

# LA CITTÀ INCLUSIVA ARGOMENTI PER LA CITTÀ DEI PVS

a cura di  
Marcello Balbo

**FrancoAngeli**

LA CITTÀ INCLUSIVA  
ARGOMENTI  
PER LA CITTÀ DEI PVS

di  
Marcello Balbo

Copyright © 2002 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Edizione

Anno

1° 2° 3° 4° 5° 6° 7° 8° 9°

2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011

È vietata la riproduzione, anche parziale, effettuata a qualsiasi titolo, eccetto quella ad uso personale. Quest'ultima è consentita nel limite massimo del 15% delle pagine dell'opera, anche se effettuata in più volte, e alla condizione che vengano pagati i compensi stabiliti dall'art. 2 della legge vigente. Ogni fotocopia che eviti l'acquisto di un libro è illecita ed è severamente punita. Chiunque fotocopie un libro, chi mette a disposizione i mezzi per farlo, chi comunque favorisce questa pratica commette un reato e opera ai danni della cultura.

Stampa: Tipomonza, via Merano 18, Milano.

# Indice

Gli autori	Pag.	7
<b>Premessa</b>	»	11
Marcello Balbo		
<b>CITTÀ E ECONOMIA</b>		
<b><i>La città efficiente</i></b>	»	13
Annik Osmont		
<b>CITTÀ E POVERTÀ</b>		
<b><i>Il paradigma qualitativo della povertà urbana</i></b>	»	30
Ronaldo Ramirez		
<b>CITTÀ E DECENTRAMENTO</b>		
<b><i>La gestione urbana decentrata</i></b>	»	53
Marcello Balbo		
<b>CITTÀ E PIANIFICAZIONE</b>		
<b><i>L'urbanistica per le città dell'America Latina</i></b>	»	75
Jordi Borja		
<b>CITTÀ E SUOLO</b>		
<b><i>La questione fondiaria: il dibattito e le prospettive</i></b>	»	98
Alain Durand-Lasserve		
<b>CITTÀ E CENTRI STORICI</b>		
<b><i>Centri storici e attori patrimoniali</i></b>	»	120
Fernando Carrión		

CITTÀ E SERVIZI	
<b><i>Produzione e gestione dei servizi urbani</i></b>	Pag. 140
Carole Rakodi	
CITTÀ E TRASPORTI	
<b><i>La mobilità urbana</i></b>	» 164
Ricardo Montezuma	
CITTÀ E SOSTENIBILITÀ	
<b><i>Sviluppo urbano sostenibile</i></b>	» 180
Rod Burgess	
CITTÀ E VIOLENZA	
<b><i>Sicurezza e città</i></b>	» 201
Laura Petrella, Franz Vanderschueren	
CITTÀ E GENERE	
<b><i>Una città più giusta: il genere e la pianificazione</i></b>	» 210
Caren Levy	
CITTÀ E ALIMENTAZIONE	
<b><i>Nutrirsi in città</i></b>	» 242
Marcello Balbo	
CITTÀ E DISASTRI	
<b><i>Pianificazione e fragilità urbana</i></b>	» 262
Daniela Simioni	
<b><i>La città inclusiva</i></b>	» 281
Marcello Balbo	

# *Centri storici e attori patrimoniali*

Fernando Carrión

## **Introduzione**

Nel dibattito sulle politiche urbane in America Latina, la questione dei centri storici è andata assumendo sempre maggiore importanza, tanto da essere divenuta ormai uno dei temi centrali della riflessione sulla città. Le ragioni di questa evoluzione sono da ricercare soprattutto:

- nel livello di degrado raggiunto dalle aree del centro città, legato alla situazione sociale, economica e ambientale in cui si trovano, ma anche ai processi di modernizzazione che hanno avuto luogo nei diversi paesi e nelle diverse città del continente. In questi ultimi anni ulteriori fattori di degrado si sono venuti aggiungendo, connessi ai problemi d'identità che derivano dall'introduzione generalizzata di politiche economiche esplicitamente neoliberiste, di programmi di aggiustamento strutturale e il relativo drastico ridimensionamento degli interventi di tipo sociale, e dall'adozione di politiche di privatizzazione e di decentramento con la conseguente riduzione del ruolo dello Stato;
- nel progressivo aumento dei poveri urbani e un loro spostamento verso le aree centrali, là dove vi è una qualche dotazione di infrastrutture e servizi, con un conseguente aumento delle densità abitative in tali zone. Nasce da qui la contraddizione che in questa fase connota i centri storici dell'America Latina, ma anche di buona parte delle città del cosiddetto mondo in via di sviluppo: aree dotate di una grande ricchezza storica e culturale, ma allo stesso tempo segnate da una marcata povertà economica e sociale<sup>1</sup>;
- nelle nuove tendenze dell'urbanizzazione, in primo luogo il "ritorno alla città costruita" (Carrión, 2000), che configurano un nuovo ruolo per la centralità urbana. Le modalità che per tutto il secolo scorso hanno contradd-

---

<sup>1</sup> Questo costituisce l'elemento più problematico delle politiche per i centri storici, sempre alla ricerca di un difficile equilibrio tra conservazione e sviluppo.

distinto la crescita delle città latinoamericane, caratterizzate dall'espansione indefinita ed indifferenziata delle aree periferiche, sembrano essere entrate in una nuova fase, di "introspezione urbana"<sup>2</sup>. Si sta verificando cioè un profondo cambiamento, quasi una mutazione del processo di urbanizzazione che, da esogeno e centrifugo qual è stato in tutti questi anni, va diventando sempre più endogeno e centripeto, indirizzato verso la città esistente. In questo quadro il centro storico assume un senso del tutto nuovo, imponendo sfide altrettanto nuove su questioni come l'accessibilità, le altre centralità urbane, le loro identità e la trama di relazioni sociali che le definiscono<sup>3</sup>.

Le trasformazioni attuali hanno diverse cause: la transizione demografica, lo sviluppo dei mezzi di comunicazione e la globalizzazione dei mercati (Carrión, 2000). Il nuovo tipo di crescita della città e il formarsi di una consapevolezza pubblica e privata sullo stato di degrado dei centri storici ha portato a una riconsiderazione del tema della centralità storica, mettendo in luce l'urgenza di nuove impostazioni, sia teoriche che strumentali. Vi è ormai un diffuso consenso sulla necessità di elaborare schemi interpretativi specifici su cui fondare le politiche per il recupero di questa parte della città, e di mettere a punto strumenti e modalità di intervento particolari, che vadano ben al di là di una pura salvaguardia degli elementi "monumentali", indifferente ai contesti economici, sociali e storici in cui tali elementi si collocano.

## L'universo dei centri storici

I centri storici dell'America Latina non sono certo una realtà unica e omogenea. I loro caratteri variano in relazione ai criteri di lettura adottati<sup>4</sup>: la qualità del patrimonio, le politiche di conservazione e recupero messe in atto, la quantità di popolazione<sup>5</sup>, il ruolo della città all'interno del sistema urbano complessivo, le istituzioni che intervengono, il periodo di formazione, prei-

---

<sup>2</sup> Con questo termine si fa riferimento ad elementi come la trasformazione delle aree agricole in suoli edificabili, l'infrastrutturazione dei terreni, la definizione di una normativa edilizia ed urbanistica, o la crescita diffusa di insediamenti irregolari.

<sup>3</sup> Tutto ciò richiede politiche e interventi urbanistici per e nella città, cioè l'"urbanizzazione" della città o, meglio, la sua "ri-urbanizzazione".

<sup>4</sup> "[...] sia il patrimonio culturale che le strategie messe in atto per la sua conservazione sono estremamente diverse nei differenti paesi latinoamericani. Sarebbe sbagliato ad esempio, o poco scientifico, applicare gli stessi criteri di valutazione a quello che è successo in Messico, in Colombia o in Cile. Le condizioni storiche, sociali e politiche che incidono su ciascuna situazione possono variare enormemente nella sostanza e nelle conseguenze. Le soluzioni applicabili in un paese possono non esserle in altri. Si tratta di un ulteriore serio limite dell'ortodossia conservazionista, a causa del quale la realtà ha spesso la meglio sulla teoria, a spese del patrimonio architettonico" (Tellez, 1995).

<sup>5</sup> Si aggiunga che, a parte la quantità di popolazione, alcuni centri storici stanno conoscendo un processo di spopolamento mentre altri sono soggetti a fenomeni di ritorno.

spanico come a Cuzco (Perù), piuttosto che coloniale come a Popayán (Colombia), “repubblicano” a Santiago del Cile, o addirittura moderno, come a Brasilia. Ciò significa che i centri storici si sono venuti formando nel corso del tempo e non corrispondono solo, come spesso si ritiene, alla città di fondazione. Significa inoltre che possono coesistere diversi centri storici all’interno di una stessa città. Del resto, l’elenco dei centri storici dichiarati Patrimonio dell’Umanità dall’Unesco contiene realtà molto diverse per dimensione, importanza, epoca di costruzione o stato di conservazione.

In America Latina vi è dunque una grande diversità e ricchezza di realtà di questo tipo, un’evidenza che richiama però alla necessità di mettere a punto metodi di analisi e strumenti di intervento altrettanto articolati, evitando di replicare esperienze realizzate altrove, anche quando si tratti di cosiddette *best practices*<sup>6</sup>.

## Il rapporto città-centro storico

Queste tante differenze sono emerse nel corso del tempo, conseguenza delle relazioni tra produzione sociale della città e contesto fisico e ambientale proprio di ognuna di esse. Le trasformazioni dei centri storici dell’America Latina, come in qualsiasi altra regione o paese, vanno lette dunque in relazione a tutta la città.

Le aree storiche sono un prodotto che ha avuto una nascita e un’evoluzione nel tempo, e che forse in futuro avrà anche una fine. Occorre dunque chiedersi quando nasce l’idea dei centri storici facendoli diventare uno specifico oggetto di studio e di intervento.

Su questo aspetto si possono avanzare almeno due riflessioni, tra loro collegate. Da un lato il fatto che la definizione di centro storico come concetto storicamente definito, evolutivo e dinamico ha una sua origine e un suo sviluppo: per questo richiede strumenti interpretativi con analoghe caratteristiche, in grado cioè non solo di definirlo, ma anche di delimitarlo e riconoscerne le trasformazioni.

Dall’altro lato esso è stato soggetto a diverse logiche e a molti mutamenti e perciò, nella relazione del centro storico con il complesso della città, si possono trovare asimmetrie legate a periodi specifici: la configurazione dell’area principale, la differenziazione tra città e centro urbano, la distinzione tra centro storico e centro urbano, e il periodo attuale, legato alla globalizzazione:

a) *la formazione dell’area principale*. Come si è detto, i centri storici non sono sempre esistiti. Benché il loro passato remoto si collochi in un periodo

---

<sup>6</sup> In realtà ogni caso è di successo, e di insuccesso, perché ogni città trova il modo di risolvere almeno in parte i problemi che si presentano, senza riuscire comunque a risolverli tutti, o completamente.

anteriore a quello della Conquista (1492), essi si sono consolidati come area urbana solo a cavallo tra il XIX e il XX secolo quando si concluse l'edificazione dell'area riservata all'espansione urbana fin dal tempo della colonia (l'*area matriz*), senza tuttavia assumere ancora la qualità di centro storico. Il consolidamento dell'*area matriz* non significa che non siano esistite altre forme di espansione urbana, in termini temporali e territoriali, o altri periodi storici, anteriori o anche posteriori, che hanno dato luogo ad altre centralità storiche.

Tuttavia i centri storici che pesano maggiormente nella struttura della città di oggi sono quelli formati alla fine dell'ottocento. È importante sottolinearlo, perché occorre svuotare il concetto di centro storico della dimensione temporale in esso contenuta. Occorre cioè superare l'idea che la qualità del centro storico sia attribuibile solo alla città costruita nel periodo coloniale, e riconoscere che dobbiamo riferirci alla città costruita da popolazioni diverse, spesso in conflitto.

D'altra parte quello che oggi è il centro storico è stato, in passato, la città tutta. Anche questa constatazione ha conseguenze importanti, poiché permette di pensare alle politiche di recupero come politiche che mantengano i caratteri di eterogeneità che connotavano l'*area matriz* in quanto città intesa complessivamente;

b) *città e centro urbano*. Con l'apparire di funzioni "centrali" e di un sistema di relazioni diversificato tra le diverse parti urbane, alla fine del XVIII secolo comincia ad apparire la distinzione tra il nucleo originario, quello che oggi costituisce il centro storico, e la città. Questa nuova situazione viene a determinarsi come conseguenza della crescita urbana, all'interno della quale il nucleo originario, l'*area matriz*, presenta caratteri di maggiore omogeneità rispetto ai quartieri di espansione. È questo che ha portato all'idea che i centri storici siano aree omogenee, idea del tutto improponibile in una realtà caratterizzata da società fortemente diseguali dove l'omogeneità urbana per definizione non può esistere, tanto meno in strutture sociali di tipo coloniale, l'espressione forse più compiuta della diversità.

In questo modo si determina la rottura di un tipo particolare di urbanizzazione e la nascita di una nuova modalità di espansione della città, con il conseguente formarsi di una nuova centralità<sup>7</sup>. Il termine "città antica" a Montevideo (Uruguay), o "città vecchia" a San Juan (Portorico), viene proprio dal confronto tra le aree di insediamento originario e quelle dove si

---

<sup>7</sup> Con il termine centralità urbana si intende il doppio processo di "concentrazione" di alcune funzioni urbane fondamentali come quelle commerciali, bancarie o amministrative, sia pubbliche che private, e di "centralizzazione" determinata dal tipo di relazioni che si instaurano tra il centro e l'immediata periferia.



localizzano le espressioni più nuove e moderne della città, dalla relazione tra quartieri nuovi e antichi, tra città moderna e città tradizionale.

Con l'espansione della città si vengono a creare le condizioni interne ed esterne (un tipo di tessuto urbano rispetto ad altri tipi di tessuto urbano) che, nella loro diversità ed opposizione, permettono di distinguere la città e la sua nuova centralità. La nuova funzione che il centro urbano svolge rispetto al resto della città si lega a due processi concomitanti: la saturazione dell'*area matriz* attraverso l'edificazione di tutti i terreni disponibili; conseguenza di questa forte densificazione, l'espansione urbana con la differenziazione appunto tra la città nel suo insieme ed alcune sue parti (il centro) e la loro specializzazione funzionale (da città a "solo" centro).

Per questo ogni politica urbana deve porsi la questione del centro e, viceversa, ogni politica per il centro deve tener conto della città nel suo complesso;

- c) *centro urbano e centro storico*. La terza fase è quella della distinzione tra centro urbano e centro storico, conseguenza della nuova centralità acquisita da altre parti della città, con due ricadute possibili. La prima si configura come una centralità condivisa, in cui il centro antico mantiene una parte delle relazioni che ne sostanziano il ruolo, mentre altre si spostano, configurando appunto una nuova centralità; la seconda si traduce nella perdita totale delle funzioni centrali e dunque nella dissoluzione del centro storico o, nel migliore dei casi, nella sua trasformazione in quartiere con caratteri storici ma "periferizzato", privo cioè di qualsiasi carattere di centralità<sup>8</sup>.

Lo spostamento di funzioni centrali dai centri storici ad altre zone della città ha riguardato prima di tutto le attività commerciali, finanziarie, i servizi e le attività amministrative<sup>9</sup>. La rilocalizzazione delle funzioni urbane principali ha modificato le relazioni centro-periferia, portando a una nuova centralità che, con il tempo, è andata differenziandosi sempre più dal centro storico. Lo sdoppiamento dei due tipi di centralità, quella urbana e

---

<sup>8</sup> È il caso per esempio di Olinda (Brasile), del quartiere di San Telmo a Buenos Aires (Argentina) o della Candelaria a Bogotá (Colombia), diventati semplicemente zone storiche della città dopo aver perso le loro funzioni di centralità. Si tratta di esempi che mettono in luce come sia necessario che le politiche di riqualificazione si pongano come obiettivo il mantenimento delle funzioni centrali dei centri storici, in quanto la qualità storica non è sufficiente a preservarne il carattere, soprattutto all'interno dell'attuale processo di globalizzazione.

<sup>9</sup> Lo spostamento della centralità urbana avviene principalmente a seguito dell'apparizione di nuove aree di terziario o del trasferimento di quelle esistenti, e della formazione di nuove logiche di mercato. Non vi è dubbio comunque che la mobilità del capitale è legata ai cambiamenti funzionali della città e alla relativa riorganizzazione della struttura urbana.

quella storica<sup>10</sup>, e la loro collocazione in ambiti spaziali distinti, si è resa manifesta facendo nascere in questo modo la nozione di centro storico.

I fondamenti di questo processo stanno nella politica di sostituzione delle importazioni che tutti i paesi dell'America Latina hanno adottato a partire dagli anni quaranta, e al tentativo di costruzione di uno Stato sociale. Si tratta infatti di politiche dal segno "nazionalistico", in quanto a concepirle sono le élite locali a partire da un immaginario culturale nazionale, in secondo luogo perché vengono delineate all'interno di un contesto istituzionale costituito da organismi e istituzioni dello Stato.

Paradossalmente però, in America Latina la centralità storica è nata proprio nel momento in cui prendevano forma i processi che avrebbero portato al suo declino. I centri storici nascono con le stigmate della crisi, portando dunque dentro di sé i germi della propria sconfitta: l'inefficienza urbana, la perdita di funzioni centrali, il ridursi dei tempi della città, la concentrazione della povertà, il degrado ambientale.

Tuttavia, il fatto che l'apparire della nozione di centro storico sia concomitante con la crisi stessa di questa parte della città<sup>11</sup> costituisce una grande opportunità, per il centro storico e per la città nel suo insieme<sup>12</sup>. Gli interventi di recupero infatti non possono che riguardare il futuro, non la riproposizione di una condizione originaria, operazione impossibile per una città di per sé altra da quello che era e collocata in un contesto urbano profondamente differente.

Come è facile immaginare, la "nascita" del centro storico ha avuto tempi diversi nei vari paesi. Conseguenza di processi di modernizzazione capitalistica più lenti e tardivi, alcuni centri storici come a Quito (Ecuador) o a La Avana (Cuba) sono emersi più tardi rispetto a quello di Buenos Aires o di Rio de Janeiro (Brasile), il che ha consentito di fatto un maggiore grado di conservazione del patrimonio.

In città come Buenos Aires, Santiago del Cile o Montevideo, le trasformazioni e le distruzioni che hanno interessato i centri storici sono state causate dal processo di rapida urbanizzazione, dall'industrializzazione conseguente alla politica di sostituzione delle importazioni, dallo sviluppo del settore terziario e dalle ondate di migrazioni che hanno interessato questi paesi. Ma non vi è dubbio che esse sono dipese anche dall'insufficiente consapevolezza dell'importanza che il patrimonio storico e culturale rivestiva e della conseguente necessità di politiche di salvaguardia, insieme alla assai scarsa opposizione nei confronti di una mal compresa concezione di modernità.

---

<sup>10</sup> Mentre nella prima si concentrano le attività urbane che le danno la qualità urbana di centralità, la seconda concentra nello stesso spazio una molteplicità di tempi.

<sup>11</sup> Secondo il dizionario, il termine crisi significa "mutamento importante che si verifica in una malattia, sia nel senso di un miglioramento che di un aggravarsi delle condizioni del malato".

<sup>12</sup> Che la crisi costituisca anche un'opportunità è un'idea fondamentale.

Oggi i centri storici sono più attrezzati per difendere il proprio patrimonio, anche perché, attraverso processi di democratizzazione o di massificazione che dir si voglia, si è molto ampliata la consapevolezza della necessità di salvaguardare i valori storici e culturali della città. D'altra parte, il fatto che le aree storiche siano nate contemporaneamente alla loro stessa crisi richiede politiche che da un lato ne confermino la condizione di centralità, e dall'altro che ne recuperino il significato;

d) *il centro storico nel quadro della globalizzazione*. L'asimmetria tra centro storico e città obbliga a interrogarsi sugli effetti che la globalizzazione sta avendo sulle aree storiche e sul loro ruolo negli anni a venire.

Non vi è dubbio che le città latinoamericane stanno conoscendo una serie di profondi cambiamenti. In primo luogo si deve registrare la conclusione del ciclo di rapida urbanizzazione iniziato alla fine della seconda guerra mondiale. Si sta passando dalla "città di contadini", attraverso l'urbanizzazione delle popolazioni rurali, alla "città di poveri", con l'urbanizzazione della povertà. Se nel 1950 la popolazione urbana del continente era il 41% del totale, nel 2000 il tasso di urbanizzazione era più 80% (United Nations, 2001). L'America Latina è diventata la regione con la più alta percentuale di popolazione urbana al mondo, dove l'emigrazione dalle campagne si è praticamente conclusa.

In molti paesi i tassi di urbanizzazione sono destinati a diminuire, ed è facilmente prevedibile che da un modello di crescita urbana "periferica" o "centrifuga" nei prossimi anni si passi a un modello "centripeto". È già in corso una tendenza verso uno sviluppo urbano endogeno, che si sostanzia in un ritorno alla "città costruita" dove la città esistente, la centralità urbana e i centri storici assumono un ruolo ben diverso dal passato (Carrión, 2000).

In secondo luogo in tutti i paesi dell'America Latina sono state avviate politiche di decentramento istituzionale, con il trasferimento di molte competenze ai livelli locali di governo, un aumento delle risorse a loro disposizione, una maggiore articolazione degli attori, e il trasferimento della gestione dei centri storici alla municipalità. Inoltre si è ampliato di molto il ruolo del settore privato, sotto forma di organizzazioni non governative che collaborano con le municipalità, società multinazionali che operano su questi mercati, o istituzioni finanziarie che tra le proprie strategie annoverano sempre più spesso il recupero del patrimonio storico.

La globalizzazione sta avendo effetti paragonabili a quelli conseguenti alla rivoluzione industriale. L'innovazione scientifica e tecnologica, soprattutto nel settore delle comunicazioni, e la formazione di mercati globali riducono le distanze, ma possono anche aumentarle, modificando i livelli di accessibilità, le localizzazioni relative, le continuità e le discontinuità all'interno della città, introducendo spazi di elaborazione culturale e di so-

cializzazione imperniati sui mezzi di comunicazione e sulla telematica (Barbero, Silva, 1998). In questo quadro i centri storici diventano sempre più luoghi di transito o di flusso, subendo il formarsi di una sorta di doppia centralità, quella urbana e quella storica, e del relativo conflitto che questo innesca.

La crisi della centralità storica deve dunque essere superata nel quadro di questo nuovo scenario di globalizzazione, transizione demografica, riforma dello Stato (liberalizzazione, aggiustamento strutturale, privatizzazione) e rivoluzione tecnologica. Si tratta di un quadro in cui i tempi della città si velocizzano, le accessibilità si trasformano, le centralità si ridefiniscono, le discontinuità spaziali si fanno sempre più marcate e le funzionalità si modificano.

Come risultato di questi processi si assiste a:

- un crescente decentramento dei poteri e una sempre maggiore privatizzazione nella gestione dei centri storici;
- la contrazione del ruolo dello Stato con la perdita del carattere nazionale delle identità su cui i centri storici si fondano, dato che gli elementi di riferimento diventano sempre più "internazionali"<sup>13</sup> e locali al tempo stesso;
- la sempre maggiore presenza di società private, nazionali e multinazionali, nella definizione delle politiche urbane, con una conseguente spinta alla privatizzazione dei centri storici e della loro gestione. Questo si traduce nell'appropriazione, generalizzata o di parti significative, del più grande e importante spazio pubblico della città, e nella trasformazione degli abitanti da cittadini a "clienti";
- un tipo di gestione sempre più incentrato sulla redditività degli investimenti e sulla costruzione di una nicchia di mercato per i centri storici<sup>14</sup>;
- il crescente conflitto tra la centralità urbana e quella storica, dove la seconda è destinata a soccombere a causa della sua rigidità e dell'incapacità di adattarsi alle trasformazioni. Per questo è necessario un forte intervento pubblico, che riequilibri le condizioni tra l'una e l'altra e assicuri al centro storico quella competitività necessaria a trovare delle nicchie di mercato e a partecipare al sistema urbano. Senza alcun dubbio

---

<sup>13</sup> L'importanza di Miami ha fatto nascere nuovi modelli urbanistici e architettonici, con una "miamizzazione" della cultura locale e dunque dei centri storici, che hanno soppiantato i riferimenti ai modelli spagnoli, portoghesi, francesi o italiani. "Quello che Parigi, Madrid o Londra hanno significato in passato per i latinoamericani, oggi è costituito da New York per le élites, Miami o Los Angeles per i ceti medi" (García Canclini, 2000).

<sup>14</sup> Forse il caso più interessante è quello del progetto "Malecón 2000" di Guayaquil, un intervento promosso da una fondazione privata su progetto di una società estera, che pur avendo portato alla privatizzazione non solo della gestione dell'area ma anche dello spazio pubblico, si è trasformato nel principale luogo di identità storica locale dando un grandissimo impulso al mercato immobiliare e alle attività commerciali.

l'intervento pubblico deve riguardare prima di tutto i servizi di nuova generazione;

- la trasformazione del senso di centralità, da spazi di incontro verso luoghi di transito e di flusso. In questa logica occorre rompere la barriera che la centralità storica rappresenta per la circolazione di persone, beni, servizi e informazione. Oggi hanno più rilevanza la mobilità della popolazione, dell'informazione e delle risorse, che le opportunità di incontro e di formazione di comunità. Per questo nei centri storici la popolazione residente è meno numerosa di quella fluttuante, di cui i turisti sono la componente sempre più numerosa.

Privilegiando il movimento e i flussi, la globalizzazione modifica il concetto di città come luogo di arrivo per chi emigra e di vita per chi vi abita (civitas), erodendo il senso della comunità (cittadinanza). I centri storici vedono concretarsi le conseguenze di questo abbandono del civico, e del venir meno della loro condizione di spazio pubblico.

L'aspirazione collettiva alla mobilità e al flusso di persone porta alla costruzione di un particolare tipo di identità e di appartenenza, non più legate al sentirsi parte del luogo. In questo modo si determina uno svuotamento del senso di appartenenza, con il ritorno ad una sorta di "nomadismo" che si esprime, ad esempio, attraverso la migrazione da un paese all'altro, dalla città alla campagna o all'interno delle città stesse, e con i flussi del turismo. Il nomadismo modifica il senso di appartenenza in quanto, rispetto al luogo dove si vive, diventano preminenti i luoghi "altri", nei confronti dei quali ci si sente molto meno, o per niente, vincolati. In tal modo si crea un senso di cittadinanza completamente diverso, che non ha più le proprie radici nella comunità in cui si vive, o perché si è nati in una città o un paese diversi o perché si lavora, si studia o si consuma in luoghi e spazi diversi da quelli in cui si abita, finendo con il vivere quasi da estranei la propria città.

Anche il centro storico subisce questa nuova condizione: l'uso sempre più intenso dell'automobile, ad esempio, toglie alla strada il ruolo di luogo di incontro per trasformarla in luogo di transito, svuota la piazza del suo tradizionale ruolo di spazio di mercato, di passeggio o di incontro per gli anziani, e fa perdere al corso e alle *avenidas* il loro significato originario<sup>15</sup>. Di fatto gli interventi di recupero non hanno come destinatari i residenti, ma i turisti, i consumatori e la popolazione fluttuante in genere, ed è per questo che oggi il valore del centro storico sta molto più nella sua immagine che nel suo uso.

---

<sup>15</sup> Oggi la gente si rifugia nel mondo privato dei centri commerciali, dei club sociali o sportivi, o dei video proiettati a casa. Gli spazi pubblici non sono più destinati alla socializzazione: "Un quinto degli abitanti di Città del Messico sembra essere venuto a stare nella capitale del paese con lo scopo di non usare la città. [...] Le sei attività citate più di frequente dagli intervistati si svolgono tutte dentro casa. [...] Sembra quasi che i cittadini di Città del Messico, quando possono scegliere, preferiscano evitare ogni contatto con la vita pubblica" (García Canclini, 1997).

Le possibilità di uscire da questa crisi dipendono da come si affronta la contraddizione tra centro urbano e centro storico. Occorre predisporre politiche che rafforzino la centralità storica, se non si vuole che essa venga smiunita dalla centralità urbana. In America Latina esistono diversi esempi di nuove centralità formatesi sulla spinta della globalizzazione<sup>16</sup>, con la conseguente "periferizzazione" dei centri storici e la loro trasformazione, nel migliore dei casi, in quartieri storici, o peggio in ghetti di povertà. In questa competizione tra centralità diverse, i centri storici raramente hanno la flessibilità necessaria per attirare investimenti e diventare sedi dei nuovi servizi. Per questo, per poter ricreare un equilibrio tra le centralità e non lasciare che la globalizzazione stravolga le relazioni tra centralità urbana e centralità storica, l'intervento pubblico assume un ruolo fondamentale.

### Alcuni insegnamenti dalla storia

A questo punto è possibile formulare alcune conclusioni:

- nel tempo, i centri storici hanno visto modificarsi funzioni, contenuto e forma, cui ha corrisposto di volta in volta un tipo specifico di centralità. In una prima fase la centralità della città era una e indiscutibile, definita dall'intervento pubblico e dalla configurazione dello spazio pubblico, al vertice del quale stava la piazza principale, la *plaza mayor*. In seguito sono stati i privati a definire la centralità, non più gli spazi aperti ma quelli chiusi dei centri commerciali, con una loro moltiplicazione e una radicale modificazione di significato (Carrion, 1995). Oggi la centralità si impernia sulla sostituzione dello spazio dei luoghi con quello dei flussi, dei percorsi e della transitorietà e con il prevalere del movimento di persone, informazioni e risorse. Si è passati insomma da un centro costruito per l'incontro a un altro centro, il cui significato principale è il flusso, la mobilità, il passaggio;
- ciò che caratterizza i centri storici è la diversità, conseguente al loro essere stati per lungo tempo *la città*, e perché senza di essa sono destinati a morire. La diversità sociale, economica e culturale è condizione imprescindibile della loro esistenza. Qualunque ipotesi di farne dei luoghi omogenei fa perdere loro la centralità e ne riduce il tempo, lo spazio e il suo essere elemento costitutivo dell'urbanità. Un centro storico riservato solo ad alcune attività come il turismo, o trasformato in luogo della povertà, finirebbe col diventare periferia;

---

<sup>16</sup> È il caso della "centralità periferica" di Santa Fè (Messico), o del "corridoio centrale" di Catalinas-Microcentro-Puerto Madero a Buenos Aires, come di un insieme di "manufatti della globalizzazione", vere e proprie economie di *enclave* all'interno delle città, grazie alla centralità di cui sono portatrici.

- la nozione di palinsesto<sup>17</sup> è quella che meglio si avvicina alla comprensione della sostenibilità e della continuità dei centri storici, in quanto è la somma di valore e tempo che dà la possibilità di identificare varie letture sovrapposte, ognuna delle quali corrisponde a una fase del processo della loro costruzione;
- se quello che oggi è il centro storico ha rappresentato inizialmente la città tutta e, successivamente, è stato il centro della città, il cambiamento è una sua caratteristica intrinseca, è il luogo che più cambia nella città e che presenta i mutamenti più profondi: l'essenza dei centri storici è il cambiamento;
- quello che occorre recuperare è il loro valore d'uso affinché, al di là della scenograficità e dell'esteriorità che nulla risolvono, si consolidino i soggetti che vi operano portandoli ad essere partecipi della globalizzazione: insomma, occorre operare nel senso di una democratizzazione del patrimonio;
- nell'evoluzione dei centri storici si registrano una trasformazione e un incremento significativo del numero di attori, insieme a un infittirsi delle loro relazioni;
- il recupero dei centri storici deve fondarsi sulla loro internazionalizzazione, il che significa da un lato dotarli della capacità di competere sfruttandone i vantaggi comparativi, dall'altro posizionarli adeguatamente rispetto ai molti nodi del sistema urbano. Per questo è necessario dotarli di infrastrutture e servizi avanzati, identificare le nicchie di mercato disponibili, costruire reti di relazioni con altri centri storici ed altri centri urbani, e migliorarne l'accessibilità e le connessioni;
- il degrado dei centri storici non è solo un problema in sé, ma costituisce anche un ostacolo al generale sviluppo della città. Ne consegue che, così come il recupero deve essere parte costitutiva della politica urbana, le politiche di sviluppo della città non possono prescindere dalla rivitalizzazione del centro storico.

## **L'intervento nei centri storici**

Alla crisi dei centri storici, concomitante al loro stesso sorgere, occorre far fronte con interventi di riqualificazione. A tale scopo è necessario costruire un nuovo ordine a partire dalle basi sociali e materiali esistenti e dalle diverse logiche dei diversi attori: in altri termini, la crisi dei centri storici costituisce un'occasione. La riqualificazione non può nascere dal nulla, al contrario il nuovo deve costruirsi a partire dall'antico, riconoscendone l'esistenza e

---

<sup>17</sup> "Manoscritto antico che conserva tracce di una scrittura precedente cancellata artificialmente" *Diccionario Accademia de la Lengua* ("Codice antico dove lo scritto sia fatto sul precedente raschiato", Zingarelli, NdC).

l'importanza: "la forma antica si costituisce come nucleo centrale, va modificata senza distruggerla, anzi mantenendola" (Cabrerà, 1997).

La riqualificazione implica l'istituzione di un "nuovo ordine" fondato su una volontà collettiva in grado di rispettare la molteplicità di ordini esistenti, senza assegnare un ruolo egemone a nessuno di essi. La riqualificazione deve fondarsi sulla relazione antico-moderno, ma anche sugli interessi di cui sono portatori i diversi attori e sui rapporti di forza che di volta in volta si presentano.

Come qualsiasi eredità, il centro storico è uno spazio urbano di contesa, e conteso. Ciò che occorre capire è tra chi e in quali circostanze si produce la contesa, gli "attori patrimoniali" che lo producono e riproducono, se il mercato, lo stato, la pianificazione, i movimenti sociali o gli organismi internazionali. La nozione di attore patrimoniale si riferisce a una relazione sociale caratterizzata da tre elementi, il tempo, ciò che si eredita, e gli attori sociali. Il nesso che si crea nel processo tra momento, oggetto e ruolo sociale (chi riceve e trasferisce) permette non solo di definire il concetto di attore patrimoniale, ma anche di identificare concretamente tali attori.

L'attore patrimoniale esiste nella misura in cui uno o vari soggetti sociali riconoscono l'esistenza del patrimonio, lo fanno proprio e lo difendono in quanto tale. Questo processo di riconoscimento venne avviato inizialmente da una ristretta élite, per poi estendersi a settori sempre più ampi della popolazione, aprendo un conflitto per l'appropriazione sociale e la democratizzazione del patrimonio. L'identificazione degli attori può seguire percorsi diversi: dal livello locale a quello nazionale o anche internazionale; una pressione di origine pubblica, privata o comunitaria; oppure un settore economico o l'amministrazione. Il ruolo degli organismi internazionali come l'Unesco o la Banca interamericana di sviluppo, delle associazioni o delle cooperative di informali, dei proprietari immobiliari, del capitale commerciale e industriale, o della chiesa, varia in funzione del ruolo specifico che essi assumono di volta in volta nel processo di produzione-riproduzione dei centri storici.

Per questo occorre costruire una "mappa" degli attori patrimoniali, che indichi il ruolo di ciascuno e le loro relazioni, identificando da un lato gli attori "primari", dall'altro i soggetti "subordinati". Solo una mappatura di questo tipo consente di identificare il contesto in cui si opera (il quadro istituzionale) e di delineare le alternative possibili (le politiche).

Per quanto riguarda il contesto istituzionale, ogni sistema di attori e di relazioni dà luogo ad uno specifico modello di gestione dei centri storici, "strutturato" nel caso in cui uno dei soggetti costituisce elemento di riferimento per l'azione degli altri (attore primario), "destrutturato" là dove questo elemento non riesce ad emergere e la condizione prevalente è di tipo conflittuale (attore subordinato) (Carrion, 1997).

Le politiche di intervento esistono se e in quanto uno degli attori patrimoniali è in grado di svolgere un ruolo egemonico rispetto agli altri.



Gli attori patrimoniali, possono essere definiti in due modi:

- a partire dalla relazione Stato/società, dove si confrontano le posizioni di coloro che, per risolvere la crisi dei centri storici, puntano sull'intervento pubblico, e quelle che invece vedono nell'intervento dei privati l'unica strada percorribile.

Gli attori patrimoniali possono operare a livello locale (le municipalità), nazionale (i governi e i loro diversi organismi), o anche internazionale (gli organismi multilaterali). È così che vengono adottati documenti nazionali o addirittura mondiali, come il "Patrimonio mondiale dell'umanità" dell'Unesco, predisposti inventari, elaborati piani e progetti, definiti meccanismi istituzionali da mettere in atto a livello locale o anche nazionale.

Nell'ottica della privatizzazione, insieme alla quale in genere vengono adottate misure di deregolamentazione e offerti incentivi all'attività edilizia e alla riduzione delle esternalità, gli attori patrimoniali primari diventano le imprese, gli organismi internazionali e gli organismi non governativi;

- il secondo modo di definire gli attori patrimoniali si fonda sulla relazione con l'area o il luogo definito centro storico: prima di tutto gli attori patrimoniali interni, cioè i residenti o i commercianti, ed esterni, come i turisti e i consumatori. In questo caso emergono due posizioni: quella dei residenti e di chi nel centro storico lavora<sup>18</sup>, e quella, più elaborata, di alcuni settori accademici (Hardoy, Dos Santos, 1984). Entrambe muovono dalla considerazione che i caratteri sociali del centro storico possono essere salvaguardati solo coinvolgendo direttamente chi vi abita o vi lavora. Gli attori patrimoniali esterni invece esprimono, a seconda dei settori sociali, ipotesi di riconquista, privatizzazione o rivitalizzazione secondo logiche sostanzialmente "esterne" al centro storico<sup>19</sup>.

Come si è detto, la presenza di soggetti con diversi interessi è una condizione strutturale del centro storico derivante dall'appropriazione collettiva, reale o simbolica, del patrimonio. Inoltre tali soggetti sono portatori di un diritto quasi innato alla città: appartenere al centro storico significa infatti appartenere a quella parte di città nella quale più compiutamente si configura la condizione di cittadinanza.

Se i cittadini hanno diritto alla città, rispetto al centro storico esiste un diritto universale, e dunque un dovere, quello di assicurarne la conservazione e il recupero. Il diritto di cittadinanza è il diritto/dovere di fruire, godere e

---

<sup>18</sup> Si tratta per esempio dei comitati di residenti per la salvaguardia e il recupero del centro storico, o delle organizzazioni di venditori ambulanti o di commercianti.

<sup>19</sup> Come la privatizzazione, che in realtà mira a sottomettere gli interessi dei piccoli proprietari a quelli del grande capitale, cioè della rendita. Questa strategia si scontra però con problemi come la sicurezza, la molteplicità di tipi di proprietà, la mancanza di infrastrutture, la rigidità istituzionale e le caratteristiche proprie del mercato immobiliare in queste aree.

migliorare il centro storico, che non appartiene solo a chi vi abita o ai proprietari delle case, tanto meno a chi lo utilizza.

Non vi è dubbio però che a chi vive nel centro storico va riconosciuto un ruolo particolare: è a partire dalle loro necessità e priorità che occorre impostare le politiche di recupero. In America Latina i centri storici continuano a mantenere il carattere di aree residenziali, che gli abitanti hanno contribuito a (ri)costruire: valorizzare questo patrimonio significa dunque preservare e rafforzare il loro contributo alla costruzione delle identità nazionali.

La conservazione del patrimonio ha senso dunque solo in una prospettiva di democratizzazione, non certo di esclusione, nel superamento dei conflitti e non nell'esercizio della violenza: in altre parole, la conservazione dei valori del patrimonio è legata alla sua appropriazione sociale, al suo trasformarsi in interesse generale, alla costruzione di un progetto collettivo, al rafforzamento del senso di cittadinanza.

In definitiva, identificare gli interessi in campo significa mettere a fuoco lo scenario e le motivazioni del conflitto che si crea intorno a questa "eredità", il senso del suo passare da una generazione all'altra. Inoltre permette di definire cosa si intenda per diritto alla città, i contorni del senso collettivo del patrimonio, del carattere pubblico di questa costruzione sociale e della necessità di politiche democratiche di recupero. Infine, identificare gli attori patrimoniali obbliga a ridefinire la relazione tra tecnici, politici e abitanti: per giustificare i propri errori gli urbanisti non possono più nascondersi dietro il fatto che manca la volontà politica, i politici non possono più dilazionare le scelte continuando a discutere sulla fattibilità dei piani, il tutto mentre gli abitanti aspettano che qualcosa venga fatto.

## **Il centro storico tra pubblico e privato**

In quanto luogo che più cambia nella città e spazio pubblico per eccellenza, il centro storico è diventato uno dei principali elementi del contendere tra Stato e società da un lato, e tra pubblico e privato dall'altro. Si tratta di uno spazio pubblico che deve essere riconosciuto non per i suoi elementi puntuali, secondo una visione monumentale, né per le sue strade e le sue piazze, secondo una visione anch'essa riduttiva, ma per il senso che esso assume di luogo urbano pubblico per eccellenza. Questa sua condizione ne fa uno spazio diverso rispetto a qualsiasi altro spazio della città, a volte addirittura a qualsiasi altro spazio al mondo, come quando vi è un riconoscimento esplicito in tal senso da parte della comunità internazionale. Uno spazio dichiarato Patrimonio mondiale dell'umanità dall'Unesco è un patrimonio pubblico per la gente dell'intero pianeta.

Inoltre si tratta di uno "spazio di tutti", dato che il centro storico contribuisce in modo significativo a costruire il senso di identità collettiva degli abitanti di una città, anche di quelli che vivono fuori dal centro (spazio) e molto oltre il presente (tempo). Ciò significa che la sua condizione di spazio pubblico va oltre la dicotomia temporale (antico/moderno) o spaziale (centro/periferia), costituendo un lascito intergenerazionale e interterritoriale che produce una sorta di "cittadinanza ereditaria".

Per la sua condizione di centralità e per la diversità di funzioni, persone, tempi e spazi in esso contenuti, il centro storico è uno spazio di relazione e di incontro, che la gente usa per socializzare, informarsi ed esprimersi collettivamente. Si tratta dello spazio pubblico per eccellenza, anche perché un ampio sistema di leggi, norme, regolamenti<sup>20</sup>, definite da una molteplicità di organismi pubblici nazionali e locali, struttura come nessun'altra parte della città. Per questo la sua gestione si realizza a partire dal pubblico, attraverso una serie di vincoli, regolazioni ed amministrazioni collettivamente legittimate.

La gestione pubblica è oggi sottoposta ad un processo di privatizzazione generalizzato. Nei centri storici questo si traduce nell'appropriazione, totale o parziale, dello spazio pubblico. L'entrata in campo del settore privato, nazionale ed internazionale, comporta un mutamento significativo del quadro istituzionale, delle modalità di gestione e delle politiche di intervento. Si assiste alla nascita di *Patronatos* (Lima), *Corporaciones* (Santiago), *Fundaciones* (Città del Messico), *Empresas* (Quito), che si affiancano alla municipalità. Si tratta di grandi società tipo American Express, Exxon, Mac Donalds che investono direttamente nei servizi o nel restauro e nel recupero urbano, come a Cartagena de Indias (Colombia), Salvador de Bahía (Brasile), e degli organismi internazionali di credito che sostengono la partecipazione dei privati, senza dimenticare peraltro l'azione continua del piccolo capitale commerciale e immobiliare.

Queste nuove modalità di gestione sollevano interrogativi circa il ruolo di spazi urbani pubblici e collettivi dei centri storici. Si assiste infatti ad una crescente concentrazione della proprietà, alla sempre più marcata penetrazione di capitali multinazionali a danno dei capitali nazionali, e al venir meno del legame della popolazione con queste aree: insomma, quello che si sta registrando sempre più diffusamente è un'erosione del senso di cittadinanza.

Con la privatizzazione viene messo in discussione il ruolo pubblico del centro storico, fatto mai avvenuto in passato. Il risultato può essere di vario tipo, dal rafforzamento del ruolo dell'amministrazione, all'istituzione di nuove relazioni tra pubblico e privato, alla riscoperta del patrimonio "minore" da parte dei privati, fino alla ricerca quasi ossessiva di una sostenibilità economi-

---

<sup>20</sup> "Lo spazio pubblico è un concetto giuridico: è uno spazio assoggettato a una regolamentazione particolare da parte dell'amministrazione, in quanto proprietaria o che possiede la capacità di controllo sull'uso del suolo, garantendone l'accessibilità a tutti e fissandone le condizioni d'uso e di insediamento delle attività" (Borja, 1998).

ca e sociale per qualsiasi intervento si voglia realizzare. Inoltre, in una prospettiva di recupero del centro storico come spazio pubblico, la privatizzazione solleva molti interrogativi anche sui rapporti tra società e Stato. Tutto questo, naturalmente, sempre che la privatizzazione non sia vista come un dogma.

D'altra parte è probabile anche che il senso della città come spazio debba essere radicalmente rivisto, dato che in realtà ormai sono "i mezzi di comunicazione di massa ad essere diventati i veri spazi pubblici della gente" (García Canclini, 2000). I centri storici subiscono la concorrenza delle reti di comunicazione, a fronte della quale non sembra esservi altra soluzione che adottare le stesse logiche, operare cioè come mezzi di comunicazione che rafforzino la propria essenza portando gli abitanti, nella loro ricerca di riferimenti, ad avvicinarsi alle centralità urbane e a quelle storiche.

## **Il quadro istituzionale: le modalità di governo**

Il declino dei centri storici è andato di pari passo con le crescenti incapacità di gestione dell'amministrazione pubblica, le cui cause sono da ricondursi a diversi fattori: privilegiando la crescita periferica della città, la politica urbana ha lasciato in secondo piano il tema della centralità; le amministrazioni pubbliche non sono state in grado di contenere la straripante pressione dei privati; infine sono stati messi in piedi meccanismi istituzionali così complessi da diventare ingestibili.

Il risultato è che oggi l'esperienza su come gestire i centri storici è poca, vi è una moltiplicazione di organismi di intervento ma, al tempo stesso, una scarsa capacità di controllo; la domanda sociale di recupero si è ampliata; e negli interventi è andata prendendo piede una logica di tipo privatistico. Non è davvero possibile che esista un numero così elevato di organismi con un altrettanto numero di proposte diverse, come non è pensabile che la gestione privata porti a una separazione netta, indiscutibile, tra chi è solvibile e chi non lo è, tra chi può accedere al mercato e chi ne è escluso.

Le nuove modalità di gestione dei centri storici stanno prendendo il sopravvento su di un quadro istituzionale costruito attraverso diverse fasi. In un primo momento la società civile, rappresentata da una élite acculturata, ha chiesto che lo Stato intervenisse al fine di salvaguardare i valori storici e culturali della città, in primo luogo il patrimonio architettonico in una prospettiva artistica e monumentale. In una seconda fase sono stati istituiti organismi specializzati o ministeri della cultura con il compito di rafforzare la cosiddetta identità nazionale, passando in questo modo dal complesso monumentale alla dimensione urbanistica. Oggi i contesti istituzionali della gestione attraversano un'evoluzione i cui contorni sono ancora poco chiari.

La discussione sui modelli di gestione è molto accesa, come è ovvio dato che gli attori patrimoniali sono mutati e sono più numerosi a seguito della ri-

forma dello Stato che tutti i paesi dell'America Latina stanno vivendo. Quadro istituzionale, modalità di gestione e tipo di interventi, sono in una fase di revisione profonda e le diverse posizioni che emergono mettono in luce come la questione sia destinata a ulteriori significativi ripensamenti.

Il mutamento del quadro istituzionale si inserisce in una doppia tendenza: da un lato la riorganizzazione dello Stato, dall'altro la ridefinizione del suo ruolo all'interno del processo di decentramento e, in parallelo, del processo di privatizzazione. Anche se si tratta di una tendenza generale, esistono ovviamente modalità e tempi diversi nei singoli casi, come pure non si può assumere che il percorso amministrazione centrale-amministrazione locale-privatizzazione sia inevitabile e univoco.

Il decentramento comporta due conseguenze. Da un lato il trasferimento di competenze fa sì che, in un numero crescente di casi, la gestione del centro storico venga affidata al governo locale. Questo apre una serie di conflitti tipici nella gestione dell'eredità storica, come è avvenuto tra la Municipalità di Lima e il governo centrale, anche per il significato politico della questione. Dall'altro vi è il problema della redistribuzione delle competenze all'interno dello stesso governo locale, dove si possono creare ruoli specialistici con una sorta di decentramento intramunicipale. Questo avviene in particolar modo nelle grandi città, dove è più facile che per la gestione del centro storico vengano creati uffici ad hoc. Nelle città più piccole invece la gestione passa da uffici statali come gli istituti nazionali di cultura in Brasile, di antropologia e storia in Messico, del patrimonio culturale in Ecuador, alle municipalità o a fondazioni e società private, con l'apparizione dunque di nuovi e più numerosi attori.

Il processo di privatizzazione assegna un peso crescente agli attori patrimoniali non governativi, come i Patronati o le Fondazioni, le società pubbliche e private, e gli organismi finanziari internazionali. Un ruolo crescente assumono inoltre i soggetti che valutano gli interventi nei centri storici esclusivamente dal punto di vista della redditività: alloggi per le fasce alte del mercato, attività commerciali e finanziarie e, in particolar modo, il turismo. La presenza di questi nuovi attori e funzioni porta all'espulsione di quelli tradizionali, come il piccolo commercio, le attività artigianali, i proprietari a basso reddito e quelli che hanno la casa in affitto.

Con questa trasformazione del quadro istituzionale e l'introduzione di nuovi modi di valutare gli interventi, in particolare appunto la redditività, le politiche di intervento sono profondamente mutate, andando ben oltre la sola dimensione spaziale. Contemporaneamente si è sviluppato un intenso dibattito, condotto sullo sfondo di una contrapposizione fortemente ideologica: infatti affrontare la questione del recupero dei centri storici, oggi, significa inevitabilmente parlare della gestione, pubblica o privata, riconoscendo che si tratta di una parte sostanziale della questione.

Da un lato vi è chi sostiene la necessità di un recupero condotto a partire da una gestione pubblica, dall'altro chi vede nella privatizzazione la sola strada percorribile, all'interno della cosiddetta modernizzazione dello Stato. Una contrapposizione di questo tipo non porta molto lontano. Occorre invece adottare una prospettiva storica in modo da non demonizzare l'intervento pubblico, ma da non disconoscere nemmeno l'importanza della proprietà privata, elemento indissociabile da qualsiasi intervento nelle aree storiche, dove chi ha investito di più sono stati proprio i privati.

Di fatto è proprio nella relazione pubblico/privato e Stato/società che vanno individuate le strade da intraprendere, come mostrano le esperienze di partenariato a Recife (Brasile) o Quito, e le proposte di istituire un organismo autonomo a Montevideo o a Rio de Janeiro. Tuttavia sarebbe sbagliato affermare che la gestione dei centri storici si muove verso un modello consolidato, perché ciò che mostra l'analisi è invece proprio il fatto che i modelli di gestione sono molti e variegati:

- in alcune città, come Quito e Città del Messico, il modello di gestione è di tipo "frammentato", costituito da un insieme di soggetti con competenze diverse. Il vantaggio di questo tipo di modello sta nella possibilità che i molti soggetti preservino l'ordine della diversità, vantaggio che però può trasformarsi in limite se si instaura una logica di negazione del modello, o dei modelli, altrui. In questo caso non si riesce a condurre nessuna politica di recupero, anzi, l'effetto è un ulteriore deterioramento del centro storico. L'assenza di spazi di coordinamento, di consenso, di concertazione delle diverse posizioni può avere effetti molto negativi;
- là dove l'amministrazione locale dispone di un'autorità sufficiente, essa riesce ad imporre la propria politica e ad indirizzare l'azione degli altri attori patrimoniali. Il caso di La Avana, con la *Oficina del Historiador*, è tipico di questa condizione, come anche quello di Santiago del Cile, dove vi è corrispondenza completa tra centro storico, unità territoriale (*comuna*) e unità amministrativa<sup>21</sup>;
- in alcuni casi l'organismo di gestione del centro storico opera in un ambito territoriale non definito istituzionalmente, dove dunque la capacità di intervento è molto minore;
- infine vi sono centri storici con un insieme di istituzioni che sembrano prefigurare la futura costituzione di un modello di gestione "articolato", con l'aggregarsi intorno alla municipalità di una serie di organismi pubblici, privati e comunitari. In un quadro di questo tipo l'autorità centrale continua ad avere un peso rilevante, fattore positivo per garantire le diverse identità e i molti diritti che vengono espressi nei confronti del centro stori-

---

<sup>21</sup> Nel primo caso si tratta di un organismo con poteri delegati, mentre a Santiago siamo di fronte a un'amministrazione eletta democraticamente.

co, il pluralismo ma al tempo stesso la governabilità. Si apre in questo modo, per la prima volta, la possibilità di pensare ai centri storici in termini di governo e non solo di amministrazione o di gestione. Tale evoluzione introduce una prospettiva politica di grande interesse, che permette di coniugare partecipazione, rappresentanza, legittimità e identità. I casi della *comuna* di Santiago, della *subprefeitura* di Rio de Janeiro e quello di Quito, con una amministrazione intramunicipale, costituiscono forse i primi esempi di questo nuovo indirizzo, sempre che si trasformino in rappresentanze elettive.

Dall'analisi di queste situazioni si ricava una tendenza a passare da entità di gestione a entità di governo, cioè di tipo molto più politico che tecnico. Per questo, tali entità devono acquisire una forte legittimità democratica, che può derivare loro solo dal fatto di essere organismi elettivi, e da una maggiore efficienza operativa. Ciò solleva diversi interrogativi, sulle caratteristiche di questi organismi, il loro grado di autonomia, il rapporto con i privati. Per contro non vi è dubbio che si deve trattare di organismi di tipo multidimensionale, capaci di agire cioè a livello settoriale e territoriale, di operare tra il globale e il locale, l'urbanistico e l'architettonico.

L'assenza di un modello unico di gestione è la conseguenza invece dei caratteri specifici di ciascun centro storico. L'idea di un modello univoco non regge, perché non è possibile incasellare la ricchezza delle singole realtà nella povertà di formule astratte, riproducendo modelli spesso importati. Per questo, anche se una esperienza ha dato buoni risultati, è rischioso assurgerla a modello per realtà e situazioni con caratteri necessariamente differenti.

In America Latina le possibilità di recuperare i centri storici sono strettamente connesse al recupero di una gestione pubblica che è andata deteriorandosi insieme ad essi. Questo richiede un sistema apposito di leggi, politiche e istituzioni di governo ma, prima di tutto, abitanti che aspirino a rafforzare il senso di cittadinanza di cui i centri storici sono tra i principali portatori.

## Bibliografia

- Barbero, J. M., Silva A. (comps), 1998, *Proyectar la comunicación*, Ediciones Tercer Mundo, Bogotá
- Borja J., 1988, *Democracia local: descentralización del Estado, políticas económico-sociales en la ciudad y la participación popular*, Ediciones Ajuntament de Barcelona
- Cabrera V., 1997, "Políticas de renovación en centros Históricos", *Revista Siap*, vol. XXIX, Cuenca
- Carrion F., 1995, "De la violencia a la seguridad ciudadana", *Revista Pretextos*, Desco, Lima

- 1998, *La constitución de un Estado descentralizado*, in Esap
- (ed), 1999, *La ciudad, escenario de comunicación*, Flacso, Quito
- 2000, "Las nuevas tendencias de la urbanización en América Latina", in Flacs
- Colcultura, 1995, *Reunión de Directores de Patrimonio de América Latina*, Bogotá
- Esap, 1998, *Descentralización territorial y su impacto en la gestión local*, Cali
- Flacso, 2000, *El regreso a la ciudad construida*, Quito
- García Canclini N., 1997, *Imaginarios Urbanos*, Eudeba, Buenos Aires
- 2000, *La globalización Imaginada*, Paidós, Buenos Aires
- Hardoy J., Dos Santos M., 1984, *Centro Histórico de Quito, preservación y desarrollo*, Pnud/Unesco, Quito
- Tellez G., 1995, *Teoría y realidad del patrimonio arquitectónico y urbano*, en Colcultura
- United Nations, 2001, *World Urbanization Prospects. The 1999 Revision*, New York