

## Napoli sostenibile

*Nata all'interno della cultura ambientalista, la nozione di sviluppo sostenibile è diventata, negli ultimi anni, una delle espressioni più in uso nel linguaggio politico corrente. Concetto sostanzialmente predittivo – che auspica forme di produzione della ricchezza compatibili con la conservazione e riproduzione delle risorse esistenti – esso si è ben presto trasformato in una «moneta» di largo consumo, un po' svalutata e soprattutto confinata in un ambito molto generico e molto astratto di significati. In questo numero di «Meridiana» si tenta di dar conto di un'applicazione mirata e di ricerca di tale nozione, nell'intento non solo di liberarla del suo generico alone ideologico, ma soprattutto di utilizzarne la fecondità interpretativa. E quale migliore laboratorio, campo sperimentale di applicazione di una singola città, e soprattutto di una città come Napoli? Come ricorda nel saggio introduttivo Gabriella Corona – che ha ideato e progettato il convegno «Napoli sostenibile» nei giorni 12-14 dicembre 2001 a Napoli, organizzato e finanziato dall'Isem Istituto storia economica del mezzogiorno Cnr e dall'Imes, di cui si pubblicano qui alcuni contributi – poche città al pari della metropoli partenopea si prestano a fare da laboratorio storico di applicazione del concetto di sviluppo sostenibile. Citando Raffaele La Capria, ella ricorda come «tranne forse Rio de Janeiro, non c'è città al mondo che contenga più natura di Napoli». Al punto che su tale elemento distintivo è sorta una grande tradizione di autorappresentazione che prende avvio almeno dal Settecento. «Una tradizione che rappresentava Napoli esaltandone gli aspetti di straordinaria bellezza del paesaggio (il mare, le colline, il Vesuvio), di ricchezza di acque e giardini, di boschi e montagne, di fertilità della terra, di mitezza del clima, di fama dei beni culturali e della tradizione folklorica, di benefica influenza del termalismo e della balneazione». Al tempo stesso, nel corso del XX secolo Napoli è stata una delle città d'Italia e d'Europa in cui il peso demografico, le scelte di localizzazione della grande industria (l'Ilva a Bagnoli), la devastazione urbanistica inaugurata dall'amministrazione comunale di Lauro hanno esercitato*

*una delle pressioni più distruttive sul territorio e sulle risorse, sfigurandone, talora in maniera irreparabile, la bellezza. Ma Napoli è stata negli ultimi tempi anche un caso esemplare di buona amministrazione, di svolta nel modo di governare le città, di sforzo di conservazione e valorizzazione del suo patrimonio naturale e storico, in una parola: di sviluppo sostenibile.*

*Gabriella Corona organizza il proprio saggio su due categorie interpretative emerse di recente nella letteratura ambientalista: la città sanitaria e la città termica. Nella fase di affermazione della città sanitaria «l'igiene orienta per molti aspetti le trasformazioni sociali della città e ne è un elemento interpretativo importante». È questo il momento della separazione netta della città dalla campagna, dell'attività di costruzione di acquedotti e fognature, di bonifiche e di localizzazione delle industrie in aree apposite. In questa fase si operano delle scelte che peseranno sul modello di uso delle risorse negli anni a venire. Gli amministratori privilegiano la salute dei cittadini, ma sottovalutano la ricchezza della natura, spesso considerata come insalubre e nemica. Ma è la città termica a segnare la frattura definitiva con il governo sostenibile del mondo urbano di Napoli. È soprattutto nel corso degli anni sessanta che si entra in una fase inedita di dissipazione delle risorse, nella quale la città si pone come gigantesca centrale di consumo di materia e di energia proveniente dall'esterno. A quel punto, scrive Corona: «La natura cessa di essere risorsa: la terra diventa suolo su cui edificare, il mare è prevalentemente un'area destinata ad accogliere i flussi di uscita del sistema urbano (rifiuti domestici ed industriali, deiezioni, acque di risulta, etc.), le zone destinate alla balneazione ed al termalismo sono cancellate dall'espansione urbana ed industriale».*

*La Napoli degli ultimi anni – ricorda Vezio De Lucia in un articolo che si sofferma sull'urbanistica sostenibile e insostenibile oggi in Italia – rappresenta una felice eccezione nel panorama nazionale. In questa città, infatti, amministratori ed urbanisti hanno tentato di navigare controcorrente, elaborando negli ultimi anni originali progetti di governo del territorio e di valorizzazione delle risorse. Ma tale esperienza appare destinata a diventare un'isola insieme a poche altre... Nel corso degli ultimi due decenni, infatti, si è venuto producendo un generale disincanto sul carattere virtuoso e sull'efficacia della pianificazione urbanistica che, nella seconda metà del XX secolo, aveva tentato di orientare la crescita urbana in Italia. Dagli inizi degli anni ottanta si è venuto spegnendo lo sforzo del potere pubblico e di settori importanti della società italiana di governare lo sviluppo urbano. «L'impegno e la speranza di cambiamento – scrive De Lucia – si sono progressivamente*

esauriti, sostituiti dalla rassegnazione e dal disincanto. Si è cominciato con lo smantellamento sistematico delle leggi di riforma approvate nei vent'anni precedenti (il regime dei suoli della legge Bucalossi, le norme sugli espropri), spazzate via dai venti del neoliberalismo e del privatismo a oltranza».

Anche in tale ambito, il cancro del neoliberalismo avanza oggi con successo, con tanta più rapidità quanto più rozza e superficiale è la cultura di chi l'accoglie. Si va facendo strada, infatti, l'urbanistica cosiddetta contrattuale, secondo cui «progetti e programmi pubblici e privati non sono tenuti a uniformarsi alle prescrizioni del piano regolatore ma, al contrario, è il piano regolatore che si deve adeguare ai progetti».

La deregolazione in campo urbanistico è oggi motivata da alcune critiche di fondo all'esperienza di pianificazione. Quest'ultima è accusata, per un verso, di non essere stata in grado di governare effettivamente lo sviluppo urbano e di fronteggiare la pratica dell'uso arbitrario e illegale del territorio e per un altro verso di generare lentezze e farraginosità burocratiche, inefficienza. Ora De Lucia smonta con argomentazione coerente il debole edificio di una simile impostazione. Egli ricorda ad esempio, a proposito di ritardi e inefficienza, come in otto regioni (Alto Adige, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche e Basilicata) tutti i comuni sono dotati di un piano: «Gran parte di quel vasto territorio governato dalle regioni dove il cento per cento dei comuni è dotato di uno strumento urbanistico smentisce il pretesto dell'inefficienza».

Occorrerebbe d'altra parte ricordare – e sarebbero utili ricerche specifiche in merito – quali sono alla fin fine le ragioni dei ritardi della mano pubblica in un Paese come l'Italia. E nella fattispecie in materia di politiche urbanistiche. Perché è difficile credere che si tratta solo di farraginosità delle norme. Si dimentica infatti che la lentezza dei pubblici poteri – soprattutto delle amministrazioni comunali – da come mostra l'esperienza corrente, è frutto spessissimo delle estenuanti trattative mediatriche che i pubblici poteri devono diurnamente sostenere con i molteplici, frammentari, contraddittori, appetiti privati. È da qui soprattutto che originano i ritardi, la lentezza o la mancanza di applicazione. È una società civile ferocemente particolaristica, che ha sempre guardato e guarda al territorio e alle risorse pubbliche con famelico spirito di appropriazione privata, ciò che rende in Italia – più che nel resto dell'Europa – così difficile la pratica dell'orientamento pubblico e della pianificazione. Bisogna tener conto di questo tratto peculiare della storia d'Italia per capire le regioni profonde dei problemi in questione. Grande, ricco, geniale Paese, l'Italia è, in quanto nazione, una fragilissima e

*vacillante costruzione. E la tendenza all'illegalità costituisce forse la corrente più originaria e profonda dello spirito pubblico nazionale.*

*Se non si afferra tale dato non si comprende, della vicenda urbanistica nazionale, un elemento essenziale: le devastazioni inflitte al territorio italiano nella seconda metà del XX secolo sono avvenute malgrado lo sforzo del governo pubblico più che a causa del suo immobilismo. Che cosa sarebbe accaduto se gli interessi privati fossero stati lasciati liberi di scatenare i loro appetiti? In storia non si possono avere controprove. Non possiamo per questo rappresentare ciò che sarebbe accaduto al territorio e alle città italiane senza gli sforzi di controllo del potere pubblico. Ma crediamo che non occorrono complicati marchingegni di storia controfattuale per immaginare il saccheggio, forse irreparabile, cui l'intero Paese sarebbe stato sottoposto. D'altra parte temiamo che la controprova reale di tale ipotesi verrà, negli anni prossimi, quando potremo osservare gli effetti della stagione di deregolamentazione appena avviata.*

*Alla creazione della città salubre dedica il proprio saggio Robero Parisi, che coglie anche la definizione del ruolo industriale di Napoli. «Una città che controlla gli stabilimenti insalubri (o incomodi o pericolosi) monitorando la nocività in base a parametri olfattivi o tattili, come il fumo, il cattivo odore, molto spesso il fuoco, raramente i gas contaminanti; che vigila sulle condizioni lavorative degli operai, magari isolando la fabbrica nell'immediata periferia, ma che in sostanza accetta la sua centralità urbana». Tale preoccupazione pianificatoria, che combina attenzione all'igiene e promozione industriale, trova il suo momento più significativo, secondo Parisi, nell'Esposizione Nazionale d'Igiene – la prima a carattere tematico in Italia – che si tiene a Napoli tra l'aprile e l'ottobre del 1900. È in tale sede, infatti, che si manifesta sul piano culturale una delle fasi di più intensa interrogazione della città sulle proprie risorse naturali e sul loro possibile uso. Si tratta, in realtà, di una tappa, sia pure importante, nello svolgimento della cultura igienista, che inizia a fine Ottocento e che l'autore vede concludersi intorno al 1925: quando a Napoli sono insediati i grandi impianti dell'Agip e l'Alto commissario Michele Castelli avvia il ridisegno urbanistico della città.*

*Attilio Belli che assume, con vigile senso critico, il concetto di sostenibilità, tende ad affiancargli, anche per gli ambiti del mondo urbano, quello di biodiversità: che è concetto «probabilmente ancora più denso, perché interseca quei caratteri di distinzione, propri non solo della natura, ma anche della società (di cultura, di etnia, di materia) che sono decisivi nella tarda modernità». Per cui aggiunge Belli, un «intervento urbanistico, da questo punto di vista... è sostenibile quando consegue la valorizzazione della biodiversità». In tale prospettiva si muove oggi, ri-*

*corda ancora l'autore, l'elaborazione attualmente in corso delle Linee guida per la pianificazione territoriale regionale, che considerano patrimonio essenziale della Campania la conservazione e il recupero delle diversità territoriali, intese sia nel senso bio-ecologico, della biodiversità, che socio culturale, delle identità locali. E questo «significa impostare una pianificazione urbanistica che, sin dalla sua impostazione iniziale, si basi sulla logica della capacità di carico, delle soglie, del capitale naturale, dei bilanci ambientali e delle risorse».*

*Maurizio Franzini affronta alcune questioni teoriche relative al concetto di sviluppo sostenibile mostrando le ambiguità e anche la vaghezza del termine, oltre a rilevare – come fanno del resto altri autori in questo numero – la degradazione che l'espressione ha subito nel linguaggio corrente. E tuttavia egli riconosce la fertilità di tale nozione, che caso mai necessita di ulteriori approfondimenti, ricerche, applicazioni: «qualunque sia l'accezione di sviluppo sostenibile non vi è dubbio che esso non possa essere visto come l'esito del sommarsi delle spontanee decisioni individuali in un contesto di deboli "regole" collettive. Altrimenti non si comprenderebbe perché ci si sia sforzati di coniare un nuovo termine e, nel darne una pur generica definizione, si sia fatto riferimento alle generazioni future i cui interessi certamente non trovano espressione o rappresentanza nell'arena del mercato».*

*Uno degli obiettivi dell'analisi e del ragionamento di Franzini è quello di smontare la pretesa efficienza di una strategia di tipo neoliberista applicata alla gestione del territorio e allo sviluppo della città. Una strategia oggi in atto, in Italia, presso alcune amministrazioni come Milano. Egli prende perciò in considerazione le posizioni più rilevanti in ambito di teoria economica, mostrandone analiticamente le debolezze e le incongruità. Ma al tempo stesso mette in evidenza come, per realizzare uno sviluppo sostenibile delle città, sia invece necessario puntare l'attenzione sulla centralità e sulla qualità delle istituzioni politiche. È lì che risiedono i poteri e le conoscenze per regolare il mercato e minimizzare i costi degli interventi sul territorio. «Alla programmazione territoriale – ricorda Franzini – è stata mossa non senza ragione, l'accusa di lentezze al limite dell'inerzia cronica». Ora «l'inerzia colpevole potrebbe essere vista come il segno di una debolezza della politica rispetto ad interessi settoriali. Allo scopo di combatterla, la strada più logica sembrerebbe quella di impegnarsi ad immaginare ed a raccomandare innovazioni istituzionali che possano rafforzare l'autonomia delle decisioni politiche dagli interessi settoriali. Si assiste, viceversa, al diffondersi dell'idea che l'unica soluzione consista nel compiere il classico gesto di gettare il bambino con l'acqua sporca, cioè: rinunciare alle attività pro-*

*grammatorie in nome della rapidità di decisione, senza curarsi dell'ideoneità delle decisioni per conseguenza assunte a risolvere i problemi».*

*Ci sembra, questo, un punto fondamentale della riflessione sul tema della città sostenibile. Alla luce anche di considerazioni di cui spesso non si tiene conto a sufficienza nel dibattito in corso. La città infatti è, per sua natura, una realtà eminentemente collettiva. Lo è per processo di formazione storica: essa costituisce uno spazio organizzato in cui si svolgono servizi collettivi di comunicazione, trasporto, relazioni interpersonali, immissioni di energia, ecc. Al suo sviluppo ha presieduto storicamente, sempre, un'autorità pubblica che ha coordinato e orientato i movimenti e gli interessi individuali. Si potrebbe affermare che quanto più, nella storia di una città, ha prevalso la visione di insieme del suo sviluppo, tanto più essa si è formata con caratteristiche di razionalità, di efficienza nell'organizzazione degli spazi, di equilibrata ripartizione delle sue funzioni. D'altra parte, occorre rammentare un altro aspetto. Almeno da quando esistono gli Stati nazionali, in Europa, il territorio è stato un bene eminentemente pubblico. E per un'infinità di ragioni (sicurezza, viabilità, risorse materiali, ecc.) su cui non ci si può soffermare. Ora sono cambiate le ragioni per cui tale realtà debba cessare? Noi non lo crediamo e vediamo anzi accresciute le ragioni del controllo e della regolazione pubblica sul territorio e sullo spazio urbano. A ciò spinge infatti non soltanto la considerazione delle cosiddette «esternalità», cioè i danni indiretti provocati alla collettività dalle azioni degli individui e dei gruppi privati. Questa è solo una faccia dell'intera questione. Il fatto è che la città è territorio, e il territorio non è una merce qualunque: è una risorsa finita e in buona parte irriproducibile, essa perciò non può essere abbandonata alla pretesa spontanea autoregolamentazione dei meccanismi del mercato. Il territorio è spazio, luogo di biodiversità potenziale, di produzione di ossigeno, terreno più o meno fertile, luogo di scorrimento delle acque (e di potenziali disastri generali), area di transito pubblico, frammento di paesaggio, sede di monumenti e di resti del passato e dunque di bellezza, ecc. Esso è indiscutibilmente un patrimonio pubblico. E come tale va governato, difeso, tutelato e con logiche che non possono certo essere quelle della produzione industriale di merci. In più, rispetto al passato preindustriale, parte di tali beni possono essere distrutti per sempre e questo ancor di più reclama oggi la necessità di un controllo in cui sia rappresentato l'interesse collettivo.*

*L'idea che il mercato possa condurre a un migliore risultato di preservazione, a parte tutte le varie obiezioni che di solito sono mosse, prende avvio da un errore radicale che in genere non viene rilevato dalle teorizzazioni economiche. Il mercato di cui discutono in genere gli*

*esperti con eleganti argomentazioni e sofisticate simulazioni logiche non esiste. Essi lo immaginano come uno stato di natura: una sorta di meccanismo automatico applicabile a piacere. E invece, con stupefacente candore concettuale, essi non fanno che astrarre come modello ciò che, al contrario, è una formazione storica. L'economia di mercato è così com'è solo in quanto è il risultato di un processo storico in cui i vari soggetti sociali sono stati sottoposti, piegati, orientati, governati dal potere pubblico. I teorici non conoscono dunque il mercato in idea su cui teorizzano, ma questo mercato storicamente dato: fenomeno legato all'evoluzione sociale, alle culture, alle istituzioni, al potere politico dei Paesi dell'Occidente. Il mercato senza il potere pubblico non è mai esistito. Come tale lo si può incontrare semplicemente nelle menti dei semplici.*

*Il problema della sostenibilità è dunque squisitamente politico e di istituzioni pubbliche, come ricorda Franzini. E ci sia consentito ricordare che esattamente l'impoverimento culturale della politica negli ultimi decenni ha consentito la circolazione di teorie e posizioni come quelle che riassumiamo nell'espressione di neoliberalismo. Tale nuovo scenario appare frutto, in parte, della debolezza della politica e dei pubblici poteri nel trovare soluzioni ai nuovi problemi sorti nei decenni finali del XX secolo. Di fronte alle difficoltà degli Stati nazionali il punto di vista dei poteri dominanti del capitalismo è diventato la facile verità, il nuovo verbo a cui larga parte del mondo politico occidentale si è supinamente sottomesso. Esso è dunque, in parte, figlio del declino della politica entro i confini degli Stati nazionali. L'economia ha spazi e ritmi mondiali di svolgimento e la politica no. Ma al tempo stesso la nuova situazione è frutto di un'altra novità storica: il ceto politico che si è formato nell'epoca virtuosa dello sviluppo capitalistico del XX secolo appare oggi culturalmente inadeguato ad affrontare i problemi a scala globale della degradazione ambientale. Esso è legato al passato dell'industrialismo fordista. È radicalmente privo degli strumenti concettuali e degli orizzonti intellettuali per affrontare le sfide straordinarie che si sono aperte nella storia del mondo.*

*Ada Becchi, che s'interroga sulla possibilità di uso del concetto di sviluppo sostenibile applicato alla città, fa propria l'idea che le città debbono «imparare a tornare a un meccanismo di metabolismo circolare nella loro relazione con la natura» (H. Girardet). Esse cioè debbono in qualche modo restituire ciò che ricevono dall'esterno. Ma lo fa con spirito selettivo, distinguendo soprattutto tra le città che utilizzano il consumo di risorse esterne per produrre beni e servizi, da quelle che vivono in una mera posizione di rendita, di metabolismo per così dire «lineare», resa possibile dal potere politico, che nulla restituiscono e si limitano al consu-*

mo dissipativo. Senza troppe mediazioni Ada Becchi iscrive Napoli e la sua lunga storia in questo ambito di insostenibilità per così dire assoluta. «Come tutte le città la cui grandezza (dimensione demografica, dotazione monumentale, ecc.) deriva dal detenere un potere politico-amministrativo, Napoli è sempre stata insostenibile. E lo è stata negli stessi termini usati da coloro che oggi denunciano come fenomeno di insostenibilità l'urbanizzazione contemporanea». Anche in antico regime, anziché circolare «Il metabolismo della Napoli capitale era, per la sua grandissima parte, lineare non meno di quello della città contemporanea».

Tale lettura pessimistica della storia napoletana non trova spiragli di speranza nelle vicende recenti che hanno investito la città. Il processo di industrializzazione che ha visto assottigliarsi progressivamente il patrimonio industriale di Napoli e del suo hinterland, ricorda Becchi, non ha ridotto la sua insostenibilità tradizionale. Appaiono invece rafforzati i segni della presenza di quello che l'autrice definisce il «meccanismo interno» e che potremmo tradurre con «la pratica parassitaria e subalterna tradizionale dei ceti dominanti e della popolazione napoletana». D'altra parte, perdendo interi comparti industriali Napoli non si è nel frattempo dotata, come altre città, di una struttura moderna di servizi e di economie terziarie. Il mondo della finanza, ad esempio, ha visto al contrario declinare il proprio ruolo, come dimostrano la chiusura dell'Isveimer e l'inglobamento dell'antico Banco di Napoli entro sistemi finanziari esterni. Anche la svolta amministrativa avviata a partire dai primi anni novanta appare all'autrice sotto la minaccia di essere risucchiata dalla vecchia Napoli «insostenibile».

Un pessimismo che rischierebbe di apparire ancora più cupo se dovessimo ricordare che il «parassitismo» di Napoli almeno in un aspetto è decisamente diverso da quello della città di antico regime: oggi essa, come tutte le altre città, consuma una grande quantità di energia irriproducibile: forza e flussi di materia distrutti una volta per sempre. È questa peraltro una delle ragioni che oggi, assai più di ieri, ci spinge a interrogarci sulla necessità di costruire una città sostenibile.