se dunque fino ad ora abbiamo analizzato le carenze a livello dei meccanismi burocratici del governo statale, è necessario a questo punto considerare in dettaglio lo stato delle infrastrutture e dei servizi primari.

– *Approvvigionamento e fornitura idrica.*

Nell'area urbana di Enugu esiste un sistema centrale di fornitura idrica gestito da un ente statale. L'erogazione del servizio ha tuttavia carattere discontinuo nelle diverse aree. Nelle zone a bassa densità, caratterizzate da un'edilizia unifamiliare e abitate dal ceto benestante, l'acqua viene fornita per gran parte della giornata. Nelle zone a media densità, caratterizzate da un'edilizia, anche in affitto, che raggiunge al massimo i due piani fuori terra, ed abitata da appartenenti al ceto medio-alto, vi è un'erogazione discontinua. Nelle zone ad alta densità, popolate da fasce sociali a basso reddito, il servizio è praticamente inesistente. In generale comunque lo stato degli impianti è degradato ed il servizio, così come viene reso, non offre

garanzie di continuità e sicurezza dal punto di vista igienico, per tutta la popolazione.

Ad Umuabi, area rurale nel territorio di Enugu State, non esiste un sistema di fornitura idrica. Ciascun abitante, per i propri bisogni, si serve dell'acqua del vicino fiume: non esistono infatti dei pozzi ad uso degli abitanti.

– *Fognature.*

Nell'area urbana non esiste nessun sistema di fognature centralizzato, gestito da un ente pubblico. Ciascun proprietario di edificio predispone, a seconda delle proprie possibilità economiche, un diverso sistema di raccolta delle acque reflue. Nelle zone ad alta densità, la maggior parte delle abitazioni più vecchie dispone di una latrina con secchio a svuotamento manuale, mentre le abitazioni nuove sono munite di tazza a *water closet* e diversi tipi di fosse settiche: l'assenza di acqua ne rende tuttavia difficile l'utilizzo.

Ad Umuabi le famiglie più benestanti hanno realizzato, nelle proprie abitazioni, dei pozzi neri. La maggior parte delle abitazioni non dispone tuttavia, di alcun tipo di latrina.

– *Elettricità.*

La fornitura di energia elettrica è di competenza di un ente federale. Vi sono tuttavia uffici decentrati nei diversi stati. Nell'area urbana di Enugu, pur essendo predisposto un sistema generalizzato di erogazione dell'energia elettrica, il servizio ha carattere discontinuo. La sospensione continua dell'energia non garantisce nemmeno il funzionamento dei più elementari elettrodomestici; le famiglie più benestanti hanno così installato nelle proprie abitazioni impianti elettrogeni.

Ad Umuabi non esiste alcun sistema di fornitura elettrica: l'ente federale, per difficoltà finanziarie, non predispone il servizio nelle aree rurali se non in seguito alla mediazione dell'autorità locale e all'impegno finanziario degli abitanti. Nell'area di Umuabi perciò, chi non ha un generatore –praticamente la totalità della popolazione non può permetterselo– fa uso di lampade a cherosene.

– *Raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi.*

Indistintamente dalle zone, non vi è un sistema organizzato ed efficiente di raccolta e soprattutto di smaltimento dei rifiuti, da parte dello Stato. Ogni unità familiare provvede a conferire i propri rifiuti in punti stabiliti, dove vi sono dei contenitori che però vengono

⁶⁵ È del tutto superfluo ricordare, ancora una volta, come l'attendibilità di dette statistiche, in assenza di censimenti e di un archivio anagrafico, sia del tutto priva di valore.

svuotati in modo del tutto discontinuo. Ciò li rende delle vere e proprie discariche entro il tessuto urbano. È superfluo aggiungere che è completamente sconosciuta la pratica della raccolta differenziata e del riciclo, come anche d'incentivi e divieti atti a garantire la tutela ed integrità ambientale.

È scarsissima l'attenzione dedicata alla tutela dell'ambiente con serie ripercussioni sulla salute pubblica. Rifiuti solidi, inquinamento delle falde idriche, inquinamento atmosferico nelle aree urbane: il degrado ambientale va rapidamente diventando un problema grave. Del resto lo stato della cultura ambientale in Nigeria difficilmente potrebbe permettere che ci si renda conto effettivamente di tale pericolo.

– Trasporti e rete stradale.

Non esiste nessun tipo di trasporto gestito, direttamente o indirettamente, dallo Stato né all'interno dell'area urbana di Enugu, né in forma di collegamento con le aree rurali limitrofe, né tantomeno come collegamento interstatale e con la capitale federale. Ad Enugu alcuni privati cittadini forniscono un servizio di trasporto 'collettivo', tramite piccoli furgoncini. Tale servizio è però discontinuo, limitato ad alcune zone, si avvale di mezzi in pessimo stato di manutenzione e raggiunge costi economicamente insostenibili per la quasi totalità della popolazione.⁶⁶ In più, la rete stradale è in uno stato di tale degrado che i tempi di percorrenza si sono praticamente raddoppiati. Le pessime comunicazioni tra area urbana e rurale costituiscono un ostacolo supplementare alla circolazione delle merci, soprattutto dei generi alimentari. La scarsità della produzione agricola, le difficoltà di trasporto, minano gravemente la sicurezza alimentare di chi abita nelle aree urbane, come anche la possibilità di diversificare la propria alimentazione da parte di chi vive nelle aree rurali. In via generale bisogna affermare che l'isolamento cui sono condannate le aree rurali per la mancanza di un efficiente sistema di comunicazione, fa sì che esse siano parzialmente escluse dalla possibilità di accesso al capitale concentrato nelle aree urbane.

⁶⁶ Dato il livello di inflazione ed il limitato valore reale dei salari, il costo del trasporto è proibitivo per i più. Non è raro infatti, l'assenteismo sul luogo di lavoro da parte di quelle persone che se dovessero servirsi quotidianamente del mezzo di trasporto in questione, si troverebbero nella situazione di destinare ad esso una cifra mensile superiore al proprio reddito.

Ciò produce quindi la rottura dell'equilibrio di dipendenza reciproca tra area urbana, fonte di capitale, e area rurale, fonte di generi alimentari.

Se si supponesse di creare le occasioni per attrarre investimenti nell'area di Enugu quali, ad esempio, la localizzazione di attività industriali o manifatturiere, dubitiamo che qualunque imprenditore coglierebbe questa opportunità dal momento che il degrado della rete stradale, la mancanza di sistemi di trasporto efficienti e la discontinuità nella fornitura di energia elettrica creerebbero grosse esternalità economiche negative.⁶⁷ A questo punto è chiaro che il passaggio dallo stato attuale – già ben lontano da un'ordinaria gestione territoriale – all'*enabling strategy* è sicuramente di grande complessità.⁶⁸

Sottolineiamo, ancora una volta, come quanto fin qui scritto a proposito del governo del territorio dello Stato di Enugu, pur presentando propri caratteri di peculiarità, costituisca sicuramente un'immagine significativa della gestione urbana, territoriale ed ambientale nei diversi stati nigeriani.

5. UMUABI

5.1. Il pattern insediativo originario

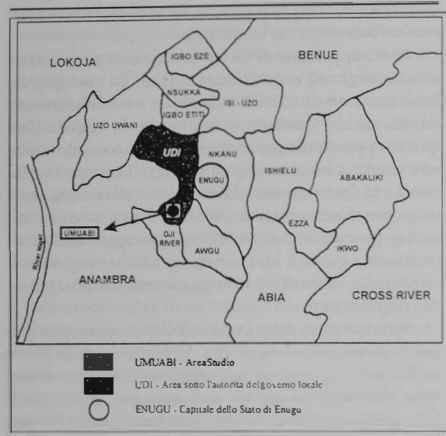
5.1.1. *Il luogo fisico* - La comunità rurale di Umuabi (si veda fig.2), dista circa 28 km a sud ovest di Enugu e fa parte, tradizionalmente, dell'Umuneke *clan*.⁶⁹ Dal punto di vista amministrativo, rientra nel territorio dell'Udi Local Government. Essa si compone di cinque unità rurali, definite *Kindred groups* o *Mkpukpu* in lingua *ibo*, ciascuna delle quali raggruppa delle sottounità rurali o villaggi, definite

⁶⁷ Questi non sono che alcuni degli elementi di ostacolo all'apertura a investitori, anche stranieri. In realtà, la gestione finanziaria e burocratica è a tal punto degradata e inefficiente da costituire *in primis* un freno all'avvio di attività che comportino un investimento, anche minimo, di capitali.

⁶⁸ Per ulteriori approfondimenti, si vedano i capitoli "Gestione urbana" e "Le risposte possibili", in M. Balbo (1995), op. cit.

⁶⁹ La traduzione di *clan* in *ibo* è *Mkpukpu*, la stessa di *Kindred*. I due vocaboli vengono differenziati attraverso l'aggiunta degli aggettivi *nnukwu* ed *obe* - grande e piccolo -. *Clan* dunque si traduce come *Mkpukpu nnukwu*, mentre *Kindred* come *Mkpukpu obele*.

FIGURA 2



wards (*orbe*). Abiaha, la più "anziana"⁷⁰ tra i cinque *Kindred groups*, ha sei *wards*. Essa è seguita in ordine di "anzianità" da Umuighum che ne ha cinque, Ogubabala che ne ha quattro, Alugo ed Ufala che hanno tre *wards* rispettivamente. Umuabi ha, così, un totale di ventuno *wards* ed una popolazione di circa ottomila persone. L'ordine di "anzianità", che regola tradizionalmente ogni forma di interazione sociale, è stato inserito nell'*Umuabi Chieftaincy Constitution*, come futuro deterrente di tensione e crisi nel sistema di gestione politica.

5.1.2. *Gli spazi collettivi* - In ciascuna delle cinque *Kindred groups*, precedentemente citate, è localizzato un numero variabile - generalmente da uno a quattro - di spa-

zi aperti o piazze (*obodo* in lingua *ibo*). Complessivamente vi sono diciotto spazi aperti collettivi.⁷¹ Essi avevano nel passato una molteplicità di destinazioni d'uso, che andava dai fini ricreativi, alle festività, agli intrattenimenti, alle occasioni che richiedevano gran partecipazione collettiva ed in cui era necessario prendere delle decisioni importanti per la comunità. Tali destinazioni d'uso si sono mantenute tutt'oggi: l'*obodo* costituisce il luogo per eccellenza di ogni manifestazione del vivere sociale e politico.

Inoltre, l'*obodo* costituiva, in passato, lo spazio fondamentale in cui si esplicitavano le pratiche religiose. Esistevano quindici idoli,⁷² simboli della sacralità di alcuni spazi aperti collettivi, che erano oggetto di venerazione, in quanto tramite di colloquio con Dio - *chukwu* in lingua *ibo* -. Tali pratiche religiose, tuttavia, sono quasi del tutto cessate con l'avvento del cattolicesimo.

5.1.3. L'unità spaziale residenziale

- Il *compound*. Ciascun *ward* è ripartito in un certo numero di *compounds* che costituiscono, a tutti gli effetti, le unità spaziali residenziali di base. Il *compound* è l'area occupata da un insieme di aggregati familiari, tutti discendenti da uno stesso capostipite o portatori dello stesso cognome.⁷³

Il territorio del *compound* è usualmente recintato; all'interno vi sono localizzate diverse abitazioni, ciascuna con gli spazi normalmente previsti in un alloggio. Il *compound* è dotato di un numero variabile di spazi all'aperto nei quali si svolgono le attività pubbliche della piccola comunità di consanguinei. Un percorso d'accesso, avente funzione distributiva dei percorsi secondari, penetra il *compound* nel senso longitudinale. Una struttura di riunione per gli anziani è normalmente localizzata, vicino allo spazio all'aperto più centrale, in prossi-

⁷⁰ La mitologia racconta che in tempi remoti arrivò in quel territorio un personaggio chiamato Umuabi che decise di stabilirvisi e di costruire in quei luoghi la propria comunità. Umuabi ebbe cinque figli ciascuno dei quali ebbe in dono una parte di terra per insediare la propria famiglia. Le cinque comunità così create si rapportavano secondo un principio gerarchico basato sull'età dei loro fondatori. L'ordine gerarchico derivante dal principio dell'età ancor oggi costituisce il principio ordinatore di ogni rapporto sociale all'interno della società tradizionale *ibo*, e viene tutt'ora applicato nella gestione dei rapporti fra le cinque unità rurali che compongono Umuabi.

⁷¹ I diciotto spazi aperti ad uso collettivo sono così denominati: *Obodo Ene*, *Ezumezu*, *Obodo Umuokefi*, *Obodo Umuatu*, *Obodo Umuunichi*, *Obodo Odagh*, *Obodo Egbu*, *Obodo Oghu*, *Obodo Alamazu*, *Obodo Ube*, *Obodo Mminiaku*, *Obodo Omashi*, *Obodo Ochia*, *Ite Ekpolo*, *Obodo Unyouzu*, *Obodo Aja*, *Obodo Udu* ed *Obodo Isi Enyi*.

⁷² I quindici idoli oggetto di venerazione sono: *Anilnewe*, *Ubulu Ekele*, *Aba Umuunichi*, *Obodo Ukwu*, *Ani Agububa*, *Aninbe*, *Obodo Agu*, *Obodo Nwafulu*, *Egbe Agu*, *Inyionya*, *Ishiogwu*, *Obodo ojuku*, *Ite Ebugwu*, *Obodo Nwanikwo* e *Ani Akpaku*.

⁷³ Infatti, ci si riferisce ad essi come *umuma* - *umui* significa figli, *ma* significa padre - quindi figli dello stesso padre, oppure sostituendo il cognome a *ma*, si dice *umui* più il cognome degli interessati.

mità del percorso principale. Gli spazi pubblici, che come tali non possono essere modificati, rappresentano una sorta di "caposaldo morfologico" in base al quale si costituisce l'intera struttura del *compound*.

– *Lo spazio relazionale - ricreativo.* All'interno del *compound*, il numero degli spazi all'aperto dipende dalla grandezza della superficie, e dal numero degli *umunna*. La forma geometrica di ciascuno spazio varia in funzione della localizzazione delle singole unità abitative che lo delimitano. Tra le funzioni dello spazio, quella relazionale-ricreativa, si è visto, è di gran lunga la preminente: è il luogo per eccellenza preposto alla socializzazione, al confronto politico, alla trasmissione della tradizione orale. Ma è soprattutto in funzione delle festività, sia religiose che tradizionali, quando gli *umunna*, anziché rimanere nelle singole famiglie, optano di comune accordo di intrattenersi collettivamente, che questo spazio diviene un'autentica "sala all'aperto". In detti periodi, vi banchettano tutti gli *umunna*, organizzandosi in funzione "dell'*age grade*", dato il numero a volte elevato dei medesimi. In simili occasioni, non è raro vedervi ricevere gli ospiti.

La cura degli spazi collettivi interni al *compound* è di responsabilità di tutte le unità familiari, mentre l'*age grade*⁷⁴ funge da meccanismo regolatore delle interazioni sociali. Da questo punto di vista, nel *compound* avvengono anche i primi contatti con la pratica della solidarietà.

– *La funzione istituzionale.* Data la sua funzione strategica in quanto organismo di base al cui interno avvengono tutte le interazioni tra individui, nonché in considerazione della sua importanza storica in quanto struttura sociale tradizionale, il *compound* è senza dubbio l'unità base delle decisioni importanti. In considerazione del fatto che se un'istituzione, rivelando la propria inefficacia, fosse in contrasto con la sua struttura sociale d'appartenenza, essa verrebbe modificata, si può sostenere che il *compound*, anche in considerazione del suo ruolo nel tempo, costituisce la base dell'istituzione familiare. Dal punto di vista tradizionale, nel *compound* esistevano due tipi di istituzioni, seppur con funzioni diverse: l'istituzione socio-politica che si concretizzava nel Consiglio degli Anziani e che aveva una propria sede all'interno del *compound*, e l'istituzione familiare. Il peso dell'istitu-

zione familiare è meglio evidenziato nell'organizzazione e gestione delle attività nelle varie *wards*.

5.1.4. L'unità abitativa

– *Il linguaggio formale.* Il linguaggio formale adottato nella costruzione delle abitazioni (uno in lingua *ibo*), annoverava una pluralità di forme geometriche: dal quadrangolare al circolare. Tale pluralità dipendeva da alcuni motivi che vanno dalla semplice scelta personale, alla disponibilità economica ed alla destinazione d'uso dei diversi ambienti. La cucina o il magazzino per conservare lo *yam* (*oba-ji*), ad esempio, erano usualmente previsti in costruzioni di forma circolare separate dall'abitazione effettiva che seguiva altri schemi formali. I meno abbienti tendevano sovente a preferire piccole case di forma circolare.

– *L'arredamento.* Gli arredamenti dei diversi ambienti erano realizzati preferibilmente in legno (*osisi*); spesso lavorato e scolpito con ricche figure rappresentanti la natura: ricchezza di decorazioni, attraverso le quali si esprimeva lo *status sociale*. All'arredamento degli alloggi contribuiva la presenza di diversi tipi di tappeti e stuoie, anch'essi decorati, e destinati, in particolar modo ai bambini.

– *I procedimenti costruttivi.* Tradizionalmente, i procedimenti costruttivi possono essere ricondotti a due tipi: la casa realizzata interamente in terra essiccata senza nessuna struttura interna di sostegno; la casa realizzata utilizzando un'intelaiatura di sostegno in legno e la terra essiccata come materiale di tamponamento. In questo caso anche la copertura è dotata dello stesso tipo di intelaiatura strutturale. La superficie esterna dei muri, riccamente decorata, era una manifestazione dello *status* degli abitanti.

5.1.5. La struttura della famiglia

– *Aggregato familiare.* Tradizionalmente, ogni famiglia, composta da un uomo ed una o più mogli,⁷⁵ occupava un *compound*. Di solito, ogni moglie aveva il proprio alloggio, e questa pratica era ritenuta utile per evi-

⁷⁴ Sul principio dell'*age grade* torneremo più specificamente nel paragrafo 2.2.1.

⁷⁵ La forma matrimoniale più diffusa, inizialmente legata al benessere, è divenuta in un secondo tempo una tradizione, era la poliginia. Essa è diminuita con l'accettazione del cristianesimo, nonché con l'introduzione di leggi statali che la vietano.

tare i conflitti all'interno della famiglia. Lo spazio delimitato dal *compound* serviva per l'estensione familiare; ogni discendente maschio sposato aveva a disposizione un lotto di terreno dove poteva costruire la propria casa, diversamente dalle donne, le quali col matrimonio, si trasferivano nel *compound* di appartenenza del marito. Questa pratica permane tuttora ad Umuabi. Qualora si tratti di coppie residenti in aree urbane, viene praticata solo al rientro nell'area urbana di origine. Ciò è riconducibile al "modo duale" di vivere, cioè al modo di concepire la propria appartenenza nel senso moderno e tradizionale, rispettivamente alla città natale ed al luogo di origine o provenienza.⁷⁶ In considerazione di quanto sopra descritto, è evidente che questo tipo di istituzione familiare non può essere classificata né come nucleare né come estesa.

In conseguenza a ciò, è evidente come l'unità spaziale residenziale, il *compound*, non abbia subito cambiamenti spaziali dovuti al processo di modernizzazione. Questo dipende dal fattore primo della sua formazione: i legami di parentela. Infatti, la tradizione, per quelli che vogliono aderirvi e che vivono nell'ambiente rurale, prevede che la sposa lasci la propria famiglia per andare a vivere col marito nel suo *compound* di appartenenza. Ogni nuova coppia sceglie uno spazio fisicamente diverso, neolocale, ma entro il *compound* dei genitori dello sposo, quindi patrilocale. Sempre per fattori tradizionali, il modello di discendenza è patrilineare e vige l'esogamia.

5.1.6. L'uso del territorio

– *L'uso tradizionale del territorio.* Il regime fondiario tradizionale prevedeva che, esclusi i lotti occupati dalle unità abitative e dallo spazio relazionale, l'uso lavorativo del terreno, coincidente in parte con il diritto di pro-

prietà, fosse privato.⁷⁷ Ciascun individuo, famiglia, *compound* o villaggio poteva utilizzare una parte del terreno destinato alla costruzione della casa come terreno da coltivare. In alternativa, si poteva fare una richiesta al consiglio degli anziani, il quale aveva la facoltà di assegnare un terreno, fuori dai limiti del *compound*, ma nelle sue vicinanze, nell'area di riserva degli abitanti del *compound* stesso. Per principio di eredità, tutti i terreni, ritenuti privati, passavano automaticamente ai discendenti. Dal punto di vista della destinazione lavorativa, si aveva piena libertà nello scegliere l'area da coltivare

nelle riflessioni di J. Gugler. Egli scrive: "Il modello di vita in un sistema duale può essere concepito come una fase nella transizione urbana. La teoria della modernizzazione ci porta ad aspettare che questo stadio di cambiamento passerà man mano che una popolazione con una migliore istruzione si adatta progressivamente alla vita urbana. Abbiamo trovato ad Enugu, invece, un *pattern* duraturo della concezione dualistica dell'appartenenza: inserimento nella vita o ritmo lavorativo urbano e nella comunità rurale di origine. (...) Comunque, capii nel 1961 che la comunità rurale crea il senso di sicurezza economica per gli abitanti dell'area urbana, e che questa sicurezza era importante per tanti. (...) L'ambiente rurale costituisce la base di sicurezza per la categoria a basso reddito, cosicché l'incertezza delle prospettive urbane può essere mitigata col rientro nell'area rurale, dove si ha una casa e un terreno da coltivare. (...) L'impegno duale è una risposta ad un'economia politica che non dà sicurezza economica alla maggioranza della popolazione urbana e che minaccia tutti con un futuro politico incerto. In più è rinforzata dall'ideologia di lealtà verso l'area rurale di origine, intesa come casa in quanto luogo di provenienza degli avi. L'impegno verso l'ambiente rurale da parte dei residenti nelle aree urbane, ha a sua volta delle conseguenze per l'economia politica, in quanto essi articolano i conflitti politici in termini di identità di origine più o meno definita." J. Gugler (1991), "Life in a dual system revisited: Urban-Rural Ties in Enugu, Nigeria, 1961-1987" in *World Development*, Vol.19, n°5, Pergamon Press, pp.399-409.

⁷⁷ Thraïnn Eggertsson nel suo libro, individua tre forme del diritto di proprietà: "1) il diritto di usare un bene - *user rights* - il quale definisce gli usi potenziali ritenuti legittimi per un individuo, incluso il diritto di trasformazione fisica o distruzione di tale bene. Qualunque restringimento dei diritti, attraverso la diminuzione degli usi concessi o l'esclusione di quelli principali abbassa il valore economico del bene stesso. 2) Il diritto di ricavare un reddito da un bene (usufrutto). 3) Il diritto di trasferire in modo permanente il proprio diritto di proprietà su un bene a terzi, cioè, di alienare o vendere". T. Eggertsson (1990), *Economic Behavior and Institutions*, p.34.

⁷⁶ Questa concezione dualistica dell'appartenenza, che sembrava un semplice fenomeno di pendolarismo temporaneo ai tempi delle prime migrazioni, si è rivelato essere invece un fenomeno atipico e duraturo, consistente nel legame forte che permane nella percezione degli individui, tra l'ambiente urbano di residenza e l'ambiente rurale di provenienza. In realtà, era già stato individuato in un'indagine condotta nel 1961/'62, come fenomeno comune tra gli abitanti di Enugu. In quell'occasione, i residenti urbani avevano dimostrato di essere inseriti nel modello di vita lavorativa dell'ambiente urbano, e di sentirsi altresì fortemente appartenenti alla comunità rurale di origine. In una successiva indagine svolta una generazione dopo, nel 1987, si ebbe lo stesso risultato, com'è d'altronde evidenziato

nello spazio collettivo destinato alla coltivazione. Di norma lo spazio collettivo era fuori dai limiti abitati ed insieme ad altri spazi collettivi, come i cimiteri, faceva parte dell'intera area collettiva.

– *Nuovo regime dei suoli.* Il nuovo regime fondiario prevede che la parte abitata di Umuabi sia a diritto proprietario privato, il che implica l'appartenenza della terra a individui, famiglie, *compound* e villaggi. Il diritto proprietario per la parte denominata *agu*, la zona di coltivazione e boschiva, è invece collettivo. La modifica del sistema di diritti proprietari, da privato a privato/collettivo è recente, ed è nata dall'intenzione di tutelare l'intera area rurale.

In ogni caso, la *Land use act* del 1978 definisce il Governo Federale come proprietario del territorio nazionale. In base a questo principio, se esso volesse acquisire qualunque lotto situato in Umuabi ai fini pubblici, pagherebbe per qualunque bene economico annesso al terreno, ad esempio le diverse qualità culturali, che si dovesse eventualmente distruggere, ma non per il terreno.

5.2. L'organizzazione socioeconomica

5.2.1. *Le funzioni e le forme organizzative delle associazioni.* – Alcune associazioni tradizionali, definite *cross cutting institutions*, hanno svolto nel passato ruoli e funzioni talmente importanti, e sono state in grado di adeguarsi alle esigenze del presente, al punto che si ritiene possano essere ancora valide. La forma più semplice è l'*age grade group*, col quale s'intende l'organizzazione degli uomini in gruppi di anziani e giovani adulti. Nel passato, tra i ruoli degli anziani, emergeva prevalentemente la mediazione dei conflitti politici e sociali, mentre i giovani adulti svolgevano altre attività ritenute utili per la comunità, e non consone per le donne e gli anziani.

Esistono anche corrispondenti associazioni femminili, che vedono impegnate giovani donne nei servizi di pulizia e manutenzione delle piazze e degli spazi pubblici, mentre le anziane svolgono funzioni di indirizzo. Questa funzione di indirizzo, che si ritiene avvenga essenzialmente in un'ottica educativa, si manifesta particolarmente in occasione delle festività tradizionali, dove comunque l'intera organizzazione è dovuta alla partecipazione di tutti i componenti le diverse associazioni. Altre associazioni, segrete, ammettono come membri solo i soggetti ritenuti qualificati; solo questi iniziati sono a conoscenza delle funzioni associative.⁷⁸

5.2.2. *La solidarietà.* – La funzione assicurativa della legge informale negli Stati decentralizzati, sotto forma del principio della solidarietà,⁷⁹ si manifestava in modi diversi: prestiti per la coltivazione, accesso alla terra ed assistenza lavorativa.⁸⁰ Si garantiva anche una forma di ridistribuzione dei beni produttivi attraverso l'accesso gratuito alla coltivazione dei terreni e prestiti di animali da allevamento. Facevano parte di questo meccanismo diverse forme di aiuto previste per i figli delle famiglie meno abbienti, per i vecchi e gli ammalati. Il destinatario della solidarietà poteva optare, a propria discrezione, tra la restituzione del prestito e l'aiuto ad altre persone.⁸¹ Tale rete di solidarietà riproduce largamente la struttura parentale, del lignaggio, del vicinato e di consanguineità.⁸²

⁷⁸ "In contrasto con il grado di apertura delle associazioni *age grade*, il livello di segretezza delle società segrete, negli aspetti politici e giudiziari, rappresenta un meccanismo per ridurre la rivalità dei lignaggi, e cioè, protegge gli iniziati dalla pressione che altrimenti avrebbero ricevuto dai loro rispettivi lignaggi, ponendo le premesse per giudizi imparziali e privi di interessi settoriali. Inoltre garantisce alla società segreta la possibilità di presentare le sue decisioni come unanimi e collettive". G. Leslie, M. Vincent (1972), "Urbanization in Nigeria: a planning commentary", in *An international urbanization survey to the Ford Foundation*.
⁷⁹ Vi è una differenza tra la solidarietà *ex post* ed *ex ante*. "La solidarietà *ex post* compensa normalmente chi subisce un calo dell'entrata redditizia, mentre *ex ante* la previene. Alla seconda appartengono: l'assistenza lavorativa nella stagione della coltivazione agli ammalati ed ai vecchi, in modo da terminare i lavori in tempo, prestito gratuito della terra da coltivare, prestiti nutrizionali o trasferimenti di cibo. Garantendo l'accesso ai fattori chiave della produzione - terra, lavoro e capitale - la solidarietà *ex ante* riduce i costi in due modi: attraverso la riduzione del disagio morale e dello spreco delle risorse comunitarie." M. Faichamps, "Solidarity Networks in Preindustrial Societies: Rational Peasants with a Moral Economy", in *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 41, n.1, Oct 1992, University of Chicago Press, p. 156.

⁸⁰ "Quando la crescita demografica creava pressione, spingendo i giovani a cercare nuove aree da coltivare, la tendenza era di stare il più vicino possibile ai vicini precedenti, intesi come parenti per principi ereditari, coi quali avevano sviluppato dei legami di cooperazione per grandi lavori di coltivazione." J.F. Ajayi, M. Crowder (1985), op. cit., p. 92.

⁸¹ "Il tipo di solidarietà prescelto in un dato contesto, dipendente comunque da qualche forma di negoziazione, è influenzato dal sistema politico ivi praticato." M. Faichamps (1992), op. cit., p. 150.

⁸² *Ibid.*, p. 159.

5.2.3. La politica

– *Configurazione sociopolitica tradizionale.* La struttura delle istituzioni familiari e sociopolitiche tradizionali mette in evidenza il tipo di equilibrio sociopolitico garantito dalle istituzioni genealogiche.⁸³ Dal momento che il contesto appartiene alla sfera delle società tradizionalmente decentralizzate, in cui la giustizia, l'organizzazione delle attività rurali e la mediazione di conflitti sociali sono affidate ai consigli guidati dagli anziani, ne consegue una visione culturalmente relativa della politica e dell'alleanza.⁸⁴ Dal periodo coloniale, è incominciata una fase nuova, tuttora in corso, i cui esiti si sono rivelati parzialmente positivi. Vediamone brevemente i caratteri peculiari.

– *La politica nel periodo coloniale.* Ad Umuabi, nel periodo coloniale, vi era un *Paramount Chief* nominato dal *British Administrative Officer* o *Resident*. Questo, a sua volta, nominava alcune persone di sua preferenza e degli anziani che potessero coadiuvarlo nel coordinamento delle attività sociali. L'ultimo *Paramount Chief* ad Umuabi è stato *Chief Nebo Ognata*. La fine del suo mandato coincide con la fine dell'*indirect rule* attraverso il *Paramount Chief*. Infatti s'istituì il *Divisional and District Council* che si prevedeva venisse costituito utilizzando l'*Electoral College System*. In base a questo sistema, venivano scelte cinque persone da ogni *ward*. Umuabi, che ha 21 wards, presentava 105 persone, le quali dovevano eleggere chi avrebbe rappresentato Umuabi come *councillor* ad Udi. Le persone elette facevano parte del *Divisional Administrative Council* di Udi per un periodo

totale di tre anni, cui seguiva lo scioglimento e nuove elezioni. Alcuni membri, normalmente persone importanti rappresentanti interessi particolari, erano nominati dal *District Officer* o *Resident*. Questo sistema venne poi rimpiazzato dal suffragio dei soli adulti, poco prima che la Nigeria diventasse uno Stato indipendente.

– *Aspetti politici attuali.* Nel corso degli anni ottanta, il governo federale, resosi conto della necessità di mantenere un terreno di dialogo con le aree rurali, ha voluto che venisse eletta una figura rappresentativa in tutte quelle aree rurali dove fino ad allora essa mancava. Questa decisione politica ammetteva una novità, e cioè la libera scelta della forma elettiva. Nella prima elezione, le candidature erano libere, ma a causa delle tensioni e conflittualità verificatesi prima e dopo le elezioni, si stabilì da quel momento di far ricorso, per le prossime consultazioni elettorali, ad un principio di *age grade*, in base al quale verranno eletti i futuri soggetti rappresentativi. Questa forma rappresentativa, la quale costituirà una novità in assoluto, prende corpo comunque all'interno di rapporti sociali preesistenti. Infatti, in base alla tradizione orale, si è potuto risalire alla più vecchia tra le unità rurali componenti Umuabi, in questo caso, Abiaha. Alla morte dell'attuale *chief*, gli abitanti di Abiaha proporranno un unico candidato, il quale assumerà automaticamente la carica di *chief*. Con questa formula rotatoria, legalmente riconosciuta, la carica di *chief* ruoterà tra le diverse unità rurali in considerazione della loro anzianità.

5.2.4. *La base economica* - Storicamente, l'economia della regione si basava sull'agricoltura e l'allevamento, e sui modesti commerci derivanti da queste attività. Trattandosi di un'agricoltura di sussistenza, lo scambio monetario – così come viene formalmente inteso – era poco sviluppato.⁸⁵ In simili circostanze, la forma dell'organizzazione produttiva ed il carattere della struttura sociale erano reciprocamente influenzati. Innanzitutto, non essendovi il bisogno di assumere braccianti per grandi lavori agricoli, la reciprocità rimaneva l'opzione preferita da molti. Ne deriva-

⁸³ "La relatività dei raggruppamenti politici, alleanze ed obblighi è ovviamente incoraggiata, se non prodotta, dalla rete genealogica, nonché dai fattori demografici ed ecologici, i quali insieme servono come base organizzativa di queste società". J.F. Ajayi, M. Crowder (1985), op. cit., p.99.

⁸⁴ "In assenza di pressione esterna, quattro piccoli segmenti di lignaggi A,B,C,D, agiranno come unità autonome e mutualmente competitive. Se qualcuno dell'unità E, spazialmente e genealogicamente distante, dovesse appropriarsi del terreno di D, o attaccarlo, A,B,C,D, si riunirebbero formando un lignaggio più grande, L. Quando questo avviene, E, chiamerebbe F,G,H, per formare un altro lignaggio più grande, M. Lo scontro avverrebbe tra i due grandi gruppi, L ed M. Se i membri di L dovessero subire una minaccia da un gruppo più lontano, M si aggiungerebbe ad L per formare un gruppo più grande, N. A fine conflitto, il livello di integrazione politica torna ai livelli iniziali". *Ibid.*, p. 98.

⁸⁵ Non si tratta di una caratteristica generalizzabile a tutti gli *ibo* poiché leggiamo che: "Mentre tanti gruppi tra gli *ibo* erano rimasti ancorati all'agricoltura di sussistenza per tutto il diciannovesimo secolo ed i primi del ventesimo, altri invece erano già coinvolti nel commercio". G. Leslie, M. Vincent (1972), op. cit., p.126.

va una forte coesione tra i membri dei *compounds* più vicini. La reciprocità tra i vicini era ritenuta conveniente, non solo per il forte legame di parentela ma anche per la facilità di comunicazione, in un sistema di collegamenti che era essenzialmente pedonale. In secondo luogo è importante considerare il meccanismo di trasferimento dei terreni, fonte principale di sopravvivenza. Scartata infatti la vendita, l'ereditarietà costituiva l'unico elemento in grado di garantire un accesso ordinato alla terra.

Sebbene i processi produttivi fossero di sussistenza, i soggetti socialmente più elevati preferivano pagare un lavoratore piuttosto che esporsi alle difficoltà della coltivazione. Tra questi lavoratori, alcuni si prestavano ad altre forme di lavori a pagamento, fra i quali diffusissima era la gestione per terzi dell'albero di palma.⁸⁶

– *La casa come fonte economica alternativa.* La costruzione delle nuove abitazioni e la lavorazione degli oggetti d'arredamento, costituivano anche un'importante fonte di reddito all'interno della comunità. Oltre alla consuetudine di nutrire il lavoratore per il periodo della realizzazione dell'opera, spesso le famiglie più disagiate, a differenza di altre che pagavano, escogitavano espedienti diversi di natura solidaristica, al fine di estinguere il debito contratto.

5.2.5. *I sistemi di coltivazione.* Nella gestione delle aree rurali erano in vigore sistemi diversi di coltivazione in funzione dei tipi di coltura e delle esigenze alimentari della popolazione. Nei terreni situati vicino alle abitazioni, spesso d'estensione limitata, si praticava un'agricoltura intensiva, tramite la rotazione di colture che servivano al fabbisogno del nucleo familiare e che non necessitavano dell'impiego di un maggior numero di forza lavoro; si trattava di legumi, cassava, mais, plantain. Nei terreni più lontani, di proprietà collettiva, si praticava un'agricoltura estensiva e si privilegiavano quelle colture, come lo *yam* ed il riso, che necessitavano di grandi appezzamenti di terreno per rendere i raccolti soddisfacenti ai bisogni alimentari dell'intera comunità.⁸⁷ In generale, comunque, l'agricoltura praticata si avvaleva

d'attrezzi, in legno o ferro, e processi produttivi relativamente semplici.⁸⁸ La caccia e la pesca non costituivano una base economica solida, almeno non quanto l'agricoltura o l'allevamento di bestiame.

5.2.6. *Il mercato e le transazioni.* A circa trecento metri dall'ingresso di Umuabi, è situato il principale e più antico dei suoi mercati, *Nkwoagu*. Un secondo mercato, *Obodo-ocha*, è localizzato in una posizione intermedia rispetto all'asse longitudinale che attraversa Umuabi. Entrambi sono divisi per funzioni commerciali e principi localizzativi: il primo, a funzione prevalentemente esterna, ma spesso ad uso anche interno, si affaccia sulla strada principale d'ingresso, mentre il secondo è localizzato più internamente, esattamente nella piazza di *Obodo-ocha*, da cui prende il nome.

Nkwoagu funzionava il giorno di *Nkwo*,⁸⁹ ovvero il primo giorno della settimana tradizionale—basata su di un ciclo di quattro giorni—e rimaneva aperto l'intera giornata. Recentemente esso viene aperto tutti i giorni, anche se continua ad essere maggiormente frequentato nella giornata di vendita tradizionalmente riconosciuta, *Nkwo* appunto. Vi vengono persone da zone lontane, anche dalle aree urbane e dalla stessa capitale, Enugu. *Obodo-ocha*, diversamente, è per tradizione un mercato giornaliero, essendo stato concepito ad uso interno, e rimane aperto solo il mattino.

In entrambi i mercati, vigevano simultaneamente due meccanismi paralleli di scambio. Vi si praticava infatti il baratto, e vi si utilizzavano contemporaneamente dei surrogati monetari, il più usato dei quali era l'*Okpogho*. Le persone socialmente più elevate compravano e pagavano beni di valore e prezzo superiori, utilizzando principalmente come valore di scambio l'*Okpogho*; il baratto, invece, era assai comune tra gruppi e persone a basso reddito che lo utilizzavano come mezzo per rifornirsi dei necessari beni quotidiani. Questa differenziazione risiede principalmente nel fatto che le persone a basso

⁸⁶ Dall'albero di palma, non solo si estrae il vino, ma è anche fonte di altri prodotti. Dalle bucce delle sue noci si estrae l'olio e dalle noci si estrae crema per il corpo.

⁸⁷ Nei periodi di grande lavoro, in questi terreni venivano costruite strutture leggere nelle quali i coltivatori trovavano riparo per la notte.

⁸⁸ Eggertsson nella parte introduttiva allo studio dell'economia di transazione — "Costo dell'informazione e di transazione" — sottolinea il fatto che la tecnica produttiva semplice, la produzione domestica e la mancanza di specializzazione, creano relativamente poche domande di imposizione contrattuale e sistemi di misura. T. Eggertsson (1990), op. cit., p.303.

⁸⁹ Gli altri giorni della settimana tradizionale sono *Eke*, *Orie* ed *Afor*.

reddito non potevano disporre dell'*Okpogho*, che in determinati periodi arrivava ad avere valore nominale pari a 30 *shillings*.

5.2.7. *Il valore monetario ed il sistema di scambio* - Vediamo ora di analizzare più in dettaglio questo secondo modo di estinguere le transazioni, attraverso cioè l'utilizzo di surrogati monetari. Oltre all'*Okpogho*, di cui si è appena scritto, e che usualmente equivaleva a circa due *shillings* e sei *pence* o trenta *kobo* in moneta nigeriana, erano in uso altre "monete", quali l'*Anyu* e l'*Ego Ayolo*. Gli *Anyu* erano dei pezzi di ferro, aventi valore diverso che andava da mezzo *Kobo* ad un *Kobo*, ecc. Sono stati usati anche dopo l'introduzione della *sterling* da parte dell'amministrazione britannica. *Okpogho* ed *Anyu* furono poi progressivamente accantonati, anche se, persone nate all'inizio degli anni trenta e da noi intervistate, ricordano di averli visti in circolazione negli anni di gioventù. L'introduzione della *sterling* ad Umuabi avvenne da parte dei lavoratori salariati, principalmente insegnanti e minatori, i quali essendo pagati appunto in *sterling* li introdussero in loco attraverso le diverse forme di transazione.

5.3. *L'articolazione tra modernità e tradizione*

5.3.1. *La cultura e la modernizzazione* - Torniamo a considerare la pratica della reciprocità di cui si è precedentemente accennato. La scelta lasciata al debitore tra la restituzione del dono e l'aiuto ad altre persone, costituisce una forma di flessibilità organizzativa, basata su forme di costrizioni informali,⁹⁰ usanze e leggi tradizionali, facenti parte degli attributi culturali.⁹¹ In altre circostanze, dati i limiti imposti dalla modernizzazione, tale pra-

tica prevede come ulteriore alternativa un contributo monetario in sostituzione della propria presenza,⁹² ciò crea le premesse affinché l'individuo non sia obbligato a diventare un defezionista. In assenza di iterazione e manifestazioni sociali consolidate nei secoli, e quindi di giochi ripetuti, la soprascritta flessibilità sarebbe praticamente impossibile.⁹³

Vediamo più in dettaglio l'ultima alternativa descritta; la partecipazione alla pulizia di luoghi collettivi o pubblici significava cooperazione mentre la non partecipazione significava necessariamente defezione. Le residenti in aree urbane erano impossibilitate a partecipare, e la non partecipazione, classificabile dunque come defezione, poteva essere emulata. La soluzione di natura cooperativistica escogitata, ovvero un contributo monetario che risarcisse l'assenza, o nuovo gioco aggiuntivo,⁹⁴ rispetto ad un problema ritenuto collettivo, è priva di qualunque misura coercitiva.⁹⁵ Si è così evitato la nascita di un problema, il quale costituirebbe un pericolo per la stabilità sociale, se dovesse essere emulato.

la domanda dei prodotti e dalla modifica tecnica. Ritiene sia necessario superare il modello di equilibrio generale convenzionale, nel quale le risorse, la tecnologia, le istituzioni e la cultura sono trattati come dati. Nello studio della modifica socioeconomicale a lungo raggio, le relazioni tra le variabili devono essere considerate ricorrenti. La nostra capacità, sempre secondo l'autore, di usare dei modelli per studiare la relazione tra le risorse e la modifica tecnica è relativamente forte, mentre la stessa capacità è relativamente debole quando si tratta della relazione tra gli attributi culturali e la modifica tecnica o istituzionale. Per ulteriori approfondimenti si veda V.W. Ruttan, "Cultural Endowments and Economic Development: What can we learn from Anthropology?", in *Economic Development and Cultural Change*, Vol.36, n.3, Apr.1988, University of Chicago Press, pp.S247S248.

⁹⁰ "Le costrizioni informali vengono dalle informazioni socialmente trasmesse e sono parte dell'eredità che chiamiamo cultura". D.C. North (1990), *Institutions, Institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, London, p.37.

⁹¹ Vernon W. Ruttan, nel suo scritto, per la verità inerente alla relazione tra gli attributi culturali e lo sviluppo economico, coglie l'occasione per menzionare un suo studio, nel quale le modifiche tecniche ed istituzionali sono ritenute endogene al sistema economico. La modifica tecnica è considerata come indotta dai cambiamenti nell'offerta dei fattori, dalle domande dei prodotti e dalla modifica istituzionale, mentre la modifica istituzionale è invece considerata come indotta dai cambiamenti nell'offerta dei fattori, dal-

⁹² "Le cross cutting allegiances introducono costi secondari per chi viola il diritto di proprietà e/o rifiuta di partecipare al processo di compensazione", T. Eggertsson (1990), op. cit., p.295.

⁹³ La teoria dei giochi ripetuti ad infinitum ha dimostrato che comunque, la cooperazione mantiene la sua validità, quando è stata consolidata da un'interazione sociale di lungo periodo. Si veda in dettaglio J.F. Ajayi, M. Crowder (1985), op. cit., p.149.

⁹⁴ Si veda T. Eggertsson (1990), op. cit., p. 294.

⁹⁵ Definito "patto di mutua assicurazione" da M. Fafchamps, la solidarietà si rafforza: la base fondativa è la partecipazione collettiva più che la coercizione. Si veda J.F. Ajayi, M. Crowder (1985), op. cit., p.150.

Per il mantenimento dell'ordine, si ricorreva a deterrenti psicologici, come ad esempio la pubblicizzazione nel caso di furti. Data quindi la quasi totale assenza di privacy e l'alto grado di controllo sociale esistente in questo tipo di società, un potenziale ladro era dissuaso dal commettere qualsiasi reato, a fronte dell'inevitabile esclusione sociale che sarebbe ricaduta su di sé e sui propri discendenti.

Tutti i casi appena descritti dimostrano l'esclusione fin dall'inizio di ciò che un giocatore potrebbe accettare come la strategia dominante, ovvero il rifiuto della cooperazione, dipendente semplicemente dalla convinzione di astenersi da uno scambio non conveniente.⁹⁶ Proponendo alternative accettabili al giocatore ed utili alla collettività, gli eventuali costi sociali, psichici e di transazione vengono ridotti od eliminati.⁹⁷ Inoltre un individuo razionale sarebbe convinto sin dall'inizio che la defezione non è la strategia dominante.⁹⁸

Il *pay-off matrix* è unico e positivo per i due giocatori; individuo contro individuo, collettività contro individuo.

5.3.2. *Gli effetti della modernizzazione sulla struttura economica* - I primi visitatori, attirati dalle possibilità commerciali che offriva il luogo, si concentrarono prevalentemente nelle città portuali.⁹⁹ Le società decentralizzate, pur avendo un sistema di organizzazione sociale e politico efficiente e funzionale, rimasero a lungo in ombra, e

non suscitavano molto interesse. Questo spiega il perché, in alcune zone, anche in presenza di amministratori, nel periodo coloniale si ebbe il confronto tra le due culture solo grazie all'attività dei missionari.¹⁰⁰

Nel periodo in questione, ad Umuabi, lo scambio monetario ed il commercio erano già sviluppati. Non a caso, si parla di frequenti viaggi che avvenivano in mercati lontani.¹⁰¹ Questi viaggi servivano per vendere i prodotti locali, ma anche per comprarne degli altri da destinare al mercato interno. Subentrò di fatto il tentativo di diversificare le fonti redditizie, ma anziché assistere all'investimento nel settore agricolo, per sfruttare meglio la base economica attraverso un impulso innovativo ai processi e alle tecniche lavorative, si assistette invece alla migrazione verso le aree urbane e all'instaurarsi di un modo di vivere duale.

- *La migrazione.* Come si è visto il desiderio del benessere, non ha stimolato un uso ottimale delle risorse,¹⁰² l'accumulo del *surplus* e l'investimento nella base economica precedente, ma ha provocato un consistente flusso migratorio verso le aree urbane, attirato da una serie di opportunità di lavoro nel settore pubblico e privato.

Tale flusso migratorio ha assunto direzioni e caratteri diversi:

- Migrazione verso la città di Enugu, la capitale dell'ex regione dell'est ed attuale capitale dello Stato di Enugu, per assunzioni nel pubblico impiego, nella miniera di carbone, a quell'epoca funzionante a pieno regime, e per attività commerciali autonome.
- Migrazione verso le città del nord, ritenute favore-

⁹⁶ "La derivante soluzione "Pareto inferior", nasce quando un giocatore si astiene dal gioco, creando una situazione che lascia le parti nella condizione peggiore rispetto alla condizione che risulterebbe da un'eventuale cooperazione. Le alternative accettabili, positive per entrambi dall'inizio, sono dunque delle soluzioni al dilemma del prigioniero, e corrispondono ad un *ex ante contract*." Si veda D.C. North (1990), op. cit., p.28.

⁹⁷ T. Eggertsson ritiene che l'efficacia degli effetti secondari dipende dal tipo di vincolo/legame sociale. T. Eggertsson (1990), op. cit., p.297.

⁹⁸ Partendo dal presupposto che la nozione di *pay-off* ha un livello di applicabilità non solo sociale ma economica, il corrispettivo economico è quanto sostiene North, cioè "in base ad assunzioni comportamentali strettamente derivate dalla massimizzazione della ricchezza, un partner in uno scambio può barare, rubare o mentire quando il *pay-off* di quell'attività eccede il valore delle opportunità alternative a disposizione del partner stesso." D.C. North (1990), op. cit., p.30.

⁹⁹ G. Leslie, M. Vincent (1972), op. cit., p.88.

¹⁰⁰ Le prime strutture per l'istruzione, anche di livello superiore, come la *Community Secondary School*, ad Umuabi, furono costruite proprio ad opera di alcuni missionari. Oltre al supporto a favore dell'istruzione, essi portarono a termine molti progetti sanitari: ospedali, cliniche e maternità.

¹⁰¹ Il mercato di Onitsha, distante una sessantina di chilometri, ne costituisce un esempio.

¹⁰² "In realtà, l'uso ottimale delle risorse implica aggiustamenti di diversi margini: la scelta del prodotto, la tecnologia, gli investimenti degli *input*, il tempo previsto per l'elaborazione degli *output*, ecc. La scelta di questi margini dipende in parte dal costo di definizione e gestione della esclusività e dal costo di negoziazione ed applicazione dei contratti, dipendenti dagli attributi fisici delle risorse e dall'ambiente istituzionale". T. Eggertsson (1990), op. cit., p.89.

voli per l'avvio di attività commerciali autonome; in queste aree abbondava infatti l'offerta di lavoro poiché gli *haussa* si dedicavano prevalentemente alla pastorizia.

- Migrazione verso Lagos, allora capitale e *primate city*.
- Migrazione verso altre capitali e città.

Non ultimo, l'analisi storica evidenzia come carattere peculiare del periodo coloniale, la concentrazione nelle aree urbane di scuole, specialmente di livello superiore, ospedali, ecc. Alla prospettiva di reddito rappresentata dalle aree urbane, si dovrebbe quindi affiancare l'attrattiva da esse esercitata per motivi di istruzione, di salute, ecc. I flussi migratori derivanti da quest'ultimo fattore, sarebbero comunque di entità modesta e contenuti entro un raggio limitato.

- *Una critica in chiave retrospettiva.* Se lo sviluppo necessita di una crescita economica sostenuta, cambiamenti nell'ambiente sociopolitico e flessibilità nella struttura istituzionale, allora è chiaro che qualcosa si è inceppato nel meccanismo, ed è lecito supporre che ciò sia da ricondurre all'incomunicabilità tra due forme istituzionali diverse, quella tradizionale e quella moderna.

Ad Umuabi, esisteva una struttura sociopolitica a taglio orizzontale in un equilibrio consolidato da secoli, e con una struttura dei diritti proprietari che frenava gli individui dall'assumere iniziative imprenditoriali. La gerarchia istituzionale aveva il suo rappresentante nell'incaricato amministrativo per la divisione di Udi,¹⁰³ capoluogo amministrativo per un'insieme di aree rurali. Lo Stato, attraverso l'incaricato amministrativo, poteva fornire incentivi ed informazioni utili ai fini dell'innovazione tecnica. Vi erano le premesse per evitare una situazione di ristagno economico, generato dall'abbandono dell'area, o di decremento demografico. Da questo momento in poi, non si è più creata la condizione idonea alla ripresa o crescita economica, allo sviluppo dell'area, in tendenza con il processo di modernizzazione.

Lo Stato Federale, in considerazione del fatto che la popolazione possedeva beni terrieri, quindi garanzie per poter accedere a sistemi finanziari creditizi, sarebbe potuto intervenire sfruttando i caratteri sociopolitici e cul-

turali tradizionali, evitando per quanto possibile un approccio tendente a mostrare il suo potere coercitivo. Questo al fine di evitare che s'innescasse un processo moltiplicativo, in base al quale l'agricoltura ha perso progressivamente di peso rispetto alla capacità economica complessiva.¹⁰⁴ Diverse sono le forme che avrebbe potuto assumere l'iniziativa pubblica:

- Attività di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, ad opera dell'incaricato amministrativo con la mediazione del Consiglio degli Anziani, per divulgare i vantaggi del risparmio ai fini dell'investimento, e l'importanza della partecipazione contributiva per la realizzazione delle opere pubbliche.
- Proposta di gestione da parte dello Stato delle informazioni relative alle localizzazioni dei diversi mercati e alle dimensioni di domanda e offerta dei diversi prodotti, con l'intento di finalizzare le potenzialità di risorse e manodopera ad una maggiore produttività.
- Creazione di un sistema finanziario-credizio

Per ironia, le organizzazioni e le associazioni sarebbero arrivate dopo alcuni anni a finanziare alcune opere pubbliche, e ad organizzarsi in tendenza con il processo di modernizzazione, svolgendo così una funzione che lo Stato centralistico non fu in grado di svolgere.

5.3.3. Alcune considerazioni sul fenomeno migratorio

La migrazione, sia nella forma di pendolarismo tra area urbana e rurale, che come residenza prolungata nell'ambiente urbano, non coinvolgeva inizialmente tutti i componenti il nucleo familiare. In linea con il processo di modernizzazione e urbanizzazione, essa da movimento individuale è divenuta, in anni successivi, movimento familiare. I costi sociali della migrazione individuale consistevano essenzialmente nella separazione coniugale temporanea, che si rivelò un fenomeno assai diffuso. Tale

¹⁰³ "Divisione" è il termine utilizzato nella prima repubblica parlamentare, che ebbe fine nel 1967, per definire il territorio di competenza amministrativa di Udi.

¹⁰⁴ Dato che l'economia nazionale era basata per il 98% sull'agricoltura, lo Stato avrebbe potuto sfruttare l'equilibrio garantito dal consiglio degli anziani proponendosi come forza generatrice di forme produttive cooperativisticamente organizzate, guidando altresì la distribuzione e/o il reinvestimento del *surplus*. Esso sarebbe potuto, d'altra parte, entrare in merito alla gestione dei mezzi produttivi e intervenire indirizzando efficientemente i diversi processi produttivi.

fenomeno era prevalente tra gli emigranti verso aree urbane lontane. I movimenti da Umuabi verso Enugu, erano invece, per la vicinanza dei luoghi, essenzialmente pendolari. Unica eccezione era costituita dai minatori che disponevano di un alloggio nel luogo di lavoro, e dai lavoratori, generalmente a basso reddito, che preferivano risiedere stabilmente ad Enugu, lasciando le famiglie ad Umuabi, al fine di poter accumulare un risparmio maggiore. La scelta dell'affitto come uno dei modi per risparmiare era basata sulla possibilità offerta da un particolare schema abitativo, definito *rooming houses*.¹⁰⁵

La maggior parte degli immigrati nelle aree urbane, che avevano lasciato le famiglie in via temporanea, erano analfabeti o avevano un livello di istruzione al di sotto di quello superiore e svolgevano essenzialmente lavori manuali a basso reddito. Il fenomeno è diminuito con il progressivo elevarsi del livello di istruzione. Una maggiore istruzione non procurava soltanto un reddito maggiore ma maggiori garanzie di inserimento nell'ambiente urbano. Essa costituiva del resto un fattore fondamentale nell'influenzare le decisioni degli emigrati riguardo alla possibilità di partire con la famiglia oppure di accettare la concezione tradizionale sui ruoli dei componenti il nucleo familiare.

5.3.4. *Il ruolo moderno delle associazioni* - Dai tempi delle prime migrazioni fino ai giorni nostri, sono nate diverse associazioni ed altre organizzazioni sociali chiamate *social clubs*. Pur essendo la socializzazione lo scopo originario della loro formazione, progressivamente esse hanno assunto altri compiti, in particolar modo la politicizzazione, ovvero la gestione collettiva delle attività inerenti lo sviluppo dell'area rurale di provenienza, Umuabi. Questo principalmente per l'assenza di politiche "progressive" per lo sviluppo rurale da parte dei governi federale e

statale. Generalmente la comunità di Umuabi, attraverso queste associazioni, concepisce dei progetti che vengono portati a conoscenza dei due livelli governativi superiori, grazie alla mediazione dell'*Umuabi town union*. Al livello di governo statale e federale, gli organismi preposti, dopo una necessaria valutazione, possono operare per la realizzazione dei progetti; nella realtà tale procedura si è rivelata piuttosto difficile per una serie di motivi che approfondiremo di seguito.

Attualmente, ad Umuabi, esistono dieci associazioni,¹⁰⁶ fra le quali l'*Umuabi town union*, è l'organo di sviluppo riconosciuto dal governo. I suoi membri, democraticamente eletti tra i *kindred groups*, rappresentano Umuabi negli incontri per lo sviluppo delle aree rurali. Essi portano le proposizioni a conoscenza del governo statale e federale, e sono tenuti ad usare le donazioni strettamente per lo sviluppo, nonché a seguire il procedimento fino all'esito desiderato. Il loro lavoro è coordinato insieme al *chief* ed al *councillor* rappresentante di Umuabi in *Udi Local Government Area*.¹⁰⁷

A questo punto, in ragione dell'attuale complessità dialettica istituzionale, che accoglie al suo interno la forma rappresentativa tradizionale e quella moderna in un particolare equilibrio di funzionamento, e considerando il ruolo moderno delle associazioni, vale la pena richiamare brevemente le competenze e gli ambiti operativi dei tre livelli di governo nonché le fonti di entrata fiscale del solo governo locale, relativamente allo sviluppo.

- I tre livelli di governo: competenze ed ambiti operativi.

Al livello governativo federale esiste un organo politico, il *Directorate for Foods, Roads and Rural Infrastructure* - D.F.R.R.I., che gestisce lo sviluppo delle aree rurali. I suoi ambiti di competenza riguardano l'approvvigionamento idrico, la fornitura di energia elettrica e lo sviluppo del sistema viario nell'ambiente rurale. Ad un altro organo, definito *Orientation Agency*, spetta il compito di informare i componenti delle associazioni circa i diritti

¹⁰⁵ Questo tipo abitativo è caratterizzato da una flessibilità particolare, ottenuta dalla presenza di porte tra tutte le stanze, che consentiva sia l'affitto di una singola stanza da parte di molti soggetti maschili, che l'affitto di un numero desiderato di stanze, da parte di una famiglia.

Le *rooming houses*, esistono ancora nelle zone ad alta densità, generalmente abitate da individui e famiglie a basso reddito. Il numero di stanze occupato dagli inquilini, è in funzione del reddito piuttosto che del numero dei componenti la famiglia. Difatti molti non riuscirebbero ad affittare un appartamento *standard*. Di qui, l'utilità della flessibilità implicita nelle *rooming houses* per la popolazione a basso reddito.

¹⁰⁶ Le associazioni esistenti attualmente ad Umuabi sono le seguenti: *Umuabi social and welfare club*, *Umuabi cultural and welfare club*, *Umuabi agegrade organisation*, *Ifedioranma agegrade*, *Peace and unity agegrade*, *Aganiru agegrade*, *Better life for rural women organisation*, *Okwuejinelo* (organizzazione femminile), *Umuabi improvement union*, *Umuabi town union*.

¹⁰⁷ La *Local Government Area* in Nigeria corrisponde nell'intento alla *county* statunitense.

ed obblighi delle persone rappresentate nei programmi di sviluppo rurale.

Al livello statale, l'organo politico responsabile dell'istruzione secondaria e della gestione ospedaliera nella sua area di autorità è il *Ministry of Local Government*. Di sua competenza sono anche la gestione ordinaria degli impianti idrici e dell'energia elettrica. La gestione di tutto il personale dell'autorità locale è affidata invece al *Local Government Service Commission*.

L'autorità locale attraverso i *supervisors* concentra la sua attenzione sulla sanità primaria, costruzione e manutenzione stradale, istruzione per gli adulti, schemi di estensione agricola, servizi sociali e sviluppo del mercato e della piccola industria.

L'unica fonte di entrata fiscale del governo locale è quella derivante dalla concessione di licenze commerciali e, in particolar modo, dalla tassa sulla licenza per la vendita di liquori, per i servizi di ristorazione e per l'affitto di negozi nei mercati, ecc. Queste più la quota che riceve dal governo federale e statale, costituiscono le entrate fiscali effettive del governo locale.

5.3.5. Il finanziamento delle opere pubbliche ad Umuabi - Se, come si è visto nel paragrafo precedente, c'è una quasi totale assenza di politiche intese come *affirmative actions* da parte degli organi di governo federali, statali e locali, sarebbe più che lecito domandarsi come vengono finanziate le opere pubbliche ad Umuabi.

In teoria, l'*Udi Local Government* può decidere di localizzare una piccola industria ad Umuabi o di migliorare le strade, e portare avanti l'iniziativa senza incontrare ostacoli burocratici di rilievo. Il governo federale può anch'esso decidere di localizzare un progetto in una qualunque area nigeriana, ad esempio Umuabi, e gestire l'intera operazione, a patto che gli abitanti del luogo dominino l'area. La giustificazione che i governi federale e statale forniscono circa la loro incapacità di proporre e realizzare dei programmi e progetti è di natura finanziaria. In realtà, i lavori vengono finanziati attraverso donazioni volontarie o attraverso tassazioni "imposte" dalla *Umuabi Town Union*.

Generalmente le donazioni mensili delle associazioni vengono usate per il benessere degli iscritti o membri. La loro struttura organizzativa prevede infatti che esse rivestano un ruolo importante nella gestione finanziaria individuale e collettiva, corrispondente a quello delle associazioni *afixed fund* -risparmi e prestiti-¹⁰⁸ ed associazioni *a rotating savings and credit* -risparmi di gruppi e presti-

ti a condizioni particolari.¹⁰⁹ Queste associazioni esistenti ad Umuabi, oltre ad iniziative volte a migliorare il livello del benessere dei membri, finanziano precisi progetti comunitari, come riparazioni stradali, apparecchiature mediche per centri sanitari, costruzione di proprie sedi, utilizzate anche come centri civici a servizio della comunità e collettività.¹¹⁰ Nella stessa ottica va vista anche l'iniziativa delle donne provenienti da Umuabi, le quali sono riuscite ad organizzarsi formando una cooperativa, e a mettere insieme i soldi per comprare una macchina per la lavorazione di un prodotto commestibile locale, il *garri*.¹¹¹ La suddetta iniziativa ha un risvolto socialmente positivo in quanto elimina la fatica nell'ambiente domestico per le donne, ma in più, costituisce anche un importante beneficio economico, poiché il ricavato del servizio reso a pagamento verrà destinato a qualche altra iniziativa socialmente utile per la comunità: la solidarietà, l'investimento collettivo e l'intenzione di recuperare i costi, *cost recovery*, possono coesistere.

¹⁰⁸ "Le *fixed associations* sono come le banche nel settore formale. Di solito, ogni iscritto o membro dà una determinata cifra ad intervalli regolari, come stabilito dalle regole interne. Il totale viene restituito dal tesoriere alla fine di ogni anno solare o entro un tempo prefissato collegialmente". M.P. Miracle, D.S. Miracle, L. Cohen (1980), "Informal savings mobilization in Africa" in *Economic Development and Cultural Change*, Vol.28, n.4, University of Chicago Press, p.703.

¹⁰⁹ Le *rotating savings & credit association*, le quali a volte svolgono attività come le *fixed fund associations*, sono associazioni nelle quali tutti i membri contribuiscono settimanalmente con una cifra specifica, il cui totale viene assegnato settimanalmente o mensilmente ad uno dei membri; il procedimento si ripete a ciclo predeterminato finché tutti i membri non avranno ricevuto la somma totale. Si veda: *Ibid.*, p.709.

¹¹⁰ A titolo esemplificativo, l'associazione delle persone provenienti da due *wards* -Umuokefi ed Umuifi- ha costruito un centro, parte del quale ha poi donato come sede per l'ufficio postale di Umuabi. Quest'opera non è altro che l'espressione di una rilevante funzione che hanno queste associazioni, aggiuntiva rispetto alla normale gestione dei risparmi e degli interessi individuali degli iscritti, cioè l'operare per progetti di sviluppo comunitario.

¹¹¹ Il *garri*, accompagnato a diversi tipi di sugo, costituisce un alimento di base dell'alimentazione tradizionale del luogo. La preparazione di detto alimento, derivato dal *cassava*, richiede un lungo processo di lavorazione nell'ambiente domestico, sopportato esclusivamente dalle donne.

5.3.6. *Il punto di contatto* - All'interno delle norme culturali di origine tradizionale che, assieme alle norme formali di natura moderna, caratterizzano una fase non propriamente transitoria e meglio definibile come l'articolazione tra modernità e tradizione, colpisce per importanza quel che si può definire come il processo di legittimazione dei rappresentanti politici. Tale processo, basato sulle norme di lealtà verso la comunità rurale di origine, da parte dei residenti urbani, consiste nella partecipazione o nel contributo allo svolgimento della vita nell'ambiente rurale: le remunerazioni integrative ai parenti, gli aiuti ai conoscenti appartenenti alle categorie più svantaggiate, gli aiuti agli immigrati più recenti nelle aree urbane, il tipo di *lobby* attuato dai residenti urbani per lo sviluppo dell'area rurale di origine, sono tutte forme della dimostrazione di questa lealtà, ed un modo di conservare il principio di solidarietà tradizionale. In esse tuttavia vi è anche mascherata l'intenzione da parte delle *élites* urbanizzate, di alimentare le reti di conoscenza e di consolidare l'area rurale come base per l'attività politica. Ben consci che le alleanze politiche sono il più delle volte facilitate dal comune desiderio di apportare dei miglioramenti nell'area rurale di provenienza, le *élites* urbanizzate ritengono che l'appoggio di detta area costituisca una base sicura per la scalata politica, ed è difficile perciò ipotizzare come esse possano adoperarsi attivamente affinché vengano introdotte modificazioni fondamentali al modello di vita attuale nell'area rurale.

6. ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Sono emersi, in queste pagine, alcuni nodi fondamentali la cui comprensione è preliminarmente necessaria ad un'efficace applicazione di un'ipotesi di sviluppo sostenibile.¹¹² Essi evidenziano il nascere e permanere di

una formazione discorsiva dualistica tra modelli tradizionali e moderni, rivelando l'orientamento delle diverse reinterpretazioni in chiave moderna dei costumi tradizionali, e l'influenza di determinati aspetti tradizionali su taluni eventi all'interno del processo di modernizzazione.

Prima di concludere, vogliamo soffermarci su un importante aspetto analitico inerente il concetto stesso di sviluppo sostenibile. Se provassimo per un attimo a considerare "il processo di modernizzazione" come il percorso analitico-esplicativo attraverso il quale è possibile comprendere appieno il significato di sviluppo, e se attribuiamo allo stesso le caratteristiche di un *continuum* concettuale, la sua difficoltà applicativa diventerebbe subito evidente, a meno che il passaggio dalla sua generalizzazione alla tematizzazione dei suoi caratteri disciplinari costitutivi non avvenisse in funzione delle tradizioni culturali, ovvero contestualizzandolo. Lo sviluppo che sia sostenibile non può essere disgiunto dalla dimensione culturale. Con questo non intendiamo dire che detta dimensione culturale debba essere pedissequamente accet-

che risiedono permanentemente nell'area rurale e vivono di un'agricoltura di sussistenza. Tale stato di indigenza è mitigato solamente dalle forme remunerative integrative che provengono dai parenti residenti nelle aree urbane. Questo flusso di capitale, proveniente dalle aree urbane, è la dimostrazione di come la base economica si sia altresì spostata nelle città.

A differenza della base operativa delle associazioni e con essa dell'intera base economica della comunità, spostatesi nelle aree urbane a causa dello squilibrio demografico nell'area rurale derivante dalla migrazione, lo spostamento dei centri decisionali ha seguito un'altra tendenza. All'autorità orizzontale tradizionale, è stata sovrapposta una moderna, verticalmente gerarchizzata. Ai tentativi, avvenuti dall'esterno di trasformare il sistema della gestione del potere, non è corrisposta una trasformazione economica *in loco*. La base economica tradizionale non è stata né rivitalizzata né trasformata in modo da frenare o per lo meno rallentare la migrazione. La migrazione verso le aree urbane che ha avuto inizio più di quaranta anni fa è proseguita incrementandosi con la creazione delle nuove città capitali. Infatti quella parte di popolazione il cui livello di istruzione non supera la semplice alfabetizzazione, disposta ed in grado di svolgere solo lavori manuali, approfitta delle nuove opportunità lavorative createsi nelle aree urbane. In realtà, del resto, è difficile per gran parte della popolazione resistere all'attrazione offerta dall'area urbana, che offre comunque delle migliori garanzie di qualità della vita (ospedale, scuole, ecc.).

¹¹² Si è visto che vi è stata una reinterpretazione in ottica moderna di determinate dinamiche, già esistenti nella tradizione. Con la migrazione in aree urbane, sono nate delle associazioni che svolgono, dal punto di vista organizzativo decisionale, il ruolo che spettava all'associazione dell'*age grade*. Di conseguenza, sotto il profilo sociale la base operativa delle associazioni si è progressivamente spostata nelle aree urbane, creando le premesse per degli investimenti collettivi nell'area rurale di origine. Infatti si è assistito alla nascita nelle aree urbane di diversi meccanismi finanziari, dai quali però rimangono di fatto esclusi coloro

tata nel complesso delle sue manifestazioni, allorché partiamo dal presupposto che in essa siano presenti aspetti negativi, potenziali ostacoli allo sviluppo, e positivi, intesi invece come forze propulsive. Tra gli ostacoli si potrebbe annoverare la struttura del diritto di proprietà terriera, data la sua natura rigida, e quindi incapace di stimolare una certa iniziativa e dinamismo imprenditoriali. D'altra parte, la natura cooperativistica, tipica dei rapporti sociali tradizionali, può senz'altro, nella sua versione reinterpretata in funzione delle esigenze del presente, essere uno strumento funzionale ad un'efficace applicazione di un aspetto del concetto di sviluppo sostenibile.

In questo quadro ci preme, tuttavia, sottolineare come, a nostro avviso, l'istruzione sia la *conditio sine qua non* affinché la popolazione di Umuabi, come di tutte le aree rurali nigeriane, possa raggiungere una maggiore consapevolezza dei propri diritti e del proprio ruolo nel contesto sociale e territoriale nigeriano. Solo una massiccia campagna d'istruzione può spingere una comunità ad una reinterpretazione positiva, dinamica e proiettata al futuro di quelle componenti fondamentali della cultura tradizionale, che potrebbero costituire uno strumento chiave per rompere l'attuale equilibrio di povertà ed innescare un processo di sviluppo, che sarà sostenibile in quanto culturalmente e socio-territorialmente compatibile. L'istruzione costituisce del resto uno strumento fondamentale per favorire l'accettazione e l'apprezzamento delle tante componenti etniche costituenti la società nigeriana, e di tutti quei fattori innovativi, a livello tecnologico, economico e politico, che sono esogeni ai caratteri tradizionali.¹¹³

In conclusione, abbiamo prodotto le nostre interpretazioni e valutazioni, non da pessimisti come si potrebbe pensare, ma nella speranza che "il domani" possa sempre rivelarsi meglio "dell'oggi". Il nostro senso pragmatico ci suggerisce tuttavia che, mentre il passo dell'uomo è "aritmetico", l'evolversi degli eventi segue una "progressione geometrica". Siamo consci comunque, che molti né stanno prendendo coscienza e siamo quindi fiduciosi che, insieme, si riuscirà a pensare ed agire per il nostro futuro comune.

¹¹³ Questo nostro auspicio non nasconde la consapevolezza di sostenere una proposizione di attuazione quanto mai complessa. L'alfabetizzazione è uno dei grandi problemi nigeriani che fino ad adesso non si è saputo e voluto affrontare: pur fiduciosi, rimaniamo convinti che questo grande compito spetta essenzialmente ad uno Stato che abbia accettato il principio di una società più democratica ed equa.

Riferimenti bibliografici

- ADE AJAYI, J. F.; CROWDER, M. (1985) *History of West Africa*, Vol. 1, Longman Group Ltd., England.
- ASIKA, U. (1971) "Rehabilitation and Resettlement", in Ayida, A. A.; Onitiri, H. M. A. (a cura di) *Reconstruction and Development in Nigeria*, Oxford University Press, Oxford.
- BALBO, M. (1992) *Povera Grande Città, L'urbanizzazione nel Terzo Mondo*, Franco Angeli, Milano.
- CAPUTO, E.; RABELLOTTI, R. (1990) *New Approaches to Development Cooperation*, Istituto Italo Africano, Roma.
- COMMISSIONE MONDIALE PER L'AMBIENTE E LO SVILUPPO (1988) *Il futuro di noi tutti*, Bompiani, Milano.
- DIZIONARIO ENCICLOPEDICO UNIVERSALE (1995) Vol. II, Sansoni Editore, Milano.
- EGGERTSSON, T. (1990) *Economic Behavior and Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge.
- ENCICLOPEDIA GEOGRAFICA MONDIALE (1995) Vol. II, Istituto Geografico de Agostini, Novara.
- FARFCHAMPS, M. (1992) "Solidarity Networks in Preindustrial Societies: Rational Peasants with a Moral Economy", in *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 41, n. 1, University of Chicago Press, Chicago.
- GALBRAITH, J. K. (1980) *La natura della povertà di massa*, Arnoldo Mondadori Editori S.p.A., Milano.
- GARZANTI (1977) *Enciclopedia Europea*, Vols. V-VI.
- GEERTZ, C. (1988) *Antropologia Interpretativa*, Il Mulino, Bologna.
- GREEN, L.; MILONE, V. (1972) *Urbanization in Nigeria: a planning commentary. An international urbanization survey to the Ford Foundation*.
- GUGLER, J. (1991) "Life in a dual system revisited: Urban-Rural Ties in Enugu, Nigeria, 1961-1987", in *World Development*, Vol. 19, n. 5, Pergamon Press, England.
- MABOGUNJE, A. L. (1992) *Habitat International*, Vol. 16, n. 2, Pergamon Press, England.
- MAKLER, H.; ARNAUD, S.; NEIL, J. S. (1982) "Recent trends in theory and methodology in the study of economy and society", in *The State of the Art*, Sage Publications Ltd., London.
- MINISTRY OF ECONOMIC DEVELOPMENT (1975) *Third National Development Plan, 1975-1980: East Central State Program*, Official Document n. 5 of 1975, Enugu.
- MIRACLE, P.; MIRACLE, D. S.; COHEN, L. (1980) "Informal savings mobilization in Africa", in *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 28, n. 4, University of Chicago Press, Chicago.
- MONDIN, B. (1982) *Una nuova cultura per una nuova società*, Editrice Massimo, Milano.
- MURRAY, J. (a cura di) (1981) *Cultural Atlas of Africa*, Phaidon Press Ltd., Oxford.

- NORTH DOUGLASS, C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, London.
- OJUKWU CHUKWUEMEKA, O. (1989) *Because I am Involved*, Spectrum Books Ltd., Ibadan.
- OKAFOR, F. (1990) "The Spatial Dimensions of Accessibility to General Hospitals in Rural Nigeria", in *Socio-econ. plann. sci.*, Vol. 24, n. 4, Pergamon Press, England.
- RUTTAN, V. W. (1988) "Cultural Endowments and Economic Development: What can we learn from Anthropology", in *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 36, n. 3, University of Chicago Press, Chicago.
- SHAW, T. M. (1989), "Structural Readjustment-Beyond the African Academic Crisis: Towards a Sustainable Strategy for the Development Research in the 90s", in AA.VV. *Which cooperation with Africa in the 90's, Proceedings of the International Conference*, Istituto Italo Africano, Roma.
- SINGER, H. W.; SUMIT, R. (1993) *Economic Progress and Prospects in the Third World. Lessons of Development Experience since 1945*, Edward Elgar Publishing Company, England.
- STIGLITZ, J. E. (1992) *Il ruolo economico dello Stato*, Il Mulino, Bologna.
- THE FEDERAL CAPITAL DEVELOPMENT AUTHORITY (1978) "The Masterplan for Abuja, the new federal capital of Nigeria, Abuja".
- Testi di consultazione generale*
- GEERTZ, C. (1987) *Interpretazione di culture*, Il Mulino, Bologna.
- GUSTAFSSON, B. (a cura di) (1991) *Power and Economic Institutions, Reinterpretations in Economic History*, Edward Edgar Publishing Ltd., England.
- KINK, O.; VERBRUGGEN, H. (a cura di) (1991) *In search of Indicators of Sustainable Development*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, The Netherlands.
- LECALDANO, E. (1996) *Etica*, Tascabili degli Editori Associati S.P.A., Milano.
- PEARCE, D.; BARBIER, E.; MARKANDYA, A. (1990) *Sustainable Development-Economics and Environment in the Third World*, Earthscan Publications Ltd., London.
- REDCLIFT, M.; SAGE, C. (a cura di) (1994) *Strategies for Sustainable Development. Local Agendas for the Southern Hemisphere*, John Wiley & Sons Ltd., England.
- REED, D. (a cura di) (1992) *Structural Adjustment and the Environment*, Earthscan Publications Ltd., London.
- SAHLINS, M. (1980) *L'Economia della Pietra; scarsità e abbondanza nelle società primitive*, Bompiani, Milano.
- SEN, A. (1981) *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford University Press, Oxford.
- ID. (1984) *Resources, Values and Development*, Basil Blackwell Publishers Ltd., Oxford.
- TURNER, K. R. (a cura di) (1993) *Sustainable Environmental Economics and Management (Principles and Practice)*, Belhaven Press, London.

LAURA VERDELLI, ROMEO CARABELLI, RAIMONDO PINNA

I SITI PATRIMONIALI

Un'emergenza per gli insediamenti umani

QUARTO CLASSIFICATO EX-AEQUO DEL "CONCORSO 1996"

THE UNIVERSITY OF MICHIGAN LIBRARY

1911

THE UNIVERSITY OF MICHIGAN LIBRARY

THE UNIVERSITY OF MICHIGAN LIBRARY

THE UNIVERSITY OF MICHIGAN LIBRARY

I SITI PATRIMONIALI

Un'emergenza per gli insediamenti umani

1. INTRODUZIONE

1.1. *Campo d'indagine del lavoro*

Con questo lavoro intendiamo prendere coscienza e, nello stesso tempo, dimostrare conoscenza dei problemi posti dagli insediamenti umani contemporanei e dalle loro prospettive, nella convinzione che questo sia urgente visto il deterioramento delle condizioni generali di *habitat*.

Tra i vari problemi dell'*habitat* intendiamo riflettere specificamente su quello della conservazione degli insediamenti umani contemporanei e futuri.

L'assunto base è che l'insediamento umano come tale è anche luogo patrimoniale.

Gli insediamenti patrimoniali compresi nel campo d'indagine sono siti significativamente abitati e tra questi si prendono in considerazione esclusivamente le costruzioni.

Per significativamente abitati intendiamo siti ove si compiono abitualmente attività umane di relazione attorno alle quali si svolge un'azione sociale. Questi siti non sono strettamente connessi a residenza e non coincidono con i centri storici. Non riteniamo, infatti, possibile né utile considerare la parte storica rappresentativa dell'intero fenomeno urbano contemporaneo.

Prendiamo invece in considerazione solo le costru-

zioni in quanto, per convenzione e semplificazione, le riteniamo capaci di essere/agire perché in grado di riflettere diverse azioni sociali e non solo quella di cui sono state investite in origine. Le costruzioni vengono, infatti, individuate ed utilizzate come esternalità di volontà realizzate e di scelte politiche eseguite.

1.2. *Obiettivo del lavoro*

L'obiettivo del lavoro è formulare un'ipotesi di comprensione dell'insediamento umano come luogo patrimoniale ai fini della sua conservazione.

Nello svolgimento di quest'ipotesi teniamo conto:

1. del diretto legame degli oggetti patrimoniali (costruzioni) con il loro intorno fisico e sociale (dinamiche relazionali locali);
2. della connessione che gli oggetti patrimoniali (costruzioni) instaurano con le scelte compiute a più ampia scala nazionale e sovranazionale, scelte che finiscono per interessare, oltre gli oggetti stessi, anche il loro intorno fisico e sociale (dinamiche relazionali globali).

La presenza di una pluralità di attori, istituzionali e non, nazionali e internazionali, che operano sugli oggetti patrimoniali fa sì che gli interventi di conservazione

sugli insediamenti siano sovente parziali e limitati alla contingenza locale e, soprattutto, senza relazione tra loro.

Pensiamo che sia possibile comprendere il perché di questa frammentazione attraverso l'analisi di un processo che chiamiamo patrimonializzazione del costruito.

Patrimonializzare il costruito significa modificare la posizione (il rango) di un oggetto all'interno dell'immaginario collettivo del corpo sociale di riferimento.

Questo può avvenire in due modi entrambi attinenti alla sua riconoscibilità:

1. il primo è far diventare patrimonio un bene che non è ancora riconosciuto come tale dal corpo sociale di riferimento. Significa assegnare un rilievo culturale, sociale e storico ad un insediamento, riconoscendone il valore simbolico.
2. il secondo è aumentare il valore di un bene già riconosciuto patrimonio dal corpo sociale di riferimento. Significa modificare e pilotare le scelte che riguardano l'insediamento considerato degno di conservazione difendendone ed aumentandone il valore simbolico.

Il processo di patrimonializzazione non risulta ancora adeguatamente studiato. Si confrontano *in sua vece* due posizioni: una, legata alla visione romantica dell'immutabilità del patrimonio, che non ritiene vi sia bisogno di definirlo in quanto categoria acquisita e riconosciuta da tutti; l'altra, legata ad una visione più dinamica, s'interroga sull'essere sociale della sostanza patrimoniale.

1.3. Ambito territoriale di studio: il terzo mondo

Quando l'insediamento umano come luogo patrimoniale è ubicato nei Paesi del terzo mondo, la sua conservazione risente dei problemi d'appropriazione e di rivendicazione della memoria storica, che il legame con il periodo coloniale ha comportato e continua a comportare.

Nel periodo coloniale è stato attribuito al costruito un valore patrimoniale che è rimasto anche dopo la fine della colonizzazione politica, rinforzandosi con il trascorrere del tempo invece di diminuire. Anzi, questo valore patrimoniale è divenuto lo strumento con cui modificare la posizione del costruito all'interno dell'immaginario collettivo del corpo sociale di riferimento.

Valga ad esempio il discorso del re del Marocco

Hassan II pronunciato il 21 luglio 1980 nella presentazione di lavori "UNESCO" relativi alla città di Fes: "... Nous rappelons à Notre peuple et à Nos amis qu'en aidant à rendre à Fès sa place dans le concert des civilisations, ils participeront à la renaissance de la gloire éternelle de Notre Patrie et au développement de la culture islamique sur cette terre d'honneur et de dignité".¹

Con questo discorso il patrimonio costruito fessie è stato caricato dei più elevati valori simbolici: la grandezza della Patria (valore terreno) e dell'Islam (valore ultraterreno), e l'insediamento umano di Fes è diventato il principale luogo patrimoniale di riferimento non solo del Marocco, ma anche della dinastia regnante e della perennità dell'ordine che questa ha instaurato sullo stato e sulla religione.

Quest'attenzione al legame con il periodo coloniale è necessaria perché il sapere della disciplina conservativa sviluppatosi nei Paesi del primo mondo è risultato spesso inadeguato quando è stato travasato senza modifiche nei Paesi del terzo mondo.

2. STATO DI CRISI

2.1. Stato di crisi generale della gestione degli spazi urbani, in particolare nei Paesi del terzo mondo

La gestione degli spazi urbani è oggi globale perché presenta delle evidenti e consistenti difficoltà che derivano dall'inadeguatezza alla contemporaneità sia degli operatori sia della stessa teoria della gestione. Si tratta di un'incapacità sia delle discipline tradizionali di interpretare lo spazio, sia della società di reggere il confronto con il presente, sia esso industrializzato, terziario oppure terzomondista.

La crisi della gestione degli spazi urbani dei Paesi periferici, dove il problema dell'*habitat* è assai più pressante rispetto a quello dei Paesi sviluppati, l'inadeguatezza degli strumenti urbanistici e gestionali messi a punto per e nei Paesi occidentali risulta ancora più evidente. Essi sono infatti incapaci di evolversi in maniera sufficientemente rapida per essere in grado di rispondere alle domande urbane di fatto esistenti.

Nei Paesi periferici le necessità cambiano continua-

¹ HASSAN II - Déclaration de Sa Majesté le Roi Hassan II - Rabat, 21 juillet 1980. - pp. 2. -.

mente mutando così i parametri su cui vengono tarate le risposte atte a soddisfarle. La città è, quindi, costantemente utilizzata in maniera difforme da quanto pianificato.

È evidente allora come le necessità e le realtà complesse e mutevoli dei Paesi periferici abbisognano di schemi di governo che siano anche ideologicamente differenti.² Questi schemi non risultano ancora attuati forse per mancanza di incubatori di sviluppo adeguati, forse per il problema del reperimento di fonti corrette nel momento della concezione delle dinamiche da impostare, forse per il problema dell'inattendibilità delle fonti nel momento della messa in opera delle dinamiche impostate.

A questo proposito, si può supporre che gli attori pubblici abbiano comunque conoscenza dei meccanismi di regolazione dell'urbano e scelgano volontariamente di utilizzare strumenti apparentemente inefficaci al fine di una costruzione egualitaria della società urbana.

Ad esempio, la "Moschea Hassan II", a Casablanca, è una scelta progettuale che, pur essendo urbanistica e di riorganizzazione spaziale ed immaginifica della città, non si occupa di urbano rivolgendosi ad altri campi ed ad altri obiettivi.

2.2. Problemi di gestione investono la conservazione degli insediamenti patrimoniali

Il problema della gestione degli spazi urbani coinvolge oltre alla totalità del territorio anche la componente patrimoniale dei luoghi urbanizzati e, pertanto, la politica della loro conservazione.³

L'avvio di una politica di conservazione dipende dalla possibilità di far assumere alla componente

² Necessità ormai risaputa: "La convinzione che la città dei Paesi in via di sviluppo non può essere governata con gli strumenti dell'urbanistica tradizionale è, perlomeno al livello della riflessione teorica, sufficientemente diffusa" BALBO (Marcello). - Frammentazione della città e pianificazione urbana nel terzo mondo. - Venezia: I.U.A.V., N° 1 nov. 1991.

³ Il fatto di operare in un luogo urbano che vive in continua mutazione sia spaziale che funzionale finisce con impedire la consequenzialità - logica e quindi anche di legittimazione, di spiegazione, di giustificazione - tra le scelte operate dagli attori pubblici amministrativi, che la disciplina vogliono e debbono utilizzare, e la popolazione che di fatto fruisce spazi e politiche contraddittorie tra loro ed apparentemente inspiegabili.

patrimoniale degli insediamenti ed agli interventi sugli oggetti che la compongono la proprietà di capitale simbolico e/o capitale con valore d'uso.

Quando un valore economico è riferito anche parzialmente ad un bene patrimoniale tende a modificare il campo legislativo e quello culturale. Qualora sia vincente, un valore economico assume una tale forza da non poter essere ignorato e quindi si impone come soggetto d'interesse. Una prova è costituita per esempio dalla diffusione del turismo internazionale in Marocco che ha modificato pesantemente la considerazione dei beni storici del Paese.

2.3. Problemi di gestione, il rapporto con le classi meno agiate

Tra i problemi di gestione c'è quello del riconoscimento del valore economico del bene patrimoniale da parte delle componenti sociali meno agiate che tendono spesso, da un lato a vedere i risultati degli atti conservativi come proiezione sulla realtà del futuro più o meno prossimo, dall'altro a considerare possibile la riproducibilità banale dei beni patrimoniali, immaginando che si possa costruire un qualche cosa di "autenticamente" patrimoniale con scarse disponibilità economiche.

2.4. Problemi di gestione, tre ordini di difficoltà

La *summa* della visione patrimoniale "ufficiale" è contenuta nelle "carte", che sono i documenti internazionali di riferimento generale sull'argomento, riconosciute dalle autorità che le hanno sottoscritte.

Questi documenti hanno iniziato solo recentemente ad interpretare come dinamica la componente patrimoniale degli insediamenti, indirizzando la trasformazione della cultura della salvaguardia nella direzione del riutilizzo, associando quest'ultimo alla leggibilità di tutte le epoche intermedie e sottolineando la complessità del messaggio storico monumentale.

Nell'insieme generale delle carte non sono presenti però tre ordini di difficoltà:

1. difficoltà tecniche; l'obiettivo della conservazione fisica del bene costruito e la sua agibilità si scontra con la complessità del recupero e della manutenzione successiva.

2. difficoltà di carattere finanziario; l'obiettivo dell'utilizzo finale del bene costruito si scontra con la complessità della struttura finanziaria necessaria per il suo recupero.
3. difficoltà di tipo comunicativo; l'obiettivo della legittimazione del recupero del bene costruito si scontra con la complessità e la ridondanza dei discorsi di tipo patrimoniale.⁴

I tre ordini di difficoltà sono strettamente legati tra loro.

Le difficoltà tecniche e finanziarie, di per sé evidenti, sono moltiplicate dalla frequenza d'interventi che richiedono la manutenzione ordinaria e straordinaria del patrimonio costruito.

La frequenza e la natura di questi interventi richiedono la presenza di una forte organizzazione politica ed amministrativa, dotata della capacità di sopperire al non evidente ritorno d'immagine tramite la costruzione di un forte consenso. Questo consenso dev'essere in grado di superare la difficoltà comunicativa posta dalla necessità di legittimare l'intervento stesso e di far percepire, per esempio alle classi meno agiate, come un'auspicabile ricaduta sociale, il suo valore patrimoniale.

Infatti, la percezione del valore patrimoniale è ostacolata dal fatto che in molti casi gli interventi di recupero si riducono a delle operazioni di *maquillage* cui sono sottoposti alcuni oggetti patrimoniali (monumenti) in occasione di visite ufficiali, quando il cono ottico del *vip* viene tempestivamente e rapidamente oscurato per celare eventuali errori.

2.5. *Problemi di gestione, l'omologazione della componente patrimoniale al centro storico*

Alla base di questi tre ordini di difficoltà esiste comunque un problema più generale di gestione della politica di conservazione: l'omologazione della componente patrimoniale degli insediamenti al centro storico dell'insediamento in cui l'immagine "antica" di quest'ultimo è assimilata all'immagine di vecchio e stantio.

Quest'omologazione è stata estremamente deleteria perché ha, di fatto, fornito la giustificazione per l'abban-

⁴ Questa genera un rumore di fondo che non permette di percepire le differenze, anzi al contrario comporta una visione fortemente omologata e quindi svalutata.

dono, ideologico prima e fisico poi, di gran parte del patrimonio costruito.

Il tipico esempio di questa assimilazione dell'immagine dell'antico all'immagine di vecchio e stantio, piuttosto che ad un valore semantico e culturale, è dato dal turismo, inteso come trasformazione economica di valori non economici come quelli culturali e storici.

3. ANALISI DELLA COMPONENTE INVESTIMENTO

3.1. *Essenzialità della componente investimento negli interventi nei Paesi del terzo mondo*

Le modalità di finanziamento degli interventi di recupero influiscono comunque nelle scelte operative e strategiche della conservazione. Sostanzialmente, non è più ipotizzabile investire forti somme per interventi su insediamenti come luoghi patrimoniali, senza avere il completo controllo del ritorno d'immagine che ci si può attendere.

Per questo motivo nei Paesi del terzo mondo le volontà di recupero, e/o di uso dell'antico, sono spesso subordinate all'interesse che è loro dato da attori stranieri. L'intervento di Paesi esteri nella politica di sviluppo e di organizzazione urbana, e specificamente in quella di recupero, è, infatti, normalmente generatore di lavori settoriali.

Ne troviamo una conferma nel maggiore investimento effettuato finora per un'opera puntuale, il recupero ricostruttivo della torre di Asilah in Marocco. L'investimento è di origine straniera e viene "ammortizzato" principalmente dalla "Fondazione Gulbenkian", un'organizzazione non governativa che ha sede in Portogallo. Si può dire che l'immagine della torre d'Asilah e degli altri interventi Gulbenkian nell'ex impero coloniale ed altrove sono mezzi utilizzati per mantenere e propagandare la cultura della *grandeur* portoghese.

3.2. *Specificità del mercato degli oggetti patrimoniali*

Gli investimenti economici sono sempre connessi con i "ritorni" sperati ed attesi - e gli interventi di recupero non esulano dalla regola -. Una difficoltà aggiuntiva per gli interventi degli oggetti patrimoniali è costituita dal fatto che è problematico prevedere un ritorno economico a tempi brevi.

Rispetto ai ritorni attesi è evidente come la relazione tra il patrimonio costruito che si produce e si conserva

durante secoli e la pianificazione di qualsivoglia investimento economico a termine fissato si presenta come conflittuale. Sono quindi altamente improbabili interventi di conservazione basati sulle regole del mercato dato che il recupero dell'investimento sarebbe, infatti, assai aleatorio.

Considerato che esiste comunque un'attesa di redditività anche per il patrimonio per rendere possibili gli interventi di conservazione occorre pertanto un diverso approccio.

3.3. Le componenti immateriale e materiale dell'investimento

Nella strutturazione degli investimenti sul patrimonio un diverso approccio è dato dalla possibilità di ottenere un guadagno anche non materiale.

L'atto della formulazione della scelta di conservazione patrimoniale che si traduce in un investimento finanziario volto ad ottenere un guadagno materiale (B) e/o immateriale (A) deve analizzare tre variabili:

1. la durata dell'investimento
2. la sequenzialità dell'investimento
3. la tipologia di redditività attesa dall'investimento

3.4. Durata dell'investimento

Per quanto riguarda la durata:

- 1A l'investimento che mira alla realizzazione di un guadagno immateriale si pone in un'ottica di medio-lungo periodo, se non addirittura di lunghissimo/infinito periodo, come gli investimenti religiosi;
- 1B l'investimento che mira alla realizzazione di un guadagno materiale si pone in un'ottica di breve periodo.

Per inciso, in termini finanziari un investimento di lungo periodo equivale a cinque anni, pertanto notiamo che la periodicità dei tempi finanziari diventa normalmente incompatibile con quella propria dell'intervento sulla parte mitologica della società: la lunghezza media dei primi è spesso inferiore a quella minima dei secondi.

3.5. Sequenzialità dell'investimento

Per quanto riguarda la sequenzialità dell'investimento:

- 2A l'intervento finalizzato al guadagno immateriale, quan-

do sceglie come mezzo di rappresentazione e comunicazione il costruito, tende ad essere un intervento reiterato. Il mantenimento dell'oggetto "patrimoniale" diviene una necessità per la sua permanenza;

- 2B l'intervento finalizzato al guadagno materiale cioè alla resa del capitale investito è generalmente effettuato *una tantum*; l'eventuale reiterazione costituisce una successiva scelta d'investimento, si costruisce quindi una serie di interventi scollegati.

3.6. Tipologia di redditività

Per quanto riguarda la tipologia di redditività attesa dall'investimento:

- 3A l'aspettativa di guadagno immateriale non prevede il godimento a titolo individuale del guadagno realizzato.
- 3B l'intervento volto al guadagno materiale prevede soprattutto la rendita individuale (possibilmente?) diretta.

3.7. Risultati dell'atto di formulazione della scelta

Ciascuna delle tre variabili produce risultati differenti a seconda che l'investimento sulla conservazione degli insediamenti generi aspettative riferite al loro essere capitale simbolico, e/o capitale con valore d'uso.

Le aspettative di un guadagno materiale sono escluse dal primo approccio (capitale simbolico) mentre sono evidenti nel secondo (capitale con valore d'uso), le aspettative di un guadagno non materiale, evidenti nel primo approccio (capitale simbolico) sono invece parte integrante del secondo approccio (capitale con valore d'uso).

Per il primo approccio il guadagno non materiale consiste nel sostenere una certezza genealogica, societaria e istituzionale.

Per il secondo approccio il guadagno non materiale consiste nel supportare la certezza del ruolo sociale svolto dal gruppo dominante (o agente nel caso specifico).

Come si nota, i punti di analisi sono differenti ma, paradossalmente, la conclusione cui giungono entrambi gli approcci (intervento di capitale simbolico o intervento di capitale con valore d'uso), almeno nella ricerca del guadagno non materiale, è la stessa: il patrimonio, di per sé un veicolo comunicativo, è conservato/considerato come segno.

Questa conclusione costituisce un punto di confusione che mina alla base qualsiasi investimento volto alla conservazione del patrimonio stesso.

4. PATRIMONIO COME SEGNO: CONFUSIONE OBBLIGATA?

4.1. *L'intervento sui beni patrimoniali responsabilità dello Stato*

L'intervento di tipo patrimoniale sulla realtà costruita richiede per la sua attuazione una grande organizzazione,³ sia per questioni economico-logistiche sia per poter mantenere il mito necessario al riconoscimento del patrimonio in quanto tale.

La dimensione collettiva del patrimonio costruito fa sì che quasi sempre si consideri la conservazione di questo come responsabilità dello Stato. Gli attori privati sono invece parzialmente esclusi dal discorso patrimoniale dato che raramente sono in grado di disporre delle enormi somme che sono necessarie.

L'intervento architettonico territoriale è affrontato spesso dallo Stato come impegno per l'estetica ed i posteri - quindi per la *grandeur* - e non per risolvere i problemi sociale ed abitativi, come esplicita molto bene il discorso del re del Marocco, pronunciato a Rabat nel 1986 all'ordine degli architetti della regione Centro, che racconta l'egemonia statale e la sua mitologia.⁶

4.2. *Le modificazioni del tessuto patrimoniale instaurano conflitti tra le componenti spaziali e quelle sociali*

Rispetto alla salvaguardia del patrimonio l'attenzione delle classi meno agiate della popolazione, cioè quelle che sovente abitano il tessuto storico, è rivolta, invece, al quadro della complessità sociale della città (compo-

nente sociale) piuttosto che a quello delle entità fisicamente costruite (componente spaziale). Da questa distonia deriva una loro percezione ambigua delle opere di recupero e della politica di conservazione considerate fondamentali e significative nel loro lato sociale ma passive oltreché inutili nel loro essere "monumentale".

Nelle modificazioni del tessuto patrimoniale si innescano pertanto dei conflitti tra le componenti spaziali e quelle sociali. Il conflitto ha origine spesso dalla relazione di fiducia che viene accordata allo Stato, attore precipuamente interessato alla ricostituzione ed alla valorizzazione del patrimonio che lo riconosce e legittima, dalla popolazione (gli abitanti), cioè con coloro che si attendono un ritorno materiale diretto. Né l'uno né gli altri sono disposti a perdere il controllo dello spazio che è comunque considerato patrimonio (nel senso di valore) di rispettiva appartenenza.

4.3. *Necessità di legittimazione della scelta di un intervento*

È quindi fondamentale legittimare la scelta di quali oggetti debbano divenire emittenti di messaggi mitologici complessi - patrimoniali -, oltre a decidere cosa debbono emettere.

Spesso un restauro finisce, da un lato, per trasferire l'immaginario dall'interesse storico al fascino romantico per le rovine, dall'altro lato, per tendere alla falsificazione con un recupero solo stilistico del passato. Si tratta di immagini negative che limitano fortemente l'efficacia delle azioni intraprese.⁷

Entrambe queste situazioni diffuse tra i "decisori" sono in collisione con la popolazione che abita immediatamente a ridosso o all'interno degli spazi patrimoniali e che si vede invasa da rappresentazioni dell'antichità, senza poter accedere alla modernità.

4.4. *Componente sociale (in attesa di guadagno materiale) e componente spaziale (in attesa di guadagno immateriale): confusione*

Quando viene effettuato un investimento di patrimonializzazione si crea pertanto confusione tra la

³ La "grande organizzazione" di riferimento può essere ovviamente sia religiosa che lo stato, che il principe (nell'ampio senso rinascimentale).

⁶ "Nous constatons qu'à l'étranger on Nous qualifie de "Hassan le Bâtisseur". [grassetto e carattere maggiore nel testo. ndr] Mais lorsque Nous jetons un regard autour de Nous, Nous ne voyons que laideur. Il faut donc qu'il y ait un corps avec lequel Nous pouvons traiter afin que Nous puissions léguer un héritage comparable à celui que nous ont laissé nos ancêtres." HASSAN II (sa majesté le roi). - Discours prononcé devant le corps des architectes. - Rabat, 14/01/86.

⁷ La contiguità del patrimonio storico con l'habitat informale, degradato e spesso autoprodotta, costituisce un fondamentale contrasto percettivo nel caso di interventi ricostitutivi.

componente sociale (B) e la componente spaziale (A) a seconda che si consideri il soggetto che opera l'investimento oppure se si considera l'approccio all'investimento che utilizza il soggetto.

Nel primo caso, A e B hanno delle aspettative diverse, A persegue un guadagno simbolico, B persegue un guadagno materiale.

Nel secondo caso, mentre il guadagno materiale è perseguito solamente da B, il guadagno simbolico è perseguito sia da A che da B.

Quindi, lo "spazio sociale" immagina e proietta uno "spazio fisico" mentre lo "spazio fisico reale" è proiezione di uno "spazio sociale" altro che, come nel caso del turismo, comprende persone straniere per cultura e mentalità.

Questa confusione si travasa completamente nella mitologia degli abitanti le parti storiche della città, per i quali queste sono totalmente interconnesse con le necessità primarie.

Di conseguenza, il recupero patrimoniale viene percepito dagli abitanti come una risposta imposta, fortemente conflittuale con quella abituale fornita dallo Stato alla loro domanda di *habitat*.

4.5. Inapplicabilità della "non risposta" statale al quadro patrimoniale

Nei Paesi periferici alla soddisfazione della domanda di *habitat* lo Stato produce spesso una "non-risposta" perché impossibilitato ad agire dalla incapacità economica, dalla mancanza di quadri tecnici e dalle ricadute delle ideologie occidentali.

La "bidonvillizzazione" e l'informalizzazione del costruito diventano allora la risposta esplicita delle popolazioni alle proprie esigenze. A questa risposta viene affidata la risoluzione del deficit di possibilità/capacità organizzativa per poi venire regolarizzata *ex-post* dalle amministrazioni.

Questo tipo di approccio si rivela impossibile per il quadro patrimoniale.

La soluzione della città spontanea, dell'autoproduzione dell'urbano è una politica antitetica alla conservazione del patrimonio costruito. La città spontanea è privata e parcellare mentre il patrimonio non lo è per definizione.

La città spontanea risponde ad esigenze "dirette" di fame e tetto cui il patrimonio storico costruito risponde

esclusivamente in marginali casi generalmente considerati abusivi.⁸

4.6. La costruzione del consenso per gli operatori del capitale simbolico

Conservare oggi, rispettando ad esempio gli impegni sottoscritti con le "carte", ha senso solo se si immaginano modalità d'intervento che permettano di trattare adeguatamente i problemi dell'*habitat*, delle infrastrutture e dell'*équipement* d'uso quotidiano. In questa prospettiva possono essere integrati e salvati i valori portati dal patrimonio monumentale.

Un progetto di recupero isolato dal contesto ha quindi una forte probabilità di essere percepito dagli abitanti in maniera negativa, le problematiche settoriali si interconnettono fortemente e la soluzione -ammesso che esista- non può che essere complessa ed esterna al mero campo monumentale/costruito. L'operare con e per il capitale simbolico comporta comunque un investimento economico, un'utilizzazione del capitale come valore d'uso.

Per sopperire alla mancanza del valore d'uso è fondamentale l'accettazione da parte del *target* cui è diretto l'intervento della validità simbolica di quest'ultimo. Essa si realizza quando viene riconosciuta agli operatori del capitale simbolico l'appartenenza o la conoscenza dell'immaginario del corpo sociale di riferimento. Si possono interpretare alcuni restauri, almeno *de facto*, come operazioni non destinate al governo ed alla gestione della città bensì alla costruzione di consenso.

4.7. Ricaduta sociale

Le aspettative di consenso sono possibili qualora vi sia la convinzione che l'installazione di un valore non

⁸ Anche nei ranghi inferiori della nomenclatura istituzionale, nelle collettività locali, la "non risposta" è frequente. In questi casi si ha la proposizione di uno studio analitico sul tema della necessità del recupero del patrimonio che blocca l'azione comportandosi di fatto come un *cercle vicieux bureaucratique* dove il blocco per eccesso di regolazione deriva da una reale anomia, da un deficit di regolamentazione. Si può sospettare che questo comportamento sia di fatto scelto deliberatamente in modo da perpetuare l'attuale struttura di privilegi.

economico può permettere una ricaduta sociale. Per la ricaduta sociale di un'attività di recupero –cioè quello che la suddetta attività restituisce alla società nel suo complesso con la redistribuzione dell'investimento effettuato– l'assenza di "spessore", sia culturale che fisico, dei lavori intrapresi per presentare un "bell'aspetto" trasmette, come ricaduta sulla conoscenza generale, la percezione della futilità e dell'essenza effimera del patrimonio costruito, oggetto d'effimere rappresentazioni.

Pare quindi obbligatorio abbandonare una visione del "prodotto/progetto pianificatorio" come insieme di soluzioni proposte nella loro compiutezza per cercare di proporre una più dinamica e più legata alle strategie d'intervento locali.

4.8. Ricadute sociali, indotto attuale il turismo

Nei Paesi periferici, data la scarsa capacità economica interna, la politica patrimoniale nel suo complesso è genericamente rivolta alla realizzazione di un prodotto esportabile ed utilizzabile nel mercato turistico, con quel che ne consegue nella proiezione dell'immagine all'estero.

Si può osservare un legame forte e diretto tra il sistema patrimoniale e quello turistico. Il turismo cosiddetto "culturale", cioè quello che insiste sui siti patrimoniali antropici, necessita della conservazione (mistica) delle culture locali edulcorate. Il patrimonio si presenta come un servizio, un'attività di scambio di beni immateriali, il cui valore aggiunto è ritrovabile esclusivamente al di fuori della materialità degli oggetti.

La conservazione dei luoghi turistici secondo forme idealizzate è fondamentale per il loro funzionamento. Questi luoghi vengono così espulsi dal coinvolgimento con la storia, si installa un rapporto parassitario tra visitatori e residenti, che distrugge il tessuto di forze vitali, ordito dalle realtà produttive. Condannare il turismo in sé e per sé sarebbe puro snobismo, poiché sia i turisti sia coloro che li servono sono in linea di massima soddisfatti dall'incontro che produce. La questione del turismo diventa ideologica quando trasforma lo spazio urbano e architettonico in merce per le esperienze del turista.

Va considerato inoltre che le politiche commerciali dei Paesi sviluppati e le politiche dei prezzi nei Paesi in via di sviluppo incidono pesantemente sulla crescita dell'urbanizzazione la quale porta con sé la modificazio-

ne delle referenze all'interno dell'agglomerazione urbana e, da questo punto di vista, gli interventi del mercato turistico non sono certo un fattore di stabilizzazione.

4.9. Ricadute sociali indotto auspicato

Tra le possibilità di indotto che potrebbero invece essere parte di un programma patrimoniale destinato a migliorare la situazione generale dell'*habitat* vi sono:

- 1a quella di fornire servizi come il credito adattato;
- 1b di sostenere la ricerca volta all'abbassamento dei costi dell'edificare. Infatti le politiche urbanistiche non arrivano a prevedere lo sviluppo urbano, sono troppo "lente" e non sono in grado di affrontare che variabili urbanistico/territoriali, mentre il motore delle modifiche è economico/sociale;
- 2a il miglioramento delle tecniche esecutive;
- 2b una distribuzione di nuove competenze.

Infatti, la mancanza di adeguamento della tecnologia, delle tecniche, amplifica la non conoscenza di queste tra la popolazione, la stessa che avrebbe necessità di riprodurre gran parte del costruito, patrimoniale o meno, in modo adeguato. La dinamica del patrimonio non si allontana da quelle degli altri beni collettivi che sono parte di una comunità come le infrastrutture elettriche, di trasporto, le fogne o i beni d'informazione.

5. CONCLUSIONI

5.1. Presente e futuro del recupero del patrimonio

Nel "primo" mondo il tema del recupero patrimoniale è esploso nel momento della terziarizzazione dell'economia ed anche la sua esportazione è interconnessa a sistemi economici terziari. Per il patrimonio del terzo mondo questo si è tradotto e si traduce con il rientrare degli oggetti patrimoniali nell'immaginario collettivo del primo mondo.

Il patrimonio costruito, per sua propria costituzione, non è rilocalizzabile. Concepito per ragioni desuete si relaziona allo spazio dello sviluppo globale secondo modalità sulle quali non ha alcun potere di modifica e subisce le modificazioni senza potersi adeguare. Gli oggetti patrimoniali subiscono le stesse dinamiche dello

spazio antropico che li circonda, e la non congruità delle azioni e delle politiche intraprese per la loro salvaguardia dipendono spesso dalla riduzione di complessità operata dagli attori "puri" del patrimonio. Le istituzioni che si occupano degli edifici storici non hanno che la gestione di variabili d'ordine, forse culturalmente superiori ma operativamente inferiori. Sovente esprimono ipotesi e propongono soluzioni che si rivelano parziali e limitate, sia per il fatto che non prendono in adeguata considerazione l'immagine patrimoniale degli abitanti i luoghi, sia per una sovrastima della volontà e della disponibilità economica dei loro *partner*.

Il processo di patrimonializzazione in corso produce sfasamenti tra nonumenti storici omogenei tra loro e questo rimanda ad una strategia che è riconducibile ad un ragionamento lineare di utilizzazione del patrimonio a fini direttamente economici.

Il problema si complica sino a giungere alla soglia dell'insolubilità perché presuppone, per essere realmente gestibile come patrimonio della collettività, il controllo del fare urbano, controllo lungi dall'esistere.

Riferimenti bibliografici

- ABDELKAFI, J. L. (1992) "Le projet de sauvegarde de la Médina de Tunis à l'épreuve du temps", pp. 2-6, in *La medina de Tunis: l'intégration de l'héritage*, Tunis, A.S.M., "Actes du colloque de Tunis", juin 1992.
- BALBO, M. *Frammentazione della città e pianificazione urbana nel terzo mondo*, Venezia, I.U.A.V., n. 1 nov. 1991.
- BALBO, M. (1992) *Povera grande città: l'urbanizzazione nel terzo mondo*, Franco Angeli, Milano.

BANQUE MONDIALE, BANQUE EUROPEENNE D'INVESTISSEMENT-Washington (1995) *Programme pour l'environnement dans la Méditerranée: la gestion d'un patrimoine collectif et d'une ressource commune*, Banque Mondiale, Banque européenne d'investissement, p. 31.

BANQUE MONDIALE, PREFECTURE DE FES-MEDINA. (Navez-Bouchenine F.) *Projet de sauvegarde de la médina de Fès: évaluation sociale*, Avril 1995.

BAUM, W. C.; TOLBERT, S. M. (1995) *Investir dans le développement: les leçons de l'expérience de la Banque mondiale*, World Bank, Paris.

CHOAY, F. (1992) *L'allégorie du patrimoine*, Saul, Parigi, p.14.

CRICK, M. (1989) "Representations of international tourism in the social sciences: sun, sex, sight, savings, and servility", in *Annual Review of Anthropology*, 18 (citato in INGERSOLL R. *L'internazionale del turista*).

EL HADI, A. O. (1991) "Essaouira, une ville mystérieuse", in *Le Matin du Maghreb et du Sahara*, 22 Juillet 1995, p. 2.

GUMUCHIAN, H. *Représentations et Aménagement du territoire ed Anthropolos*, Paris.

HASSANII, *Déclaration de Sa Majesté le Roi Hassan II*, Rabat, 21 juillet 1980.

NAVEZ-BOUCHENINE, F. "L'évaluation sociale du projet de sauvegarde de Fès", *Séminaire UNESCO-Ministère des affaires Culturelles "Patrimoine et urbanisme"*, Fès, 16-20 Janvier 1995.

ROUSSET, M. "Administration et société au Maroc", in *Revue de l'Occident Musulman et de la Méditerranée*, n. 15/16, 1973.

SECCHI, B. (1984) *Il racconto urbanistico*, Einaudi, Torino.

SIGNOLES, P. "Acteurs publics et acteurs privés dans le développement des villes du monde arabe", *Convegno Città e società urbana nel mondo arabo*, Fondazione Agnelli, Torino, 12/13 Dicembre 1994.

"Vers la création d'un musée spécialisé dans le patrimoine portugais au Maroc" in *Le Matin du Sahara et du Maghreb*, 19 Mai 1996.

PIERO TINELLI

ATTUAZIONE DELLA DICHIARAZIONE D'ISTANBUL
con particolare riferimento alle aree urbane ed ai temi ambientali

QUARTO CLASSIFICATO EX-AEQUO DEL "CONCORSO 1996"

CHAPTER I

THE HISTORY OF THE
CITY OF BOSTON

FROM THE FIRST SETTLEMENT TO THE PRESENT TIME

ATTUAZIONE DELLA DICHIARAZIONE D'ISTANBUL *con particolare riferimento alle aree urbane ed ai temi ambientali*

1. I PRINCIPI FONDAMENTALI DELLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

La prassi internazionale, in questi ultimi decenni, ha sempre più spesso rivolto la sua attenzione verso l'adozione di regole di portata molto generale ed astratta, che rappresentano, di fatto, una parte integrante del diritto positivo internazionale.

Tali regole sono il risultato di un procedimento di produzione normativa proprio dell'ordinamento internazionale, collocandosi all'interno del processo di formazione delle norme consuetudinarie, e partecipano essenzialmente della loro natura. Nello stesso tempo, dette regole trovano anche grand'autorevolezza ed attualità in un substrato convenzionale già consolidato e spesso risultano toccare problematiche molto sentite nella maggior parte degli Stati che partecipano alla loro definizione e formazione. Al pari delle norme consuetudinarie, anche dette regole di carattere generale si presentano, inoltre, sempre soggette ad un processo d'evoluzione più o meno lento, con riguardo sia al loro contenuto che alla loro forza e ciò va di pari passo con l'evoluzione della coscienza collettiva degli Stati e all'esigenza di conformarsi ai nuovi valori emergenti nella società internazionale.

Per quanto premesso e per la stessa natura di cui partecipano, non è sempre agevole trovare una netta di-

stinzione tra regole (dicasi anche principi) di carattere generale e norme consuetudinarie. Tuttavia un criterio molto seguito in dottrina risulta essere quello di voler riconoscere a tali regole un ampio e diffuso riconoscimento della loro esistenza ed, in genere, una connotazione rivolta ad ottenere una prima, semplice enunciazione delle linee essenziali della disciplina di un istituto successivamente da meglio definire con l'apporto d'altre norme più specifiche e dettagliate.

Possiamo in qualche modo pensare quindi, per certi aspetti, che ci troviamo di fronte a normative quadro o a principi con caratteristiche d'indirizzo che hanno poi bisogno che venga sviluppata per la regolamentazione delle singole fattispecie una normativa specifica per l'armonizzazione della normativa in itinere e/o l'adeguamento di quell'esistente.

Tuttavia, una vasta gamma di principi generali del diritto internazionale sono direttamente operativi, in quanto indicano dei concetti o criteri di comportamento astratti o relativi all'interpretazione di talune situazioni attinenti alle relazioni tra Stati (*pacta sunt servanda*). Inoltre, all'interno di detti concetti e criteri sempre più spesso troviamo continui richiami alla struttura stessa dell'ordinamento internazionale con specifici riferimenti alla sovranità, all'uguaglianza, all'indipendenza politica degli Stati.

È noto, infatti, che l'odierna Comunità internazionale si presenta estremamente eterogenea e frammentata a seguito dell'allargamento della sua base e per le divisioni politiche ed ideologiche degli Stati membri e per il diverso grado di sviluppo, di partecipazione democratica e di peso specifico che ognuno di essi possiede. La Comunità internazionale, come mai prima in passato, si trova così oggi di fronte a continui mutamenti e tensioni ed i meccanismi tradizionali di rinnovamento delle norme internazionali sembrano mostrare sempre più spesso segni d'inadeguatezza.

Se, quindi, associamo a tale necessità il crescente bisogno di affrontare i grandi temi del degrado e dell'ambiente, in termini complessivi o quanto meno per grandi aree geografiche, appare quanto mai evidente come tali principi costituiscano oggi l'aspetto più delicato di tale processo di rinnovamento e proprio per questo a tal fine vengono impiegati tutti gli strumenti istituzionali di cooperazione esistenti ed in special modo le Organizzazioni internazionali. Per il loro tramite si cerca, infatti, di superare la disorganicità istituzionale del sistema, di raggiungere forme più intense di cooperazione, di trovare i consensi necessari per lo sviluppo progressivo delle iniziative più importanti per la società internazionale.

In questo quadro assumono pertanto particolare rilievo i processi di codificazione e la prassi sempre più ricca di risoluzioni e di dichiarazioni di principio emanate dalle varie organizzazioni internazionali, specie da quelle a vocazione universale come le Nazioni Unite, ove per l'appunto può maturarsi e coagularsi più facilmente il consenso della generalità degli Stati.

In tali circostanze, alcuni principi presentano un inconfondibile valore positivo che riceve immediatamente il sostanziale consenso della generalità degli Stati e trovano riscontro e conferma nell'atteggiamento successivo degli Stati ponendosi, in breve tempo, come principi normativi generalmente riconosciuti. Altri principi dichiarati, forse la maggior parte, contengono invece solo delle affermazioni ideologiche il cui valore peraltro non deve essere sottovalutato.

Questi ultimi una volta affermatasi, vanno ad occupare comunque una collocazione nel diritto consuetudinario anche se, ricordiamo, il carattere dovuto alla loro astrattezza non attribuisce loro una forza superiore alle altre norme.

Le dichiarazioni in occasione di una conferenza mondiale sembrano poi voler andare al di là di quelle che sono le carenze "classiche" della struttura dell'ordinamento internazionale: quali quelle derivanti, ad esempio, dalla natura autonoma e non eteronoma delle sue norme, dall'essere i soggetti al tempo stesso legislatori e destinatari delle norme o dei principi di carattere generale. Né sembra ipotizzabile in dette dichiarazioni che si possa rinuovere, per qualsivoglia ragione di carattere superiore, il "postulato" della sovranità degli Stati, non sottoponibile ad alcun vincolo, appunto, se non con il loro consenso.

Assistiamo così, sempre più frequentemente, a vari tentativi da parte della Comunità internazionale, che comunque necessitano per lo più di una verifica sul piano concreto, volti a pervenire a dichiarazioni internazionali finalizzate ad identificare ed a codificare una serie di principi generali posti a fondamento dei comportamenti e della legalità internazionale. Una sorta di costituzione materiale dell'ordinamento internazionale, per certi versi ancora embrionale, ma che per molti aspetti appare quasi trovare una sua formalizzazione proprio in queste occasioni che si succedono oggi in forma pressoché periodica.

In particolare, inoltre, nell'ambito di tali principi, viene a configurarsi ed emergere un nucleo ristretto di norme o principi "fondamentali", aventi particolare natura, provvisti di una forza giuridica "speciale", ricordiamo ancora una volta, non formale ma sostanziale.

Ciò non esclude che possono aversi anche principi tra loro in conflitto, per i quali appare necessario un bilanciamento degli interessi contrapposti, in quanto entrambi risultano, di fatto, ugualmente meritevoli di tutela, vedi ad esempio: sovranità permanente sulle risorse naturali e utilizzazione non nociva del territorio.

Tuttavia anche in quest'ultimo esempio deve essere rilevato che gli interessi generali sembrano ormai prevalere su quelli settoriali e appare ormai consolidata la tendenza, come per esempio in tema di protezione dell'ambiente dall'inquinamento (si veda in proposito la Dichiarazione di Stoccolma del 1972 sulla protezione dell'ambiente umano o la Convenzione di Montego Bay sul diritto del mare), in base alla quale il diritto sovrano allo sfruttamento del proprio territorio non può prevalere sul dovere di protezione dell'ambiente.

In sostanza, i principi fondamentali in parola, al di là della loro esatta individuazione e determinazione, non possono quindi considerarsi un'ipotesi dottrinale e delle semplici enunciazioni di principio, ma un dato di fatto ormai universalmente accettato e riconosciuto dagli Stati.¹

La loro importanza è inevitabilmente collegata ad un processo "storico" e tali principi di cooperazione internazionale sembrano voler andare oltre la semplice coesistenza pacifica degli Stati.

2. IL DIRITTO INTERNAZIONALE DELL'AMBIENTE E LA SOVRANITÀ DEGLI STATI

Visto nella prima parte della presente monografia il tema dei principi "fondamentali" della società internazionale e la possibilità di vedere tali principi rispettati da tutti gli Stati siamo ora pronti ad affrontare il secondo nodo da sciogliere per chiarire i vari risvolti legati alla Conferenza Habitat II ed in particolare il tema della sovranità degli Stati nel diritto internazionale.

La nostra analisi, tuttavia, per poter condurre ad alcune considerazioni più significative per l'argomento che più ci interessa, deve poter affrontare nello specifico alcuni temi di quello che oggi viene definito il diritto internazionale dell'ambiente, quale campo speciale del diritto internazionale.

Ciò appare altresì necessario anche in funzione della demagogia politica che ha visto una ricca produzione di programmi e di iniziative di pianificazione internazionale, di fatto scarsamente vincolanti, vedi l'esempio della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo (UNCED) di Rio de Janeiro.

Infatti la nozione di sovranità delle diverse entità statuali in relazione alla questione ambientale sembra voler andare oltre i confini degli Stati e mirare ad una

visione sicuramente più planetaria. L'elemento territoriale viene assorbito in un contesto transfrontaliero e l'elemento popolo di fronte ad affermazioni del tipo "equilibrio dell'ecosistema" o "promozione e tutela ambientale", per il significato estensivo che viene dato al termine ambiente, non può che sentirsi completamente coinvolto nella sua collettività sia come soggetto fonte della sovranità che come destinatario dell'esercizio dei poteri sovrani.

Di fatto, quindi sembra quasi che risulti ancora giusto rifarsi per questi temi al diritto romano ed in particolare il riferirsi allo *ius gentium*, come ha fatto già notare Andrea Di Porto², ci offre un modello integrato di fonte normativa di cui, fra l'altro si sta riscoprendo la validità a livello internazionale.

Infatti, il riferimento allo *ius gentium* per la materia ambientale in particolare supera la contrapposizione tra la sovranità intesa quale dominio esclusivo, esercizio di un potere assoluto dello Stato entro i propri confini per la tutela internazionale dell'ambiente. Per lasciare una sola possibilità all'esercizio di sovranità diremo in positivo quale impegno per un'azione continuamente valorizzatrice dell'ambiente in nome di un interesse collettivo.

Una prima svolta ufficiale in tema di sovranità la possiamo trovare in seno alla Conferenza di Rio de Janeiro. Nel Principio 2 della "Dichiarazione conclusiva", come prologo alla "Convenzione quadro sui mutamenti climatici" e nell'art. 1 della "Dichiarazione di principi sulle foreste" viene sancito il seguente principio: "Conformemente alla Carta delle Nazioni Unite ed ai principi di diritto internazionale, gli Stati hanno il diritto sovrano di sfruttare le loro risorse secondo la propria politica ambientale e di sviluppo, ed hanno il dovere di fare in modo che le attività esercitate entro i limiti della propria giurisdizione o sotto il loro controllo non danneggino l'ambiente degli altri Stati o delle aree al di fuori della giurisdizione nazionale". Analogo principio è poi ripreso nella "Convenzione sulla biodiversità". La riaffermazione di tale concetto, possiamo quindi affermare, fa perno sul riconoscimento del diritto allo sviluppo dei popoli quasi un diritto delle future generazioni.

¹ Si pensi alla Carta delle Nazioni Unite, alla Dichiarazione universale sui diritti dell'uomo, alla Convenzione sul genocidio, al Patto internazionale sui diritti civili e politici, ai sette principi enunciati nella dichiarazione dell'assemblea generale delle Nazioni Unite sulle relazioni amichevoli tra gli Stati.

² Di Porto, A. "Direito, Economia e Meio Ambiente", relazione al V *Coloquio italo-brasileiro de direito romano*, Porto Alegre 1-4 settembre 1991.

ni di perseguire un progresso economico, sociale, culturale, e tecnologico adeguato.

Sembrapertanto che si ritrovi negli accordi UNCED l'art. 1 del "Patto internazionale sui diritti civili e politici" ed alcuni riferimenti approvati il 16 dicembre 1966 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite per il "Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali". Leggiamo: "Tutti i popoli hanno il diritto di autodeterminazione. In virtù di questo diritto essi decidono liberamente del loro statuto politico e perseguono liberamente il loro sviluppo economico, sociale e culturale. Per raggiungere i loro fini, tutti i popoli possono disporre liberamente delle proprie ricchezze e delle proprie risorse naturali, senza pregiudizio degli obblighi derivanti dalla cooperazione economica internazionale, fondata sul principio del mutuo interesse, e del diritto internazionale". Cosicché il diritto allo sviluppo viene inteso quale espressione del diritto all'autodeterminazione.

Risulta chiaro inoltre come sia stato fondamentale al riguardo l'influenza dei Paesi in via di sviluppo per riaffermare il principio che se ai Paesi sviluppati in passato per raggiungere l'attuale livello di progresso economico e tecnologico attraverso forme di inquinamento incontrollato ed utilizzando senza riserve le risorse naturali a partire dalla rivoluzione industriale, oggi certo non è possibile vietare ai Paesi in via di sviluppo di percorrere lo stesso cammino di progresso industriale, tecnologico e di razionalizzazione dell'agricoltura senza riserve allo sfruttamento delle risorse del proprio territorio.

Per concludere, dobbiamo ancora una volta pensare che non tutti i paesi si trovano nella stessa posizione nei confronti dei problemi globali del nostro mondo. Alcuni ritengono di aver ancora bisogno di ribadire la propria sovranità nazionale in ogni possibile occasione; altri più forti delle forme di controllo già adottate all'interno del proprio territorio vedono nell'accordo internazionale un mezzo per estendere la loro impostazione di tutela e valorizzazione del pianeta il più possibile. Certo è che molto del danno causato in un recente passato al territorio dai Paesi in via di sviluppo è dovuto ad un trasferimento di tecnologie obsolete dai Paesi più tecnologicamente avanzati verso i Paesi ancora privi di dette possibilità di sviluppo e ciò ha portato proprio per la mancanza di controlli a riproporre il danno globale al territorio del pianeta quando era già possibile evitarlo.

3. INIZIATIVE A CARATTERE EUROPEO E MEDITERRANEO PROMOSSE DALL'UNIONE EUROPEA

Una volta analizzati alcuni progressi ottenuti in tema, in generale, di diritto internazionale, occorre ora tentare un primo studio sulla progressione di strategie e programmi in campi già oggetto di accordi sovranazionali per verificare in modo più approfondito la praticabilità di decisioni e di accordi di carattere planetario.

Un primo campione che si è voluto analizzare vuole essere innanzitutto interno ad una struttura sovranazionale come l'Unione Europea, apparentemente quindi già in condizione di verificare a cadenze fissate l'attuazione di regolamenti e/o di direttive. In particolare poi un campione avente per oggetto ambiti territoriali molto urbanizzati e con specifici problemi tipici di intensa presenza antropica. Ci riferiamo alla politica ambientale della comunità per le aree costiere ricordando che l'Unione Europea prima dell'ingresso di Svezia, Finlandia ed Austria nell'Unione aveva all'epoca già 58.000 Km di coste.

Come in occasione della conferenza di Istanbul, la politica ambientale in questione volle eliminare innanzi tutto gli ostacoli allo sviluppo e lottare contro le principali forme di degrado.

Ecco alcuni aspetti di detta politica:

- Azioni a sostegno della tutela territoriale;
- Azioni volte a sostegno delle iniziative più spiccatamente rivolte alla gestione del territorio;
- Iniziative volte ad ottenere attività coordinate tra i diversi paesi dell'Unione Europea per la soluzione di problemi di degrado territoriale.

Per l'attuazione di dette iniziative la Commissione delle Comunità mise a punto innanzitutto un programma pluriennale articolando successivamente una serie di procedure più specifiche al fine di procedere ad un'analisi delle incidenze dei piani e dei programmi inseriti nelle azioni finanziate dall'Unione Europea conosciute più diffusamente come iniziative dei Fondi Strutturali. È utile sottolineare come strumenti di sostegno economico possano avere effetti sicuramente più incisivi rispetto ad altre forme di impegno basate unicamente su impegni morali tuttavia non va dimenticato che azioni coordinate a livello sovranazionale comunque assicurano risparmi di scala che singoli paesi sicuramente non potrebbero da soli ottenere.

Vediamo ora più da vicino ciò che era previsto nel Quadro Comunitario di sostegno, il contratto sul quale si stabiliscono i criteri per l'intervento comunitario:

- a) Le azioni intraprese con l'attuazione del quadro comunitario devono osservare le condizioni prescritte nella legislazione della Comunità Europea in materia territoriale.
- b) Nel caso in cui si constatino lacune nell'applicazione di detta legislazione, occorre che sia accordata una priorità alle misure che favoriscano il raggiungimento dei suoi obiettivi nel periodo di validità del quadro comunitario di sostegno e nella misura in cui tali azioni sono in relazione con lo sviluppo delle regioni.
- c) Per le azioni suscettibili di avere un impatto significativo sull'ambiente, gli stati membri forniranno alla Commissione, conformemente all'articolo 14 del regolamento n. 4253/88, le informazioni appropriate, che permettano di valutare gli effetti delle azioni stesse sull'ambiente.

Inoltre la Commissione in occasione dell'approvazione del Piano Comunitario di Sostegno decide di predisporre un apposito Vademecum che nella presentazione dei programmi operativi potesse fornire una serie di informazioni sulla situazione e sui problemi dell'ambiente e del territorio della Comunità.

Viene così a configurarsi un sistema articolato di raccomandazioni e di richieste di informazioni al fine di garantire una trasparenza degli impegni che ogni Stato membro viene ad assumersi.

In particolare, un'apposita banca dati ora consente di incamerare le necessarie informazioni relative alle ripercussioni pratiche che la politica di settore in questione viene ad avere all'interno di ciascun territorio della Comunità.

Vediamo più da vicino che tipo di informazioni utili possono raccogliersi.

Ecco di seguito i quattro livelli di informazioni che via via sono stati richiesti a tutti gli Stati:

- Descrizione dei principali aspetti e problemi ambientali delle zone interessate, compresa la descrizione delle zone importanti per determinati fini di conservazione della natura (zone sensibili).
- Descrizione globale degli effetti positivi e negativi di rilievo che il programma e gli interventi previsti potrebbero avere sull'ambiente.

- Descrizione delle misure volte ad evitare, attenuare o compensare eventuali significativi effetti negativi sull'ambiente.
- Sintesi dei risultati delle procedure espletate con riguardo alle autorità preposte alla difesa dell'ambiente ed, eventualmente, delle comunicazioni con l'opinione pubblica interessata.

Per quanto relativo alle misure del programma che possono avere un'incidenza negativa importante sull'ambiente le informazioni richieste prevedevano un successivo approfondimento.

- Le procedure che vengono adottate per esaminare i singoli progetti nel corso dell'esecuzione del programma;
- gli strumenti per il controllo dell'incidenza sull'ambiente durante l'esecuzione del programma, la valutazione dei risultati e la prevenzione, riduzione o compensazione degli effetti negativi.

Tutti i programmi operativi che vengono presentati da adesso alla Commissione devono essere corredati quindi delle informazioni sopra riportate. Si viene a delineare pertanto un quadro rinnovato dell'azione dell'Unione Europea, non soltanto rivolto all'applicazione della norma comunitaria in materia di ambiente ma anche ad ottenere un testaggio dell'operatività delle linee guida di una nuova politica territoriale.

Per ottenere il sostegno economico dell'Unione, gli Stati membri sono così obbligati ad una più approfondita valutazione ambientale delle loro iniziative. Sono poi spinti a dotarsi delle procedure necessarie, sia preventive che attuative, in grado di assicurare il rispetto immediato della legislazione vigente a livello sovranazionale, spesso più avanzata rispetto alle norme degli Stati membri.

È sufficiente per rendere evidente quanto sopra enunciato prendere ad esempio la Direttiva 85/337/CEE sulla V.I.A. Benché infatti molti paesi membri non abbiano recepito nel proprio ordinamento l'allegato 2 di detta direttiva perché considerato erroneamente facoltativo, per quanto riguarda un eventuale finanziamento dell'Unione, tale allegato nei programmi U.E. deve essere in ogni caso preso in considerazione, in modo che comunque vengano valutate le tipologie infrastrutturali inserite nell'allegato 2, in funzione della loro natura, localizzazione e dimensione.

Appare allora evidente che la procedura sopra descritta viene ad assumere un valore particolare nel momento in cui le azioni proposte vadano ad interessare delle zone costiere. Si configura così anche una possibilità immediata di una migliore programmazione delle iniziative ricomprese nelle zone costiere. Cosicché, anche l'Unione Europea di fatto si è trovata in questo modo a dover affrontare, per non veder vanificata la propria azione, ambiti territoriali ben più ampi di quelli interni ai suoi confini e riconsiderare il suo sforzo a livello mediterraneo attraverso il coinvolgimento di paesi anche non appartenenti all'Unione. Attività significativa tra le prime di questa nuova politica può ritenersi la predisposizione della Carta di Nicosia. In detto documento infatti i Ministri dell'Ambiente di tutti i paesi del Mediterraneo riunitisi a Nicosia (Cipro) nell'aprile del 1990, si sono impegnati a riconoscere come obiettivo fondamentale per i loro paesi la necessità di pervenire ad un ambiente nel bacino del mediterraneo compatibile con uno sviluppo durevole.

Convenendo:

Azioni prioritarie:

- La gestione integrata delle zone costiere.
- La conservazione della natura.
- La gestione integrata delle acque.
- La gestione della copertura vegetale.
- La gestione dei rifiuti.
- La sorveglianza continua degli ecosistemi mediterranei e il controllo intensificato del traffico marittimo.
- L'utilizzazione di risorse energetiche alternative.
- L'intensificazione degli scambi concernenti le legislazioni e le tecnologie.

Inoltre tutti i partecipanti alla Conferenza si sono impegnati a valutare regolarmente i risultati della cooperazione euromediterranea.

Conclusioni

Anche l'Unione Europea benché dotata di strumenti già abbastanza efficaci nel caso del bacino del mediterraneo non può ritenersi soddisfatta limitando il proprio sforzo ad un'azione unilaterale per la difesa di tutto l'ecosistema costiero e marino in questione.

All'Unione Europea è apparso evidente come proprio i paesi meno industrializzati possano creare gravis-

simi problemi all'ambiente ed al territorio, forse anche in misura maggiore rispetto ai paesi dove è possibile mantenere un livello sufficiente di monitoraggio territoriale e quindi una certa conoscenza del grado raggiunto dalle diverse possibili situazioni di crisi.

Certo comunque appare chiaro proprio dallo sforzo condotto in questi anni dall'Unione per affrontare temi ambientali in maniera globale, che singoli paesi non risultano sicuramente in grado di fronteggiare simili problemi.

Quale passo successivo, in linea con la politica sino ad ora portata avanti dall'Unione Europea, appare indispensabile l'adozione di uno strumento finanziario per le politiche del territorio allargato anche ai paesi terzi.

4. LA CITTÀ E LA DICHIARAZIONE D'ISTANBUL

Affrontare i problemi degli insediamenti umani comporta necessariamente il superamento di ogni approccio settoriale. L'emergenza sempre crescente delle grandi concentrazioni umane è da considerarsi come spia di uno stato di crisi che ci obbliga a ripensarne i modelli organizzativi e le logiche che ne hanno guidato ad oggi lo sviluppo inarrestabile. Certamente non tutte le agglomerazioni urbane presentano gli stessi problemi: ai diversi livelli di sviluppo, ed anche a diverse latitudini, corrispondono diverse fenomenologie urbane. Appare così evidente che il primo obiettivo di ogni azione intesa a migliorare l'ambiente urbano deve partire da una rivisitazione di ogni singola città od agglomerato urbano.

Inoltre, bisogna tener presente che la soluzione dei problemi urbani contribuirà non solo ad un notevole sviluppo degli aspetti sociali ed economici di moltissimi cittadini ma che condurrà altresì ad un considerevole miglioramento dei problemi di carattere ecologico più pressanti quali l'effetto serra e le piogge acide.

"Assicurare quindi un adeguato riparo a tutti e rendere gli insediamenti umani sicuri, salubri e più vivibili" significa prendere atto in maniera sostanziale che il processo di crescita della città, intesa in senso lato, ha generato, in forme più o meno vistose, grandi quantità di territorio densamente edificato che a stento può definirsi "città", in quanto in realtà non possiede neanche i requi-

siti minimi accettabili. Né, quindi, caratteristiche fisiche (stratificazione storica, razionalità e gerarchia urbana, monumenti ecc.) né caratteristiche sociali (servizi sociali, punti di aggregazione, luoghi di culto, ecc.) così da rendere un centro abitato un insieme organico e identificabile, nel quale tutti gli individui possano riconoscersi sulla base di un principio di appartenenza comune.

Questi territori "senza qualità" – questo è il termine da tenere sempre presente – risultano pertanto ripetitivi, monotoni, incontraddistinti gli uni dagli altri e solo con il passare degli anni vengono acquisiti al riconoscimento generale per il semplice fatto che non è possibile negarne l'esistenza. Di fatto sono i tipici serbatoi della violenza, della droga e dell'emarginazione. Noi siamo sicuri che ciò che non si è voluto dichiarare, in realtà, sin dal primo punto della Conferenza mondiale in questione è che dietro ai termini "sicuri" e "vivibili", del testo, ci sia proprio l'impotenza a poter affrontare da soli, in qualità di singoli Stati, simili problemi. Si tratta invece dei tipici problemi delle grandi agglomerazioni della nostra società contemporanea e forse ora più di prima questi temi sono oggetto di maggiore attenzione da parte dei governi e delle amministrazioni di tutti i livelli.

Cosicché, la maggior parte delle città dei paesi già industrializzati ha snieso di crescere a dismisura e come una persona giunta a maturità ha cominciato a riflettere sul proprio avvenire, la propria struttura e le scelte necessarie da affrontare per la qualità della vita di tutti gli esseri legati ad essa. Vi sono senz'altro molte eccezioni, in particolare nelle zone meridionali, dove l'emarginazione rurale continua a gonfiare alcune grandi città, oppure dove gli immigrati del terzo mondo affluiscono incessantemente in cerca di lavoro e di benessere. Forse è proprio in queste situazioni, in queste città "sotto pressione" che si possono rilevare i maggiori elementi di riflessione che riguardano il tessuto urbano e sociale e la qualità dell'ambiente.

Infatti, nell'ipotesi in cui si voglia considerare che, in un dato momento, la crescita della popolazione si possa considerare stabilizzata, l'attenzione degli urbanisti può spostarsi dall'esigenza di creare nuovi quartieri a quella di migliorare e rinnovare l'esistente. Questo processo non riguarda solo l'ecologia in senso stretto, ma soprattutto l'architettura.

Anche i centri storici di molte città europee sono stati deturpati dalla costruzione di parallelepipedi anonimi di stile internazionale. Come poi interpretare la com-

pleta trasformazione dell'edilizia residenziale di megapoli come Hong Kong o Singapore in una concentrazione senza interruzione di grattacieli. Per ricreare un insieme armonico, non è sufficiente riproporre superficialmente alcuni elementi stilistici. È piuttosto necessario richiamarsi alla tradizione nella scelta dei materiali, nella diversità degli edifici e nella molteplicità delle destinazioni. La semplice zonizzazione del territorio urbano deve essere sostituita da una città-progetto in grado di garantire una nuova qualità di vita sociale ed economica.

Dal punto 2 della Dichiarazione ricaviamo, inoltre: "Noi... consideriamo il continuo deterioramento degli insediamenti umani... pur riconoscendo le città e le metropoli come centri di civilizzazione".

Fin dal Medio Evo lo sviluppo sociale, culturale ed economico prima in Europa e da qui in tutto il resto del mondo, si è basato sulla città. In Italia, basti pensare alla potenza delle città-stato, in Europa basti pensare alle grandi città portuali, all'importanza delle Capitali dei regni e dei principati, alle numerose città nelle quali sorsero importanti università quali Bologna, Praga, Parigi, Coimbra, ecc. Non ultime le città che sorsero in tutte le colonie per lo sviluppo degli scambi commerciali e per l'espansione delle grandi potenze verso i territori meno conosciuti di tutti i cinque continenti.

Le città hanno così segnato da sempre il momento degli scontri tra le stesse città e la campagna, tra dominatori e dominati, tra ricchi e poveri proprio quasi a ribadire ogni volta il loro ruolo fondamentale nello sviluppo sociale ed economico.

In comune molte di esse hanno avvenimenti "storici" che quasi hanno conferito loro aspetti ricorrenti: le strade ed i vicoli dei centri sorti nel medioevo, le grandi opere realizzate nel secolo dei lumi, le grandi trasformazioni dell'ottocento e dei primi del novecento, da ultimo la crescita delle periferie e dei quartieri dormitorio contrapposti sempre di più alla creazione di enormi centri commerciali. Un declino di fatto delle grandi città che hanno subito infine l'invasione del traffico, le autostrade urbane, un'architettura uniforme e mediocre uguale dal centro alla periferia quando non è avvenuto di peggio con le immense baraccopoli che hanno raccolto al loro interno centinaia di migliaia di persone ormai sradicate irrimediabilmente dal proprio territorio d'origine.

Tuttavia, alle soglie del duemila le città continuano a rappresentare il centro dell'attività economica, dell'in-

novazione e della cultura; di conseguenza l'amministrazione e la gestione dell'ambiente urbano e la qualità della vita degli abitanti non possono solo limitarsi al principale ma non unico obiettivo del benessere fisico della popolazione urbana della comunità residente. La sfida piuttosto è rivolta per il tipo di "civiltà" che si vuole garantire, in tutte le sue manifestazioni, vuoi economiche, scientifiche o sociali.

A ciò va aggiunto che i limiti e la struttura della città come della sua stessa periferia non sono chiaramente definiti. Le metropoli o se vogliamo definirle meglio le aree urbane di oggi negano poi sempre di più il concetto stesso di città in quanto decisamente ormai lontane dall'immagine tradizionale della città preindustriale o dell'ottocento. Sia l'ONU che l'OCSE evitano ormai il termine "urbano" e preferiscono parlare di "insediamenti umani" forse in contrapposizione alle aree a vocazione naturale o ai paesaggi geologici desertici dove la presenza dell'uomo non è mai stata consentita o tanto meno facile.

L'urbanizzazione, così, più che in termini di insediamento, va intesa come un modello di comportamento individuale e sociale. Infatti, i modelli della società dei consumi si basano su reti di informazione e su relazioni sociali che vanno oltre i rapporti di vicinato e le relazioni familiari. Alla comunità tutta, in questi ultimi anni, quasi si possono ascrivere identici modelli di vita e ciò vale anche per l'emarginazione o la ghettizzazione dei nuclei di abitanti meno abbienti.

Forse come già è stato ricordato la diffusione delle "zone urbane" quasi in contrapposizione alle città originarie ha condotto a stili di vita tali da cancellare il concetto stesso di città. Tuttavia, in particolare negli ultimi decenni è indiscutibile che l'importanza del modello di vita "urbana" ha segnato profondamente tutto il processo di evoluzione della qualità della presenza umana.

Quindi mentre da una parte la povertà culturale delle periferie, la mancanza di centri di vita sociale nei ghetti e nelle bidonville, la monotonia visiva delle aree di recente espansione, la constatazione che gran parte del nostro tempo viene bruciato per gli spostamenti, conduce a rivisitare i modelli di sviluppo ad oggi perseguiti. È tuttavia ritenuto apprezzabile che la città offra comunque densità e varietà spesso insostituibili, basti pensare al risparmio energetico per la facilità di concentrare la distribuzione delle strutture, la funzione sociale ed eco-

nomica, l'offerta di lavoro, il ruolo del terziario e del terziario avanzato, in particolare, per il turismo che offre inoltre la possibilità di promuovere il restauro del patrimonio architettonico esistente. Insomma le zone urbane sono unicamente un concetto statistico. Le città sono invece un progetto per nuovi stili di vita e di lavoro.

Qual è allora il ruolo della città?

La crescita urbana è il risultato di fattori economici, sociali, culturali nonché politici. Per l'economia la città è sinonimo di possibilità di contatti veloci e diretti, molte sono le attività che hanno bisogno di un centro elettivo per il loro svolgimento e questa capacità di riunire i diversi soggetti economici che partecipano a tutte le differenti fasi della produzione e del consumo non può fare a meno delle città. Per gli aspetti sociali la città offre poi indubbiamente numerosi vantaggi per un'omogenea offerta di strutture sociali (asili nido, ospedali, servizi di informazione, associazionismo ed aggregazione, ecc.) e queste strutture risultano sempre importanti nei contesti di emarginazione, povertà e disoccupazione che tutti noi ben conosciamo. Tuttavia proprio questa concentrazione di problemi sociali può e potrebbe sempre di più sviluppare l'attuazione di politiche specifiche in grado di alleviare detti stati di limitazione dello sviluppo della condizione umana. Inoltre la città significa possibilità di scelta: scelta di rapporti sociali, scelta per l'istruzione dei figli, scelta dei servizi, ecc.

Non secondari sono poi da stimare gli aspetti culturali che offre la città, chiaramente dipendenti peraltro dalla densità e dalla capacità di attrazione e di organizzazione dei singoli centri. Questi fattori infatti contribuiscono sia alla produzione della cultura sia al suo "consumo". Inoltre, anche il patrimonio architettonico delle città consente di svolgere attività culturali di una certa ricaduta economica collegate con la cultura e nello specifico alimentando il turismo. Infine, non dimentichiamo che la città più di ogni altro luogo è in grado di verificare direttamente la risposta della classe politica alla domanda di buon governo e di servizi avanzata dai cittadini. A questo fattore va inoltre abbinata la considerazione che ogni iniziativa di massa e svariate forme di partecipazione diretta della popolazione è svolta in città. Quindi ancora più che mai la città va vista come un luogo di civiltà e di civilizzazione.



the 1990s, the number of people in the world who are under 15 years of age is expected to increase from 1.1 billion to 1.5 billion.

As the world's population grows, the demand for food and other resources will increase. This will put pressure on the environment and on the world's food supply. It is important that we find ways to meet this demand without harming the environment or the world's food supply.

One way to do this is to use sustainable agriculture. Sustainable agriculture is a way of farming that uses natural resources in a way that will not harm them. It uses techniques that will not deplete the soil or the water, and it uses resources that are renewable.

Another way to do this is to use sustainable forestry. Sustainable forestry is a way of managing forests that will not harm the forest. It uses techniques that will not deplete the forest or the soil, and it uses resources that are renewable.

There are many other ways to do this, and it is important that we find ways to meet the world's growing demand for food and other resources without harming the environment or the world's food supply.

One of the most important things we can do is to use sustainable agriculture and sustainable forestry. These are ways of farming and managing forests that will not harm the environment or the world's food supply.

It is important that we find ways to meet the world's growing demand for food and other resources without harming the environment or the world's food supply. This is a challenge, but it is one that we must meet.

One way to do this is to use sustainable agriculture and sustainable forestry. These are ways of farming and managing forests that will not harm the environment or the world's food supply.

It is important that we find ways to meet the world's growing demand for food and other resources without harming the environment or the world's food supply. This is a challenge, but it is one that we must meet.

One way to do this is to use sustainable agriculture and sustainable forestry. These are ways of farming and managing forests that will not harm the environment or the world's food supply.

It is important that we find ways to meet the world's growing demand for food and other resources without harming the environment or the world's food supply. This is a challenge, but it is one that we must meet.

One way to do this is to use sustainable agriculture and sustainable forestry. These are ways of farming and managing forests that will not harm the environment or the world's food supply.

It is important that we find ways to meet the world's growing demand for food and other resources without harming the environment or the world's food supply. This is a challenge, but it is one that we must meet.

One way to do this is to use sustainable agriculture and sustainable forestry. These are ways of farming and managing forests that will not harm the environment or the world's food supply.

It is important that we find ways to meet the world's growing demand for food and other resources without harming the environment or the world's food supply. This is a challenge, but it is one that we must meet.

One way to do this is to use sustainable agriculture and sustainable forestry. These are ways of farming and managing forests that will not harm the environment or the world's food supply.