

I PROGRAMMI DI RIQUALIFICAZIONE URBANA TRA DOMANDA SOCIALE E
PROCESSI DI PARTENARIATO: IL CASO DI STONE TOWN, ZANZIBAR.

Giovanni VIRGILIO¹, Chiara CALCOPIETRO¹

¹ Dipartimento di Architettura e Pianificazione Territoriale. Università degli Studi di Bologna, Viale
Risorgimento 2, 40136, Bologna

SOMMARIO

Nello studio viene presentata la valutazione del piano di riqualificazione urbanistica attivo sulla città di Stone Town. Il disegno di ricerca è stato improntato seguendo una metodologia scientifica che permettesse la costruzione di un percorso strutturato e giustificato in ogni sua parte, al fine di pervenire all'espressione di un giudizio qualitativo di fattibilità strategica. Punti cardine del percorso seguito sono: l'analisi del contesto e delle istanze espresse; l'analisi degli stakeholders che si muovono sul territorio considerato e le relazioni che hanno tra loro e con i benefici potenziali che trarrebbero dal programma; l'analisi dell'interazione, nella fase attuativa, processo-contesto e il conseguente nuovo assetto che si presenta, sia in ambito territoriale che tra gli attori; la verifica di rispondenza del programma così come è implementato rispetto agli obiettivi pre-fissati e teorici del programma stesso; l'espressione di un giudizio finale vero e proprio in merito ai metacriteri rilevanti per il caso di studio. Il metodo, generalmente valido per i differenti campi d'applicazione della valutazione, è stato adattato e caratterizzato in base al contesto d'esame. I tempi del programma, approvato nel '94 e tuttora in fase attuativa, fan sì che la valutazione, i cui dati sono stati raccolti nell'arco temporale giugno-agosto 2003, s'inserisca nella fase in-itinere. Il perseguimento di un giudizio riferito più alle linee guida del programma, che agli aspetti tecnico-implementativi, permette di definirla una valutazione intermedia. Per quanto emerso dall'analisi del contesto di Stone Town, il fattore predominante è l'insufficienza delle risorse economiche e la limitatezza delle capacità logico-gestionali da parte delle autorità governative locali (Stone Town Conservation and Development Authority) e la conseguente necessità d'intervento finanziario e manageriale di attori privati esterni (Aga Khan Trust for Culture) in un programma di finalità pubbliche che chiama fortemente in causa la popolazione locale. Il programma si sviluppa su due filoni complementari: uno di riqualificazione fisica della città (infrastrutture ed aree specifiche) e l'altro di tipo partecipatorio prevedente la sensibilizzazione della popolazione verso il patrimonio edilizio ed urbanistico in cui risiedono. Entrambe le parti, oltre all'intervento dell'AKTC richiedono, ulteriormente, il supporto finanziario di altre. Nel presente studio viene espresso un giudizio positivo per quanto riguarda la plausibilità del programma in confronto alle istanze del luogo ma ne discute, in merito alla sua implementazione, la congruità degli effetti rispetto alle stesse, in relazione, soprattutto, alle differenze tra i due attori principali (l'ente privato esterno e l'ente governativo locale): differenze economiche, gestionali ma anche in termini di scopi auspicati.

PREMESSA GENERALE: IL RUOLO DEI PROCESSI PARTECIPATIVI NELLO SVILUPPO DEI CONTESTI URBANI

Uno degli aspetti più rilevanti del fenomeno della globalizzazione è la simultanea e larga diffusione di politiche di decentramento basate su un approccio locale e territoriale ai problemi dello sviluppo. Questa sembra essere una tendenza generale che coinvolge differenti contesti nazionali indipendentemente dalla loro localizzazione geografica, crescita socioeconomica, architettura politico-istituzionale. Da questo punto di vista, le politiche di decentramento costituiscono l'inevitabile risposta alla crisi del *welfare state* causata dalla globalizzazione. In particolare, questa sembra essere la risposta naturale ai crescenti squilibri territoriali indotti dai processi di privatizzazione e liberalizzazione che la globalizzazione comporta, questi si manifestano su due livelli: a *livello interurbano* cioè tra le differenti città che entrano in rapporto di competizione per attirare investimenti e a *livello infraurbano* dove aumentano i divari socioeconomici tra le diverse aree di una medesima città con oscillazioni differenziali di gran lunga superiori a quelli rilevabili dal confronto con altri contesti urbani. Lo scenario che si va sempre di più delineando rende, per molti aspetti, superato il dibattito decennale che ha avuto per oggetto la crisi degli strumenti tradizionali di pianificazione conseguente all'aumento della complessità del contesto urbano, e che ha visto: da un lato i sostenitori dell'idea che la crisi del governo delle trasformazioni urbane, generata dall'aumentato livello della complessità, andava superata sulla base dell'attivazione di processi negoziali tra pubblico e privato, svincolati da rigide regole predefinite, mirati al raggiungimento di accordi di natura contingente e finalizzati alla realizzazione di un determinato progetto, seppure nell'ambito di un più generale quadro strategico predefinito; dall'altro, coloro che sostenevano che la risposta alla complessità urbana non poteva che derivare da una sua reinterpretazione in una logica di sviluppo urbano fondato sulla salvaguardia dell'interesse collettivo e che questa andasse garantita in via prioritaria mediante l'adozione di regole certe e inderogabili che fossero tradotte in un generale disegno urbano in grado di conciliare un elevato livello della qualità urbana con i necessari processi di sviluppo economico. Entrambi le posizioni diventano difficilmente sostenibili sic et simpliciter in una situazione in cui risulta impossibile definire in modo univoco quali dovrebbero essere le condizioni di contesto in grado di assicurare un ottimale percorso di sviluppo urbano, ma che, allo stesso, tempo presenta un livello di complessità tale da non permettere un'agevole individuazione del migliore mix di strategie in grado di assicurare il raggiungimento degli obiettivi che ci si è prefissi in sede di formazione dell'agenda politica. A questo si deve aggiungere che, per quanto riguarda i processi di contrattazione negoziale, l'esperienze di programmazione complessa fin qui maturate evidenziano, in modo inequivocabile, una scarsa propensione degli investitori privati a partecipare alle scelte strategiche generali.

Il discorso cambia se si assumono quali elementi di riferimento alcuni specifici interventi di trasformazione mirati principalmente alla rivalorizzazione di porzioni del tessuto urbano esistente e che, da un punto di vista dell'organizzazione del contesto urbano di riferimento, spesso presentano in modo connaturato elevate potenzialità di rifunionalizzazione. In questo caso presentandosi delle evidenti opportunità di elevati ritorni sugli investimenti effettuati, non stupisce il fatto che risulti fortemente agevolato il processo d'integrazione delle risorse finanziarie e di composizione degli interessi che sono alla base delle relazioni di partenariato. Il fatto che ciò accada dovrebbe far nascere qualche dubbio sulla legittimità dell'ipotesi che i processi di riqualificazione urbana possano costituire da soli una "leva" in grado di generare (almeno in modo diretto) un aumento del livello di competitività della città, tuttavia è vero che pratiche di questo tipo possano costituire un'occasione per l'intera collettività urbana per due ordini di motivi: il primo risiede nella possibilità di reperire risorse, altrimenti non disponibili, da destinare ad azioni di sostanziale miglioramento della qualità urbana e che diversamente risulterebbero difficilmente realizzabili; risorse ottenibili sulla base di accordi compensativi o perequativi raggiunti ai tavoli negoziali. Il secondo aspetto, forse più qualificante, sotto l'aspetto che gli effetti di queste pratiche possono avere sui livelli di competitività della città, risiede nella necessità da parte della pubblica amministrazione di modificare profondamente il comportamento della pubblica amministrazione favorendo in tal modo la formazione di vere e proprie competenze di urban management. In quest'ottica i processi di capacity building e di knowledge building acquisiscono un valore speciale con riferimento alla sostenibilità del programma. Secondo l'importanza strategica assunta dai processi di pianificazione urbana, implica un aumento dell'importanza delle interazioni tra gli attori locali; questo significa che le pratiche partecipative e i processi di negoziazione giocano un ruolo attivo nella riuscita delle politiche di sviluppo. Esiste però una condizione necessaria imprescindibile affinché ciò si verifichi, che risiede nell'equilibrio che deve esistere tra gli attori che partecipano a tali processi, l'assenza di questo requisito può essere causa di profonde distorsioni che si innescano nel contesto urbano di attuazione delle politiche di rigenerazione. Di qui la necessità di procedere alla messa a punto di sistemi adeguati di valutazione delle politiche in essere, tenendo però ben presente che se l'interazione tra il contesto locale ed i processi attivati diviene cruciale, per il successo delle politiche di sviluppo, l'attenzione della valutazione non può limitarsi esclusivamente a focalizzarsi sul raggiungimento degli obiettivi. In altre parole l'analisi valutativa deve essere proiettata a cogliere gli effetti e gli impatti che il programma è in grado di produrre. Il caso di seguito presentato, che è costituito dal programma di rigenerazione urbana attuato a nell'aria di Stone Town, nella città di Zanzibar, costituisce un esempio emblematico di come, in assenza dei suddetti prerequisiti, gli esiti delle politiche urbane rischiano di presentare un carattere profondamente antisociale.

LA NEGOZIAZIONE FORZATA: IL CASO DI STONE TOWN.

Sul centro è attivo, dal 1994, un programma di riqualificazione denominato Historic Cities Support Programme (HCSP) che intende supportare (dal nome stesso del programma) la città riqualificandone gli aspetti urbanistici ed architettonici e studiandone gli opportuni meccanismi di sostenibilità per gli interventi apportati. Nel documento ufficiale del programma si legge che l'obiettivo è "stabilire le guide generali e i mezzi di controllo per lo sviluppo futuro di Stone Town, incoraggiandone la crescita e nel contempo preservandone l'ambiente naturale, il carattere storico e gli elementi architettonici importanti".

L'HCSP è stato approvato nel luglio '94 dalla Stone Town Conservation and Development Authority (STCDA), autorità governativa responsabile di Stone Town, ma gli studi preliminari sul contesto e il disegno finale del programma sono stati portati avanti dall'Aga Khan Development Network (AKDN). L'AKDN è una fondazione privata no-profit, facente capo alla persona di Aga Khan, operante nei campi della salute, educazione, cultura ed economia, principalmente in Asia e in Africa e relativamente a tutto il patrimonio artistico correlato con la civiltà islamica.

L'AKDN è rappresentata sull'isola attraverso due suoi sottogruppi: l'Aga Khan Trust for Culture (AKTC) e l'Aga Khan Cultural Service-Zanzibar (AKCS-Z)¹.

Da osservare, subito, che l'interessamento dell'AK per Stone Town è vivo dall'88 e che l'STCDA, istituita ufficialmente nel '94, è frutto di tale interesse. In pratica, durante gli studi preliminari per la stesura del programma di riqualificazione, l'AK ha espressamente richiesto ed incentivato l'istituzione di un'autorità governativa il cui compito fosse quello di vigilare sullo sviluppo della città nel rispetto e nella salvaguardia del patrimonio urbanistico ed architettonico della città stessa². Bisogna osservare che, tuttora, a causa della nascita

¹ Nel seguito si indicherà semplicemente AK come riferimento all'intervento privato, eludendo dunque dalla distinzione interna dei compiti, influente nel processo di valutazione, tra sottogruppi della stessa agenzia.

² L'STCDA è stata fondata mediante apposito atto legislativo, l'STCDA Act del 1994, è preposta alla gestione, diretta od indiretta, degli edifici e spazi pubblici della sola Stone Town, nell'Atto si leggono le seguenti funzioni:

- stilare un piano, coordinare e controllare tutto ciò che è correlato alla conservazione di Stone Town;
- esaminare e approvare tutti i progetti di conservazione in Stone Town e monitorare lo sviluppo delle infrastrutture;
- preparare e ufficializzare un piano di conservazione per Stone Town o di aree specifiche e monitorare gli sviluppi da apportarvi in conformità al piano;
- avvertire il settore privato, i dipartimenti governativi e eventuali altre istituzioni circa i modi per la ristrutturazione, riabilitazione, conversione di edifici e spazi aperti;
- eseguire le procedure di approvazione del piano, ottenere i permessi per operare sugli edifici e monitorare i progetti su questi ultimi;
- badare all'uso appropriato e al mantenimento delle aree pubbliche e degli edifici governativi presenti in Stone Town;
- intraprendere azioni legali contro ogni persona che costruisce, usa, demolisce o altera edifici o spazi pubblici illegalmente;
- stilare ogni altro atto che sia giudicato pertinente per gli obiettivi dell'Autorità ma che comunque rimanga sotto la 'giurisdizione' di questo stesso;
- fare ogni altra cosa, secondo i poteri delegati dal Ministero all'Autorità, che sia comunque non in contrasto col presente atto.

relativamente recente dell'istituzione, le capacità gestionali ed organizzative dell'STCDA sono in fase di maturazione e che, sebbene essa si ponga istituzionalmente al di sopra delle altre autorità operanti su Stone Town, i suoi movimenti sono guidati ed accompagnati dal supporto dell'AK. Supporto che trova fondamenta nelle migliori capacità tecniche e nella più consolidata esperienza organizzativa dell'agenzia privata.

L'istituzione del STCDA costituisce, per il particolare contesto locale, di per sé un fattore di novità, in quanto, in primo luogo, implica il riconoscimento dell'importanza di Stone Town sia sotto il profilo del valore e l'unicità del suo patrimonio storico sia con riferimento al ruolo strategico che questo comparto può svolgere per lo sviluppo dell'intera area urbana, in secondo luogo, costituisce l'espressione della volontà politica di separarne la gestione urbanistica rispetto a quella di tutta Zanzibar Town, permettendo in tal modo di creare atti legislativi ad hoc finalizzati alla messa a punto di strumenti di pianificazione speciale in grado di affrontare le problematiche specifiche del comparto urbano. Va detto che a tutto ciò non è estranea la decisione dell' UNESCO di includere, nel 2000, Stone Town nell'Elenco dei Patrimoni Universali dell'Umanità; fattore, questo, d'orgoglio da parte della comunità locale, ma anche d'opportunità visto che il riconoscimento, in questione, costituisce una specie di certificazione della bellezza ed unicità di questi luoghi che può essere sfruttata come elemento chiave per attrarre capitale d'investimento sulla città stessa.

Tutto questo da un punto di vista delle azioni urbanistiche si è tradotto nella realizzazione di un programma di rigenerazione urbana, che prevede simultaneamente interventi di recupero del patrimonio locale e delle sue funzioni storiche, ma anche un profondo intervento di riqualificazione e rifunzionalizzazione di alcuni comparti dell'area di Stone Town, mirati a favorirne lo sviluppo mediante un'operazione di infrastrutturazione e dotazione di strutture finalizzate al potenziamento della ricezione turistica.



FIGURA 1 - Veduta aerea di Stone Town e di parte della città di Zanzibar.

ANALISI STRUTTURALE E URBANISTICA DEL COMPARTO

Al fine di descrivere la città e di capire il perché dell'importanza e della necessità di tale riconoscimento, si riportano di seguito i dati più significativi estratti dal censimento fatto nel '92 dall'AK, completandoli di osservazioni ulteriori che possano essere utili per comprendere le caratteristiche urbane e socio-economiche del caso in esame.

Stone Town ha forma triangolare, è localizzata sulla costa Ovest dell'isola e presenta due lati affacciati sul mare, pertanto in posizione di sicuro interesse, e un lato sul quale sono concentrate la maggioranza delle attività commerciali e che funge da collegamento con il tessuto recente della città di Zanzibar, che si sviluppa verso l'interno dell'isola.

A livello urbanistico si presenta come un tessuto assai denso caratterizzato da percorsi stretti e quasi labirintici e dall'eterogeneità degli stili architettonici (arabo, indiano e in minor parte africano di origine bantu). Il principale materiale adoperato nella costruzione degli edifici è costituito da un amalgama di calce e pietra corallina che contribuisce a conferire alle abitazioni il caratteristico colore bianco, ma allo stesso tempo il materiale in questione pone notevoli problemi di manutenzione essendo particolarmente sensibile all'azione erosiva della salsedine e degli agenti atmosferici. Le caratteristiche appena illustrate: la densità dell'tessuto edificato, l'eterogeneità stilistica dell'architettura locale e i materiali e le tecniche costruttive adoperate dagli abitanti, fanno sì che Stone Town presenti caratteristiche di unicità. Il fatto che a Stone Town sia possibile ammirare degli edifici di rara bellezza e che ricordano che questo era una delle città portuali più ricche e potenti dell'Oceano Indiano; ricchezza e potenza che si sono perse con la perdita d'importanza delle "merci" che qui venivano scambiate e cioè: spezie e schiavi. L'antica prosperità economica se ha contribuito a farne un caso eccezionale, per molti aspetti, non è riuscita a dargli un presente diverso da quello di forte e diffusa povertà che caratterizza il contesto dell'Africa Orientale nel suo complesso.

A Stone Town risiedono circa 16.000 persone suddivise, mediamente, in nuclei familiari di 6 componenti. La maggioranza delle famiglie è monoreddito e tale situazione trova la sua causa principale nel particolare contesto culturale che fa sì che alle donne siano generalmente precluse attività lavorative, se si eccettuano quelle di carattere informale (di solito legate alla preparazione e vendita di cibo a domicilio). Il fatto che a fronte nuclei familiari numerosi si registrino redditi appena sufficienti a garantire il livello minimo di sussistenza influisce sullo stato di diffusa precarietà. A livello abitativo questo si riflette in scarse condizioni igienico-sanitarie e in un'elevata densità abitativa che accelera i processi di degrado del patrimonio edilizio.

Un dato di sicuro interesse è costituito dalla destinazione d'uso della superficie territoriale così come risulta dai censimenti, ad oggi, effettuati, da questo si evince come nell'arco di 10 anni sia quasi triplicata la superficie destinata ad attività commerciali a fronte di una sostanziale stazionarietà delle altre destinazioni (Tabella 1), il che fa chiaramente riflettere sugli impatti generati sul tessuto locale dai crescenti flussi turistici.

TABELLA 1 - Utilizzo del territorio (in mq)							
Anno	Residenziale	Commerciale	Pubblico	Religioso	Educazione	In costruzione	Vacante
1982	190.000	43.800	35.600	15.600	10.300	-	10.000
1992	185.800	114.000	35.400	15.450	9.700	13.000	10.200

Tuttavia occorre sottolineare che il dato in questione è risulta sottostimato, qualora a questo dovessero aggiungersi le superfici dei circa 600 piccoli negozi a gestione domestica che costituiscono il tessuto delle attività informali.

Come si è già detto l'espandersi accelerato di attività commerciali quasi esclusivamente legate all'industria turistica, è stato permesso dalla politica economica intrapresa nei primi anni '80 dal Governo di Zanzibar. Proprio in virtù di una presa di coscienza della criticità della situazione economica del Paese, il Governo ha aperto le frontiere dell'isola all'iniziativa privata e al turismo alla ricerca di un risanamento economico che venisse, appunto, dai privati. Il risultato di tutto ciò è stato un semplice proliferare incontrollato di attività informali, di alberghi e di servizi turistici (da cui i 13.000mq di terreno in costruzione), come dimostrato dai dati del censimento.

Le politiche di liberalizzazione si sono tradotte in processi di privatizzazione delle proprietà statali, che riguardava una quota consistente del patrimonio edilizio esistente (si veda la Tabella 2),

TABELLA 2 - Proprietà degli edifici		
	Anno	
	1982	1992
Governativa (DHHS ³)	33%	24,2%
Privata	34%	49,4%
Religiosa (Wakf ⁴)	27%	19,5%
Sconosciuta	6%	6,9%

Conseguenza di questo trasferimento di proprietà è che, oltre ai già pre-esistenti problemi di fatiscenza degli edifici, si sono aggiunti problemi di alterazione architettonica degli stessi, poiché non si è provveduto alla messa punto di misure regolamentative mirate alla salvaguardia del patrimonio esistente o fissare standard che garantissero il rispetto degli essenziali vincoli urbanistici.

³ Il DHHS (Department of Housing and Human Settlements) è un dipartimento ministeriale il suo compito è quello di formulare una politica nazionale di gestione delle abitazioni e di coordinarne l'implementazione. La recente nascita del dipartimento (2001) è fonte di una generale inesperienza soprattutto in termini di organizzazione e gestione dei programmi, fatto questo che si traduce in una vischiosità dell'azione dei programmi. Le case di proprietà governativa fanno capo a questo dipartimento.

⁴ Il Wakf è un'attività caritatevole islamica consistente nella donazione di proprietà immobiliari ad un ente religioso (Wakf and Trust Commission-WTC) che ne gestisce l'uso e dunque il sistema d'affitti.

TABELLA 3 – Analisi dello stato attuale del patrimonio abitativo di Stone Town

STATO DELLE EDIFICI	Dati Assoluti	Valori Percentuali
Totale Edifici	1.700	100%
Edifici in condizioni strutturali giudicate buone	204	12%
Edifici in condizioni strutturali giudicate degradate	1.046	62%
Edifici in condizioni strutturali giudicate precarie	366	22%
Edifici crollate	85	5%
ALTERAZIONE DEGLI EDIFICI		
In costruzione	69	4%
Di nuova costruzione o alterati in modo sostanziale	31	2%
A cui sono stati aggiunti piani o altre estensioni	65	4%
Modificati esteriormente	485	29%

TAVOLA 2 - Distribuzione spaziale della proprietà immobiliare

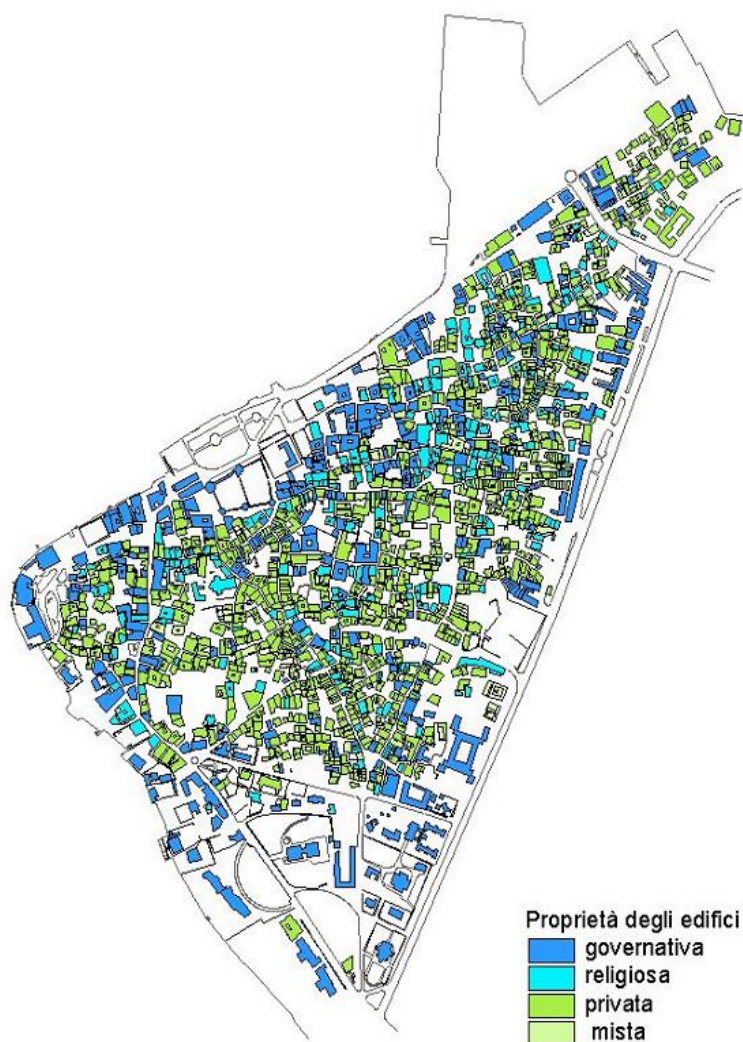
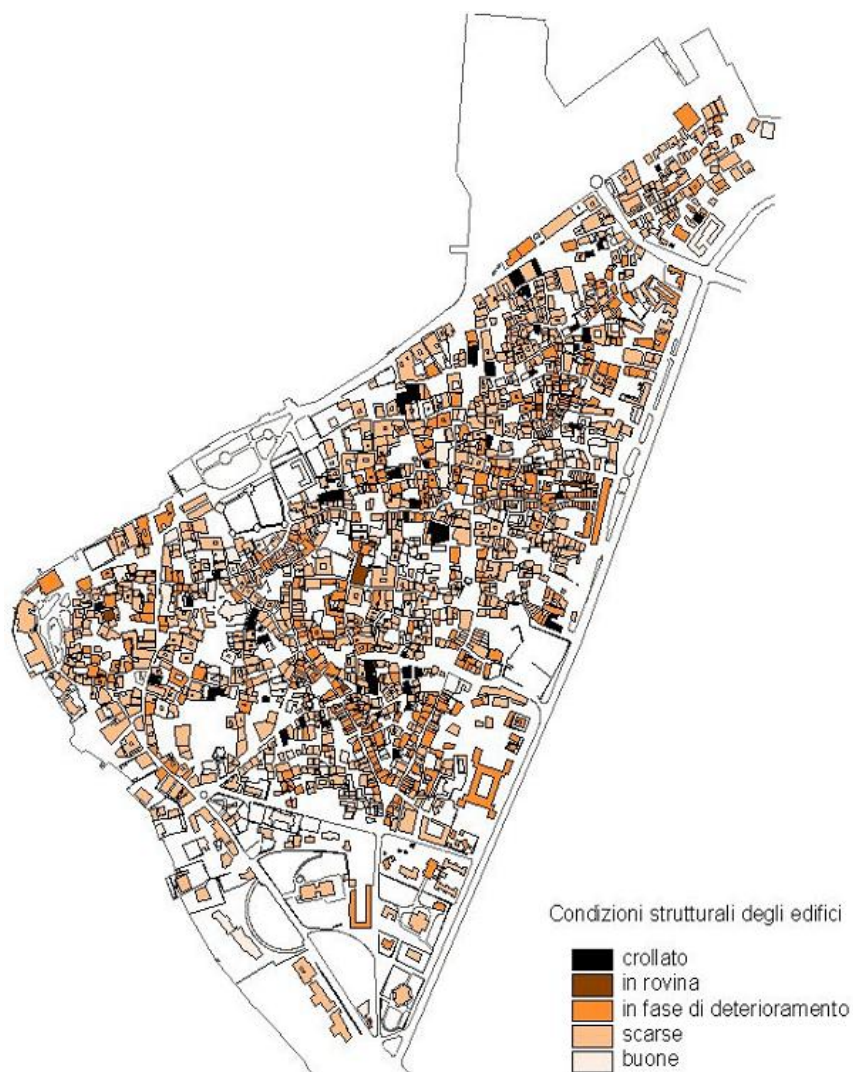


TAVOLA 3 – Condizioni strutturali degli edifici



In termini di utilizzo del territorio e di distribuzione delle sue funzioni si può dire che: sul lungomare a Nord si affacciano gli edifici di maggior pregio storico, oggi sede di musei, uffici governativi e uffici dell'AK (quest'ultima insediata nella Old Dispensary e nell'Old Custom House) (vd. immagine seguente); sul lungomare a Sud, sulla punta di Shangani si affacciano gli alberghi di lusso, tra cui spicca quello di proprietà dell'Aga Khan; sul lato confinante con la parte nuova della città si snodano, invece, il mercato, piccole attività di ristorazione (di cui usufruisce prevalentemente la popolazione locale) e altre piccole ed innumerevoli attività commerciali, prevalentemente di tipo informale (utilizzate anch'esse in maggior misura dalla gente del luogo). L'area interna di Stone Town è invece disseminata, lungo le vie principali immediatamente retrostanti al lungomare, di un'infinità di piccole botteghe artigianali destinate alla vendita di souvenir e di internet-point mentre, solo nelle vie minori si ritrovano altre piccole attività, anch'esse informali, legate ancora una volta alla ristorazione.

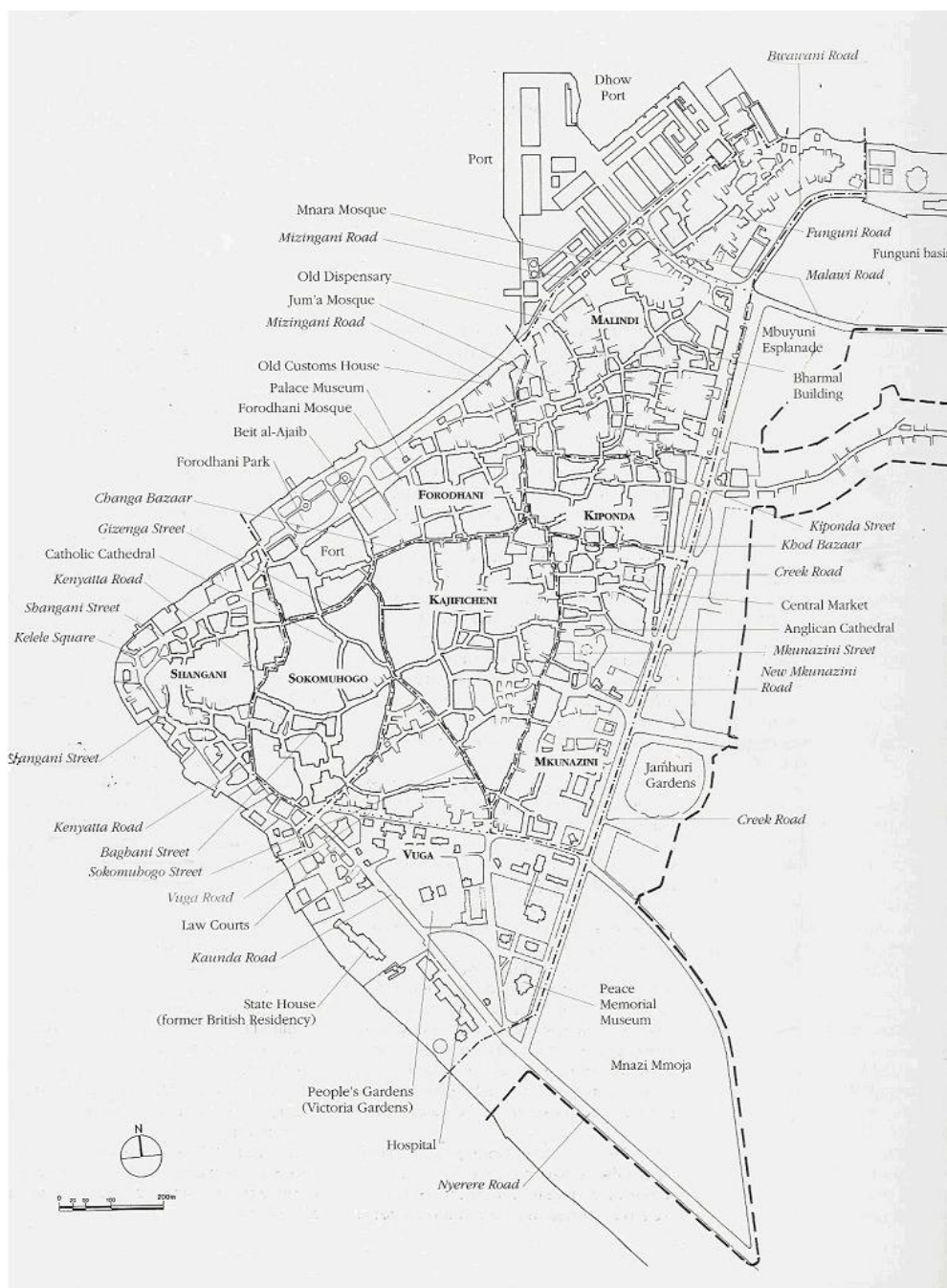
Due ulteriori zone meritano uno sguardo a sé: la prima, la zona del porto, alquanto caotica e che vede l'arrivo, oltre che della popolazione locale (che di frequente si muove sull'isola gemella dell'arcipelago), anche della metà dei turisti che giungono ogni anno sull'isola; la seconda, i giardini Forodhani, unico spazio verde della città storica nonché punto di ritrovo sia diurno che serale, sia dei turisti che dei residenti.

Un ulteriore approfondimento è legato agli usi temporali e spaziali della città: si nota chiaramente come i percorsi lungo i quali si muovono i turisti sono molto diversi da quelli che individuano gli spostamenti della popolazione residente. Infatti, i primi si snodano attraverso il lungomare o alternativamente nella zona a Sud dove sono presenti i servizi turistici di più alto livello economico, per contro i percorsi che penetrano all'interno del tessuto edificato storico si limitano a due o tre strade principali; questi ultimi, inoltre, sono vissuti quasi esclusivamente di giorno, in concomitanza con l'apertura delle attività commerciali.

Viceversa i percorsi lungo i quali si muovono i residenti hanno una distribuzione molto più omogenea sia in termini temporali che spaziali, ossia, essi utilizzano anche le vie minori della città, e le utilizzano anche nelle ore serali. La conseguenza di queste forme diversificate di vivere la città da parte dei turisti e della popolazione locale fa sì che le vie commerciali la sera siano prive di vita e diventino terreno di forme (seppur non preoccupanti) di marginalità, mentre la zona meridionale caratterizzata dalla presenza quasi esclusiva di grandi strutture ricettive turistiche viene vissuta come un corpo estraneo da parte della popolazione locale, poiché per ovvie ragioni di carattere economico, a questa ne è preclusa l'accessibilità.

Riassumendo quanto descritto riguardo il carattere vitale di Stone Town, si può sicuramente affermare che, dalla metà degli anni '80 ed ancora tutt'oggi, la città sta subendo dei forti cambiamenti, nella quasi totalità dei casi, dovuti alla politica di apertura economica verso l'esterno e connessi con lo sfruttamento turistico delle risorse sia naturali (spiagge e mare della costa Est dell'isola) che artificiali (la città vecchia). Riscontro pratico e ben visibile di tutto ciò sono: la nascita di numerosi villaggi turistici sulle coste settentrionali ed orientali dell'isola, la proliferazione incontrollata, in città, di alberghi, guest-house, internet-point, negozi d'artigianato e souvenir, ristoranti e altri servizi fruibili economicamente solo dai turisti. Fattore aggravante, di questa situazione di sfruttamento accelerato delle risorse, è il carattere informale di molte delle attività sopraelencate e l'incapacità gestionale e legislativa del Governo di porvi rimedio e/o limitazione. In sovrappiù, si aggiungono: l'inconsapevolezza, da parte della popolazione stessa, del patrimonio naturale ed artificiale in cui vive e di cui quotidianamente fa uso e la difficoltà di comprendere pienamente i processi che si stanno verificando a causa dell'eccessiva rapidità con cui si evolvono. Questo è immediatamente e chiaramente percepibile a livello visivo ove l'esperienza visiva costituisce una necessaria forma di analisi (che in parte compensa l'assenza di dati ufficiali), questa d'altronde permette di cogliere aspetti salienti delle traiettorie di sviluppo in essere in un dato contesto urbano, in quanto, come è stato giustamente osservato (Fusco Girard e Nijkamp, 1997): "La stima delle risorse visive riflette la rilevanza che la società attribuisce ai valori culturali. Nelle società tradizionali, l'armonia visiva tra 'sviluppo' e 'contesto' era di solito auto-garantita.

Mantenere la coesione interna ad un simile livello non è più un compito facile nella società moderna. La rapida crescita dei trasporti e delle comunicazioni è stata la causa di un'eccessiva pressione per lo sviluppo di luoghi un tempo lontani”.



IL PROGRAMMA DI RIQUALIFICAZIONE

In questo contesto s'è dunque inserito il programma di riqualificazione proposto dall'AK. I punti in cui esso si articola sono:

la conservazione del patrimonio edilizio ed urbanistico di Stone Town attraverso la definizione degli usi delle varie zone e l'introduzione di opportune misure e standard da rispettare. L'obiettivo è

mantenere e rafforzare la stretta correlazione esistente tra edifici di tipo residenziale e commerciale, fattore che vivacizza il carattere urbano della città vecchia e la differenza dalle adiacenti aree di nuovo sviluppo. A tale scopo il Piano identifica differenti usi intesi a dare un determinato carattere predominante ad ogni zona senza però escludere in esse l'eventuale presenza di altre attività che siano comunque compatibili col contesto. Gli usi sono distribuiti in modo da lasciare sul perimetro del triangolo, cioè su tutto il lungomare e su Creek Road, la zona commerciale mentre l'uso misto residenziale-commerciale lungo le principali vie interne della città fa da zona di transizione ai nuclei centrali solo residenziali. Posizione ferma è invece presa per scoraggiare o perfino proibire l'inizio di attività che possono risultare conflittuali col patrimonio edilizio esistente e che potrebbero apportarvi radicali trasformazioni, soprattutto agli edifici di particolare pregio storico-architettonico. Attraverso le misure di conservazione e sviluppo si cerca di proteggere edifici, singoli elementi, scorci e visuali considerati architettonicamente o storicamente importanti; di questi se ne proibisce la demolizione. Inoltre, si impongono il rispetto di standard edilizi (altezze, volumi, distanze minime, etc) e l'utilizzo di materiali opportuni (disincentivando l'uso del cemento e soprattutto vietandolo categoricamente in compresenza di parti strutturali costruite in calce corallina). Infine, è definito che l'autorità responsabile per il rispetto di questi vincoli sia l'STCDA e che ogni intervento debba essere autorizzato dell'ente suddetto.

la ristrutturazione del reticolo di urbanizzazione primaria (le reti dell'acqua potabile e delle acque reflue, lo scolo delle acque piovane, le reti d'illuminazione elettrica pubblica e privata, le reti telefoniche, il sistema di raccolta dei rifiuti e la rete viaria). Le spese per l'attuazione di questi interventi è previsto che siano supportate da fondi finanziari provenienti in minima parte dall'AK stessa e, in maggior parte, da fondazioni private no-profit quali, al momento, SIDA e Ford Foundation⁵. Sono previsti inoltre accordi per l'apporto di sussidi economici da parte dell'Unione Europea.

la riqualificazione di porzioni del territorio giudicate come punti di polarità per la città e per l'isola intera. Queste aree, definite 'action area', sono: il lungomare e il porto, ossia due aree che evidenziano una stretta correlazione con le attività e i benefici economici dell'industria turistica. Sul lungomare sono previsti interventi di riqualificazione visiva (sistemazione dei giardini Forodhani e ristrutturazione degli edifici affacciati sul mare) mentre sul porto sono previsti interventi di tipo funzionale quali, specificatamente, la separazione del transito passeggeri dalle operazioni di carico-scarico delle merci e il prolungamento del molo in acque più profonde così da permettere l'arrivo di navi di maggior tonnellaggio. Le altre due aree sono: quella del mercato, con la previsione di migliorarla da un punto di vista igienico soprattutto in merito agli allagamenti e al ristagno di acque piovane che puntualmente si verificano durante i periodi di piogge intense; l'altra, a Nord-Est di Stone Town è costituita dal quartiere Malindi, zona di transito tra la città vecchia e le aree

⁵ SIDA e Ford Foundation sono fondazioni private, no-profit, rispettivamente svedese e statunitense, che aderiscono al progetto l'una, dal 1998, e l'altra dal 2000. È bene sottolineare che sebbene in condizioni di poter prender parte al processo decisionale, entrambe le agenzie si stanno 'limitando' ad una partecipazione finanziaria, senza voler interferire nelle scelte di AK ed STCDA.

periferiche, per la quale è previsto un cambio funzionale che dovrebbe rispondere (secondo quanto si legge nei documenti) alla ‘necessità’, espressa da pianificatori e consulenti locali, di disporre di ulteriori spazi per l’uso commerciale-residenziale. Anche per questi progetti è prevista la collaborazione finanziaria di più parti (ancora SIDA e Ford Foundation e ancora fondi dell’ONU). Elemento di fondo è la strutturazione per fasi dei progetti, fasi che sono state studiate in modo tale da essere complementari l’una all’altra ma, allo stesso modo, funzionalmente indipendenti.

in ultimo, è prevista la ristrutturazione di singoli edifici a partire da quelli che si trovano nelle più gravose condizioni strutturali ed igieniche e, contestualmente, sono indicate le modalità gestionali necessarie per garantire il sostegno degli interventi e per protrarne nel tempo i benefici derivanti. Si spazia, qui, dalla gestione della singola abitazione alla definizione della politica generale di gestione di tutte le abitazioni. Quest’ultimo punto del programma prevede una modalità attuativa di tipo community-based poiché richiede la partecipazione attiva della popolazione. Nello specifico si compone di sei componenti:

Urban Village Project: il progetto è volto alla ristrutturazione degli edifici che si trovano nelle peggiori e più rischiose condizioni di decadimento, coincidenti con gli edifici della fascia più povera della popolazione che abita case di proprietà governativa (DHHS) e religiosa (WTC).

Public Housing Database and Mapping Project: la cartografia esistente è obsoleta e quindi incompleta o incorretta, i dati riguardanti proprietari e affittuari devono anch’essi essere aggiornati.

Conservation Centre Project: l’ingresso, nel 2000, di Stone Town nella lista dei Beni Patrimonio dell’Umanità, oltre creare motivo d’orgoglio, genera aspettative e responsabilità che non possono essere supportate dalla sola STCDA.

Zanzibar Stone Town Heritage Society: la ZSTHS è un’istituzione sociale e rappresentativa formata da un gruppo di persone scelte, ma aperta a chiunque ne voglia far parte, che risiedono, lavorano o hanno un qualunque regolare legame con Stone Town. Lo scopo di quest’organizzazione è di dare alla popolazione la possibilità di esprimere, in contesti ufficiali, le proprie esigenze e opinioni circa le condizioni della città.

Media Resource Project: per coinvolgere la popolazione STCDA e AK hanno concordato che fosse fondamentale responsabilizzare la gente circa il loro ruolo all’interno della città. Il mezzo di comunicazione scelto è la televisione con una serie di spot tematici da mandare in onda.

Housing Policy Project: è volto sostanzialmente all’agevolazione dei compiti dell’STCDA e quindi, alla coordinazione e al raggiungimento di accordi tra DHHS e WTC (i maggiori interessati) che facilitino l’implementazione dei progetti sopra esposti. La revisione della politica di gestione delle abitazioni è compito preposto al dipartimento ministeriale DHHS.

Da un punto di vista teorico l’HCSP si presenta come programma strutturato in varie direzioni, fra loro complementari e sinergiche. Esso dunque rispecchia le necessità attuali di pianificazione che richiedono di non limitarsi al solo disegno di Piano ma di muoversi, anche, su più linee ed in termini più generali.

Si è di fronte, quindi ad un programma complesso i cui risultati dipendono dal conseguimento dei singoli output previsti dai singoli progetti che lo compongono

Le relazioni causali che legano gli obiettivi ai differenti livelli di pianificazione possono essere schematizzate attraverso il seguente *logical framework*:

	Logica d'intervento	Indicatori oggettivamente verificabili	Condizioni o ipotesi
Obiettivo generale	Riqualficare la città, città intesa come unione di ambiente fisico e sociale	Carenza delle infrastrutture di base riscontrabile sul territorio generale e nelle singole abitazioni N° degli edifici fatiscenti: collassati o in condizioni di degrado più o meno avanzato N° degli edifici che presentano alterazioni architettoniche o funzionali	Ipotesi: Migliorare le 'condizioni' di una città è alla base della vivibilità della città, del suo sviluppo futuro e di una buona qualità della vita delle persone che vi risiedono
Obiettivo specifico	Migliorare gli standard urbanistici Migliorare gli standard edilizi Limitare la proliferazione incontrollata di attività informali spesso correlate al turismo	N° delle case direttamente servite dalla rete infrastrutturale (prima dell'intervento) Analisi degli standard edilizi delle abitazioni. Presenza delle attività informali sul territorio, in termini numerici e di superficie occupata (prima dell'intervento)	Ipotesi: La presenza di buone condizioni igieniche è la base su cui sviluppare gli interventi successivi Le condizioni delle singole abitazioni seguono immediatamente in ordine d'importanza L'uso ottimale della città è sicuramente un elemento positivo sia per la sua bellezza estetica che per la sua vivibilità
Risultati	Miglioramento delle infrastrutture Ristrutturazione delle case Adozione di opportune misure di conservazione e sviluppo	Effettiva fornitura dei servizi N° e qualità delle case ristrutturate Presenza delle attività informali sul territorio, in termini numerici e di superficie occupata	Condizioni: Bisogna essere in grado di attirare investimenti esteri per poter implementare gli interventi previsti Occorre garantire il rispetto delle norme istituite
Attività	Interventi fisici Partecipazione della popolazione Istituzione dell'STCDA Attività di sponsorizzazione per la ricerca di partership	Output conseguiti Output in fase di conseguimento	Condizioni: Capacità ed efficienza delle Autorità pianificatrici (in particolare STCDA e AK) nello svolgimento del loro mandato

RIFLESSIONI VALUTATIVE E NOTE CRITICHE.

Dallo schema sopra riportato si può dedurre l'ordine temporale degli interventi fisici che permetterebbe il conseguimento di quanto auspicato. Da un punto di vista strategico la priorità d'azione in termini temporali e di risorse andava sicuramente assicurata alla sistemazione delle reti infrastrutturali come presupposto inderogabile dell'intero intervento di rigenerazione urbana, facendo seguire a questo gli interventi di restauro e recupero degli edifici che versavano in condizioni strutturali e funzionali critiche e, accanto a questi, la riqualificazione funzionale di quelle aree che il programma individuava come potenziali nodi di sviluppo per l'intero contesto urbano.

A distanza di quasi dieci anni dall'approvazione ufficiale dell'HCSP, il programma sta invece seguendo un percorso differente che, in termini riassuntivi, vede: alquanto indietro l'implementazione delle componenti community-based, anche se comunque iniziate; assolutamente ferme le opere per il recupero delle infrastrutture; e una continua proliferazione di attività informali che dimostrano l'inefficacia dell'STCDA nella complessiva gestione del problema.

Non trova, inoltre, giustificazione valida la decisione di iniziare la riqualificazione del lungomare. Essa è infatti un'area che assolve a funzioni quasi esclusivamente di svago per la popolazione residente, che per contro è afflitta da problemi di ben altro livello quali, ad esempio, la necessità di vedere garantite le condizioni essenziali di igiene e di salubrità delle abitazioni e delle strade.

Si stanno attuando interventi mirati soprattutto a migliorare le condizioni estetiche di alcune parti dell'area di Stone Town creando effetti d'impatto visivo che interessano molto chi 'visita' un luogo (o meglio chi usufruisce di alcuni percorsi ben definiti), senza intervenire sull'organizzazione urbana e la razionalizzazione dei reticoli stradali che, viceversa, interessano molto a chi in quello stesso luogo ci 'vive'.

In riferimento alla volontà dell'AK di riqualificare l'area portuale, Hoyle, in un suo articolo sul caso specifico di Stone Town, si esprime così: "...questi miglioramenti, se effettuati, non solo rafforzeranno l'efficienza delle operazioni portuali ma incrementeranno anche il grado d'integrazione e d'interdipendenza porto-città nella zona Nord del lungomare e avranno un impatto positivo nell'esperienza turistica" (Hoyle, 2002). Riguardo, invece, alle tendenze generali, riportando le opinioni di altri autori, Hoyle afferma ancora come "Il turismo è oggi considerato una delle maggiori industrie globali del XXI secolo e i lungomare, nelle città portuali storico-turistiche, offrono prospettive altamente attrattive nell'interfaccia tra ambiente urbano e marittimo. Attenzione è stata data, nel contesto di Paesi avanzati, al potere dello svago e del turismo come catalizzatori per lo sviluppo dei lungomare urbani"... "Molti lungomare risistemati negli ultimi anni hanno sviluppato, almeno parzialmente, un orientamento al turismo. La richiesta di attività, situate sui lungomare, correlate al turismo continua a crescere fortemente e il turismo è una delle forze più potenti nel dare forma ai lungomare di domani". (cfr. op. cit)

In realtà, almeno con riferimento ai contesti che caratterizzano Paesi istituzionalmente deboli e in cui il turismo sostituisce un'esperienza matura che interessa flussi di massa, è facile riscontrare come, si sia verificato che la ricchezza derivante dall'industria del turismo si concentri

principalmente su quegli operatori del mercato (di solito stranieri) che interviene generando e gestendo i flussi secondo regole di filiera pressoché blindate, mentre, il beneficio economico, di natura comunque residuale, che ricava il contesto ospitante non compensa i costi complessivi derivanti dallo sfruttamento delle risorse locali, specie quelle ambientali. Le ragioni sono facilmente comprensibili, si pensi, ad esempio, agli impatti in termini di consumi di risorse preziose come ad esempio l'acqua, o alla necessità di gestire gli scarichi fognari, in un contesto, quale quello di Stone Town, che risulta sottodotato, persino, per le esigenze della popolazione residente.

Per quanto riguarda la non piena efficienza del STCDA s'è già detto come, in parte, ciò sia sicuramente dovuto all'inesperienza e alla necessità di trovare ancora una propria efficacia organizzativa. Analoga situazione è quella del DHHS, anche in questo caso la recente istituzione, unitamente all'assenza di competenze tecniche e amministrative, costituiscono la fonte principale di ritardi e della forte vischiosità delle politiche di gestione del patrimonio pubblico, pertanto anche in questo caso è possibile riscontrare una debolezza strutturale da parte di questo stakeholder nei processi di negoziazione e partecipativi.

Per quanto riguarda l'altro stakeholder, il WTC, va invece detto che il nodo risiede nella ristrettezza economica in cui si trova. In merito alla definizione di Wakf, ossia di opera caritatevole, il WTC non è animato da alcun fine venale per cui l'ente stesso si trova in una situazione di minimo guadagno e pertanto di minima possibilità d'intervento autonomo.

Con queste premesse, è osservabile, attraverso i documenti che gli accordi ufficiali presi tra le parti, nei processi negoziali coordinati dall'AK in virtù delle proprie capacità organizzative ed economiche, risultano essere il frutto di processi partecipativi di carattere puramente formale, in quanto fatta salva per tutti i partecipanti la possibilità di poter esprimere le proprie necessità ed opinioni, si riscontra una sostanziale assenza di peso da parte dei partner coinvolti a tutto vantaggio dell'AK. In sostanza s'è presentata una situazione, prima di tutto, economica, di estrema disuguaglianza che ha indotto gli stakeholder locali a poter scegliere tra l'opzione presentata dallo stakeholder esterno o l'opzione zero cioè nulla, che era quella permessa loro dalle proprie possibilità.

La rapidità e la novità delle trasformazioni degli ultimi vent'anni e l'impossibilità pratica di aggiornare le proprie istituzioni e le proprie competenze adattandole alle rapide mutazioni del contesto, costituiscono un ulteriore fattore di svantaggio per il governo locale, per il quale risulta difficile delineare criticamente gli scenari di lungo periodo derivanti dalle scelte attualmente avallate.

La totale assenza di previsioni circa i sentieri di sviluppo intrapresi emerge anche dalla lettura del documento di stesura dell'HCSP, nel quale non è fatto alcun riferimento ai tempi e agli ordini gerarchici d'implementazione delle varie componenti. Vengono a mancare quei vincoli di riferimento che possono fungere da strumento di controllo dell'STCDA sull'operato dell'AK che, in questo modo, si trova ad agire in piena libertà e in assenza totale di controlli.

Il riscontro di tutto ciò è che si stanno perdendo di vista i risultati attesi che ci si era prefigurati; non si stanno attuando, nella pratica, i processi necessari per garantire la rilevanza che gli obiettivi teorici avevano rivelato rispetto alle istanze.

Si è detto che l'obiettivo era la rigenerazione urbanistica, ma anche sociale della città; rigenerazione che, per quanto esposto all'inizio, deve avvalersi di un tessuto differenziato, consistente ed autonomo. Le premesse dell'intero programma risiedevano nell'idea che l'innalzamento del livello della qualità urbana avrebbe permesso, visti i connotati geografici ed economici di Stone Town, di sfruttare a pieno le potenzialità della città e di trasformare in opportunità quelli che allora si manifestavano (e che ancora oggi si manifestano) come problemi. Ciò che invece si sta verificando a Zanzibar è l'instaurarsi di un'economia che, dalla volontà di aprirsi verso l'esterno, si sta trasformando, involontariamente, in un'economia gestita dall'esterno. Le conseguenze sul tessuto economico sono la perdita di indipendenza e la perdita della possibilità di auto-gestire le proprie risorse, specie quelle che costituiscono il prezioso ecosistema dell'isola, il cui sfruttamento va a vantaggio prettamente economico di persone o enti privati esterni al territorio locale e nazionale. Complessivamente, le aspettative di reddito della popolazione si stanno spostando da un'economia (spesso informale) basata sugli scambi di piccola scala, ma che comunque si presentano vari ed eterogenei ad un'economia basata esclusivamente sul turismo, con il rischio conseguente, già detto, di ritrovarsi in condizioni di vulnerabilità nel caso di crisi del mercato (e le particolari condizioni geo-politiche dell'area di sicuro non giocano a favore).

Il programma troverebbe molta più utilità se prevedesse al suo interno un elemento chiave quale il trasferimento delle capacità dallo stakeholder esterno (l'AK in questo caso) agli stakeholder interni (principalmente STCDA e DHHS), in modo che questi, terminato il programma, siano effettivamente autonomi nelle loro libertà di scelta e di movimento, creando seppure in modo non compiuto forme embrionali di urban management; viceversa il programma non risponderà mai al criterio di sostenibilità, poiché si legheranno le sorti dello sviluppo del contesto ad interventi finanziati e gestiti da soggetti esterni.

Riassumendo, il programma presenta alcune parti che stanno dimostrando modalità efficienti nelle fasi implementative (ad esempio la ristrutturazione di singoli edifici), ma che non risultano efficaci nell'ambito di una riqualificazione urbanistica poiché toccano un numero troppo esiguo di abitazioni. La bontà teorica di questi progetti funge, però, da elemento di appoggio per l'AK che nel frattempo trova ampi spazi e risorse per muoversi su altri progetti. Nel complesso, dunque, l'HCSP sta perdendo valore di plausibilità rispetto alle necessità reali. Si possono ipotizzare, al contrario, risultati inattesi che si discosteranno molto da quelli previsti, risultati legati, con forte probabilità, ad uno sfruttamento turistico delle risorse locali.

A supporto di questo giudizio riporto ancora un'affermazione di Hoyle (cfr.op.cit): "I collegamenti tra lungomare urbano e turismo non sono ancora stati ampiamente investigati su basi sistematiche e un'attenzione più specifica all'interazione tra rivitalizzazione urbana delle zone sul mare e la parallela promozione dell'industria del turismo è un elemento necessario nell'agenda di ricerca di geografi, pianificatori, analisti del mercato." È questo forse quello che ancora bisogna attendersi in un prossimo futuro?

BIBLIOGRAFIA

AKTC, (1994), “Zanzibar. A plan for the historic Stone Town”, Fratelli Palombi, Italia.

Fusco Girard L. e Nijkamp P., (1997), “Le valutazioni per lo sviluppo sostenibile della città e del territorio”, FrancoAngeli, Milano.

Hoyle B., (2002), “Urban waterfront revitalization in developing countries: the example of Zanzibar’s Stone Town”, in “The Geographical Journal”, vol.168, n°2.

URBAN REQUALIFICATION PROGRAMS BETWEEN SOCIAL DEMAND AND PARTERSHIP PROCEDURES: THE CASE OF STONE TOWN, ZANZIBAR.

ABSTRACT

Hereby, an evaluation of the requalification program active in Stone Town, Zanzibar, is following. The research line-guides have been designed by looking for a scientific methodology that could allow the construction of a full structured and full justified route. The main nodes are: an analysis of the contest and of the shown requests; an analysis of the stakeholders who move in the area, of their relationships between each other and as regard to the potential benefits they could gain from the program it-self; an analysis, during the work-in-progress phase, of interactions between process and contest, and the consequent new asset, either between stakeholders or at territorial scale, which is going to be; a correspondence check between the real implementation of the program and the theoretical pre-fixed goals of the program it-self; a final judgment in matter of the relevant meta-criteria for the case-study. This procedure, generally good for various fields and sectors in which evaluation can be applied, has been adapted on the present contest features. The Masterplan has been officially approved in 1994 so that the present evaluation, that has been conducted in june-august 2003, in term of times could be included in the work-in-progress phase. The fact that it's focused not on technical aspects but, most of all, on the followed base-lines lets the evaluation to be said in-itinere.

In analyzing the Stone Town contest, limited economic resources and weak managerial skills from the local government authority (the Stone Town Conservation and Development Authority) and the consequent need of foreign stakeholders with their financial availability and managerial experience (the Aga Khan Trust for Culture) are the predominant features. The Masterplan for Stone Town is developed into two complementary branches: one concerning physical urban rehabilitation (infrastructures and action areas) and the other one more focused on community participation in order to reach public interest for the house and urban heritage protection they live in. Both branches need, over the AKTC participation, the financial support of other groups interested in. In this case study a positive judgment has been pronounced about program plausibility as regards to instances initially expressed but a critic response is referred about the implementation form and about its congruity with the instances them-selves, more than all, on the base of differences in the two stakeholder (AKTC and STCDA): economic differences, managerial differences and different wanted goals.