

Sonia Paone, Agostino Petrillo, Francesco Chiodelli

Governare l'ingovernabile

Politiche degli slum nel XXI secolo

vai alla scheda del libro su www.edizioniets.com



Edizioni ETS



www.edizioniets.com

© Copyright 2017

Edizioni ETS

Piazza Carrara, 16-19, I-56126 Pisa

info@edizioniets.com

www.edizioniets.com

Distribuzione

Messaggerie Libri SPA

Sede legale: via G. Verdi 8 - 20090 Assago (MI)

Promozione

PDE PROMOZIONE SRL

via Zago 2/2 - 40128 Bologna

ISBN 978-884674702-0

Introduzione

Esplorare gli slum

Sonia Paone, Agostino Petrillo

non ridere, non lugere, neque detestari, sed intelligere

Baruch Spinoza

La questione degli “slum” o, nella formulazione meno etichettante, da alcuni studiosi preferita, dello “abitare informale”¹, è una delle grandi questioni politiche e sociali del mondo contemporaneo. Come notò già qualche anno fa il filosofo sloveno Slavoj Žižek², la partita del futuro del pianeta sempre più si gioca intorno alla capacità di risolvere il problema dell’espansione di queste periferie povere e autocostruite che caratterizzano ormai buona parte delle grandi metropoli mondiali, e in particolare affliggono le mega-città di più recente crescita.

Da aspetto ‘residuale’ dello sviluppo, da fenomeno confinato in alcuni universi urbani marginali, l’abitare informale sta infatti progressivamente divenendo una delle componenti ‘normali’ della città contemporanea. Se ancora verso la metà degli anni Ottanta se ne poteva parlare con sufficienza come di una piaga che colpiva prevalentemente le “metropoli marginali”³, oggi il fenomeno si diffonde e planetarizza come denunciò per tempo in un discusso libro Mike Davis⁴. Gli slum non sono più una caratteristica del sottosviluppo, un portato di situazioni di arretratezza o di industrializzazione mal gestita, ma frequentemente si conciliano con lo sviluppo più avanzato, in una dimensione in cui la bidonville diviene una sorta di altra faccia della medaglia della “cittadella informatica”⁵.

¹ Il dibattito ormai pluridecennale sull’impiego del termine “slum” è ben sintetizzato da A.G. Gilbert, *The Return of the Slum: Does Language Matter?*, in «International Journal of Urban and Regional Research», vol. 31, 2007, pp. 697-713.

² S. Žižek, *La visione di parallasse*, Il melangolo, Genova 2013.

³ Cfr. P. Guidicini, P. Scidà (a cura di), *Le metropoli marginali. Città e mondo urbano del sottosviluppo alla ricerca di un possibile futuro*, FrancoAngeli, Milano 1986.

⁴ M. Davis, *Il pianeta dagli slum*, Feltrinelli, Milano 2006.

⁵ Lo intravide per tempo Peter Marcuse, cfr. i lavori raccolti in P. Marcuse, R. Van Kempen (eds.), *Globalizing Cities: A New Spatial Order?*, Blackwell, Oxford 2000, e P. Marcuse, R. Van Kempen (eds.), *Of States and Cities: The Partitioning of Urban Space*, Oxford University Press, Oxford 2002.

Il millennio urbano, la *'urban age'*⁶ deve quindi fare i conti con questa evoluzione imprevista e tutt'altro che piacevole della dimensione urbana. Molto ci sarebbe da dire sulle modalità di origine di un abitare informale che ormai spinge la sua ombra fino alle periferie delle capitali europee, come mostrano i casi di Madrid, Parigi e Roma⁷, rimangono infatti da indagare molti dei motivi sociali, economici e politici che hanno prodotto come loro conseguenza il proliferare dell'auto-costruito e dell'informale anche in questi contesti. Non che fenomeni di questo genere fossero del tutto sconosciuti alla città europea novecentesca, basterebbe pensare alle borgate romane del secondo dopoguerra o alla bidonville dell'immigrazione algerina a Nanterre⁸, ma assistiamo al loro riproporsi su una diversa scala e in un contesto generale profondamente mutato⁹. L'attualità dell'abitare informale è purtroppo sotto gli occhi di tutti, che si tratti della *Jungle* edificata dai rifugiati e poi sgomberata a Calais, o degli accampamenti in cui vivono i migranti che lavorano nelle campagne dell'Italia meridionale¹⁰.

In questo lavoro, che vuole rappresentare un'esplorazione di una problematica dunque estremamente vasta e complessa, e che tocca molteplici aspetti, storico-sociali, politici ed economici, ci limiteremo a mettere a fuoco uno degli interrogativi che la crescita degli slum pone: come è possibile 'controllare' simili realtà, e in che modo, con quali artifici e fino a che punto le amministrazioni e i governi delle realtà caratterizzate dall'informale possono pretendere di esercitare su di esso una sia pur labile *governance*?

È evidente che in una simile prospettiva tutto il discorso sulla gestione dell'informale finisce inevitabilmente per incrociare il dibattito sul passaggio dal *big government* alla *governance*, ma attraversa anche l'eredità

⁶ Cfr. N. Cuppini, *Note introduttive* a N. Brenner, C. Schmid, *Mettendo in discussione l'epoca urbana*, in «Archivio di Studi Urbani e Regionali», n. 120, 2017.

⁷ A. Petrillo, *La periferia nuova. Disuguaglianza, spazio, città*, FrancoAngeli, Milano 2018; su Roma vedi anche C. Cellamare (a cura di), *Fuori raccordo. Abitare l'altra Roma*, Donzelli, Roma 2016, per la Francia cfr. Aa.Vv., *Actualité du Bidonville*, in «Urbanisme», n. 406, 2017.

⁸ Due rimandi classici: F. Ferrarotti, *Roma da capitale a periferia*, Laterza, Roma-Bari 1970; A. Sayad, E. Depuy, *Un Nanterre algérien, terre de bidonvilles*, Autrement, Paris 1995.

⁹ Medici Senza Frontiere, *Fuori campo. Richiedenti asilo e rifugiati in Italia: insediamenti informali e marginalità sociale*, 2016; A. Tosi, *Le case dei poveri. È ancora possibile un welfare abitativo?*, Mimesis, Milano 2016.

¹⁰ M. Agier (sous la direction de), *La jungle de Calais*, Presses Universitaires de France, Paris 2018; G. Avallone, S. Torre, *Dalla città ostile alla città bene comune. I migranti di fronte alla crisi dell'abitare in Italia*, in «Archivio di Studi Urbani e Regionali», n. 115, 2016, pp. 51-74.

delle ricerche (e delle polemiche) che si sono intrecciate intorno al concetto di *governamentalità* introdotto da Michel Foucault¹¹.

Un ulteriore aspetto investe invece le *policies*, individuando con questo termine sinteticamente non solo l'insieme delle politiche messe in campo dalle amministrazioni cittadine e dai governi, ma anche una nebulosa di tentativi di intervento messi in opera da organizzazioni internazionali, cooperazione, singoli architetti e urbanisti (basti pensare all'eredità di personaggi come John Turner¹² e Yona Friedman¹³) che hanno interessato i quartieri dell'informale in molte metropoli terzo-mondiali. Rimane certo da riflettere, ma data la complessità del tema questa indagine è qui solo accennata e non potrà che essere oggetto di una ricerca successiva, sull'altro versante della questione dell'abitare. Intendiamo con questo la storia dell'edilizia popolare pubblica, nei paesi in cui la crescita dell'informale è stata così netta e rapida da far quasi dimenticare che sia mai esistita una edilizia popolare locale¹⁴. Mentre la storia dell'edilizia popolare nei paesi sviluppati e welfariani è stata abbondantemente e dettagliatamente esplorata, anche in chiave comparata¹⁵, di questa storia minore, ma importante non esistono che frammenti, mentre un quadro d'insieme sarebbe indispensabile per capire in che maniera questi programmi hanno interagito con l'informale, ne sono stati alterati e a loro volta hanno condizionato lo sviluppo dell'autocostruito.

Nel volume che qui presentiamo, concepito come un testo interdisciplinare, situato in quella terra di nessuno ai confini tra sociologia, urbanistica, studi storico-politici, gli autori si sono attribuiti diversi compiti: Sonia Paone ha analizzato i meccanismi di sviluppo e crescita degli slum, mettendo in evidenza come la storia dell'abitare informale sia una storia complessa, e come le radici di una *questione urbana* che oggi prepotentemente si ripropone siano da ricercare nelle modalità di sviluppo stesso del

¹¹ M. Foucault, *Sicurezza, popolazione, territorio*, Corso al Collège de France (1977-1978), Feltrinelli, Milano 2005.

¹² J.F.C. Turner, *Housing by People: Towards Autonomy in Building Environments*, Marion Byers, London 1976.

¹³ Y. Friedman, *L'architettura di sopravvivenza. Una filosofia della povertà*, Bollati Boringhieri, Torino 2009.

¹⁴ Tra i pochi tentativi di sintesi di una vicenda indubbiamente complessa e differenziata per le diverse storie politiche e giuridiche dei paesi, A. Gilbert, *La vivienda en America Latina*, Documentos Indes, Banco Interamericano de Desarrollo, <https://publications.iadb.org/handle/11319/4309>, 2001. Ma per le singole città esistono testi di riepilogo delle esperienze condotte, p. es. Secretaria Municipal de Habitação, *Plano Municipal de Habitação. A experiência de São Paulo, Prefeitura do Município de São Paulo*, São Paulo 2012.

¹⁵ Cfr. p.es. il classico lavoro di M. Harloe, *The People's Home? Social rented Housing in Europe & America*, Blackwell, Oxford 1995.

ciclo urbano ottocentesco e meritino di essere ricostruite in dettaglio, se si vuole comprendere pienamente la realtà che abbiamo di fronte. L'analisi prende le mosse dalla *vexata quaestio* relativa alla difficoltà di individuare una singola definizione di slum che abbia un valore universale¹⁶, non solo risalendo alle varie etimologie proposte per il termine, ma anche riflettendo sulla problematicità dei criteri di attribuzione: vale a dire quali sono gli standards, chi li pone? Autorità internazionali, ricercatori? Quanto sono significanti? Dopo questa chiarificazione preliminare il saggio si sofferma poi sulle dinamiche di crescita dell'abitare informale, riportando i dati più rilevanti che emergono dalla ricerca contemporanea.

Agostino Petrillo ha ricostruito le dinamiche del controllo esercitato sui quartieri marginali attraverso la griglia della riflessione su *governance* e *governamentalità*, mettendo in evidenza la profonda irrazionalità delle dinamiche a cui si ispirano logiche di intervento puntiformi e improvvisate, da ricollocarsi in un contesto più generale di amministrazioni scarsamente toccate dalla razionalità weberiana e indirizzate a una gestione dell'urbano perennemente improvvisata e provvisoria... L'insediamento precario e auto costruito è forse in via di superamento, appartiene ad una storia che ci stiamo lasciando indietro, oppure l'abitare marginale rappresenta in maniera icastica una tendenza verso un futuro urbano più diviso, più tetro e più violento? E allora sono gli interventi finora praticati forse parte di una emergente "governance degli slums" che non mira certo ad eliminarli o a ridurre l'impatto, ma tutt'al più a contenerli *pro tempore*? Magari nella convinzione che tanto nei tempi lunghi, come diceva Lord Keynes: «saremo tutti morti»...¹⁷

Il saggio di Francesco Chiodelli sulle politiche rivolte all'abitare informale e auto costruito nelle metropoli terzomondiali passa in rassegna gli interventi degli ultimi decenni in maniera "non diacronica, ma sostantiva". L'idea che anima il lavoro è dunque quella di una disamina che non si limiti a una presentazione ragionata in ordine cronologico di quanto è stato fatto, pure indubbiamente utile, ma si spinga a una valutazione dei contenuti (e degli esiti) degli interventi stessi (o della mancanza di interventi *tout-court*) che vada oltre la semplice contestualizzazione storico-politica e spaziale. Ambizione questa non da poco, dato che si tratta di spingersi in un terreno poco frequentato dalle ricognizioni consuete, di

¹⁶ Un intervento piuttosto polemico sul tema in D. Simon, *Situating Slums*, in «City: Analysis of Urban Trends, Culture, Theory, Policy, Action», n. 15/6, 2011, pp. 674-685.

¹⁷ «But this long run is a misleading guide to current affairs. In the long run we are all dead», cfr. J.M. Keynes, *A Tract on Monetary Reform*, Macmillan and Co., London 1923, p. 80.

tipo decisamente più descrittivo¹⁸, e di prendere in considerazione orientamenti e strumenti che hanno variato nel tempo quanto ad ampiezza, criteri, obiettivi e mezzi a disposizione, avendo in comune principalmente l'aspirazione di eliminare quantomeno gli aspetti più duri e spaventosi dell'abitare nelle zone della marginalità urbana avanzata. Considerazioni che non sono necessariamente ottimistiche: dal *laissez-faire*, al *self-help* al *site and service* fino allo *slum upgrading*, quarant'anni di politiche non hanno inciso se non in minima parte sul moltiplicarsi e sul diffondersi planetario del modello degli slums. La storia che Chiodelli fa sfilare e disseziona davanti ai nostri occhi è la storia di una serie di soluzioni improvvisate, di rimedi provvisori, di interventi tampone spesso coraggiosi, ma disperatamente isolati, e a volte votati al fallimento, nel mare delle periferie che cresce.

In conclusione dai saggi emerge un quadro estremamente in disordine. Se fosse vero quanto è andata affermando per anni una significativa corrente dell'urbanistica terzomondiale, e cioè che "la favela è la soluzione al problema della favela"¹⁹, allora a che servono i vari programmi umanitari, i risanamenti parziali, i pochi isolati "migliorati" dagli interventi di *upgrading*, che rappresentano in fin dei conti il magro bottino portato a casa, anche nei progetti meglio concepiti come nel caso di "favela Bairro"? Per questo l'obiettivo del lavoro, oltre a quello di offrire una ricostruzione puntuale di contenuti e di mentalità, è quello di suscitare problemi e inquietudini. Cercare di comprendere perché la storia degli interventi, organizzati o isolati, programmati o sporadici, condotti da governi o da ONG, è comunque nel suo complesso una storia di sconfitte. La risposta rimane completamente ancora aperta.

Il volume si propone quindi di presentare una rassegna organica e sistematica degli studi su questi temi, che mancava finora in lingua italiana, e dischiudere così la strada ad ulteriori e più approfonditi lavori di ricerca. Al contempo l'obiettivo è quello di fornire agli studenti un repertorio base di informazioni e di concetti iniziare ad esplorare *il pianeta degli slum*.

¹⁸ Cfr. p. es. I. Imparato, J. Ruster, *Slum Upgrading and Participation*, The World Bank, Washington 2003, che raccoglie numerose esperienze di questo tipo senza però approfondirne le linee portanti.

¹⁹ L'affermazione secondo cui «a Favela não é problema, é solução» è attribuita a Darcy Ribeiro, saggista, scrittore e uomo politico brasiliano, che però in realtà riprendeva considerazioni precedenti di John Turner dello stesso tenore.

La crescita planetaria degli insediamenti informali

Sonia Paone

1. Introduzione: l'avvento dell'urbanesimo planetario

L'inizio del terzo millennio si connota come una epoca di forte protagonismo urbano, innanzitutto perché per la prima volta nella storia della umanità la maggior parte della popolazione mondiale vive nelle città. Gli ultimi decenni del Novecento sono stati caratterizzati da una rapida crescita dei tassi di urbanizzazione, che ha interessato in particolare alcuni continenti, comportando l'avvento del cosiddetto urbanesimo planetario: ovvero di una era in cui il fenomeno urbano ha un impatto significativo sull'intero pianeta¹.

La storia delle civiltà è intimamente connessa alla storia delle città, e non a caso siamo abituati ad associare al trionfo e al declino delle città l'avvento e la fine di molte epoche della storia dell'umanità. Gideon Sjoberg scriveva nella introduzione del suo ormai classico lavoro dedicato alla città preindustriale:

La città e la civiltà sono inseparabili: con il sorgere e il diffondersi della città, l'uomo si è finalmente emancipato dallo stato primitivo. La città, a sua volta, lo ha messo in grado di pervenire ad un modo di vita ancora più complesso e, vorremmo crederlo, più soddisfacente. Alcuni studiosi ritengono che, tra le scoperte della storia umana la città venga dietro solo alla agricoltura per importanza².

Lo storico Gordon Childe³ ha coniato l'espressione *rivoluzione urbana* proprio per sottolineare come l'avvento delle concentrazioni urbane, sviluppatasi in Mesopotamia a partire dal 3500 a.C. e diffusasi progressivamente in tutti i continenti, ha rappresentato l'inizio del processo di civilizzazione della umanità. La comparsa delle città è considerata di cruciale importanza per lo sviluppo della cultura umana, tanto quanto lo è stata

¹ Cfr. J. Veron, *L'urbanizzazione del mondo*, Il Mulino, Bologna 2008.

² Cfr. G. Sjoberg, *La città dei padri. Re, pastori, ladri e prostitute nelle città preindustriali*, Feltrinelli, Milano 1980, p. 13.

³ Cfr. G. Childe, *The urban revolution*, in «The Town Planning Review», n. 1, 1950, pp. 13-17.

La governance dell'informale: tra l'eccezione e la norma?

Agostino Petrillo

paupertas omnes artes perdocet
Plauto

Nessuno fece errore più grande di colui che nulla fece pensando di poter fare ben poco
Edmund Burke

1. Introduzione

Come parrebbe emergere dagli allarmati reports di UN-Habitat, che si susseguono in maniera sempre più incalzante ormai da oltre un decennio¹, senza però trovare grande eco o risposte che individuino strategie d'azione efficaci sul piano della *global governance*, nel 2030 ci troveremo con circa un miliardo di abitanti in più nelle città dei paesi emergenti e del *global south*².

Viene da chiedersi dove si insedieranno e in che condizioni alloggeranno questi nuovi urbaniti. Il quesito è divenuto sempre più importante fino a configurare il profilarsi di una gigantesca “questione della casa” di estensione planetaria, divenuta così grave e impellente da costituire uno dei due temi principali proposti dalla conferenza Habitat III tenutasi a Quito nel 2016, e dedicata appunto a “Housing e sviluppo urbano sostenibile”. La questione era peraltro stata individuata come cruciale già venti

¹ Ne menziono qui di seguito solo alcuni che toccano più da presso la questione: UN-Habitat, *Cities in A Globalizing World – Global Report on Human Settlements 2001*, Earthscan, London 2001; UN-Habitat, *The Challenge of Slums – Global Report on Human Settlements 2003*, Earthscan, London 2003; UN-Habitat, *State of the World's Cities 2010-2011. Bridging the Urban Divide*, Earthscan, London 2010; UN-Habitat, *Cities and Climate Change – Global Report on Human Settlements 2011*, Earthscan, London 2012; UN-Habitat, *World's Cities Report 2016: Urbanization and Development – Emerging Futures*, Earthscan, London 2017.

² Problema già chiaramente delineato in J.N. Rosenau, E.-O. Czempiel (eds.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge 1992. Una valutazione pessimistica riguardo la capacità di gestire la questione della crescita urbana a livello di *global governance*, programmando interventi concreti, che non si riducano alle retoriche di maniera in circolazione negli organismi internazionali, è espressa nella precisa analisi di A. Ziai, *Zwischen Global Governance und Post-Development Entwicklungspolitik aus diskursanalytischer Perspektive*, Westfälisches Dampfboot, Münster 2006.

Le politiche per la casa nella città informale: una rassegna critica

Francesco Chiodelli

1. Introduzione: (più di) mezzo secolo di politiche abitative

Come argomentato nel primo capitolo di questo volume, a partire dal secondo dopoguerra, nella maggior parte dei paesi di America Latina, Africa e Asia si comincia ad assistere a una crescita urbana senza precedenti, a cui si accompagna un aumento vertiginoso del numero degli abitanti degli insediamenti informali. A fronte all'esplosività del fenomeno, i temi dell'informalità e della povertà urbana cominciano in quegli anni ad acquistare rilievo nell'agenda non solo di molti governi nazionali, ma anche in quella delle principali organizzazioni internazionali che si occupano di cooperazione e sviluppo, tra cui, per esempio, Banca Mondiale, *United Nations Human Settlements Programme* (UN-Habitat), *United Nations Development Programme* (UNDP). Da allora, un ampio ventaglio di interventi è stato messo in campo.

Data l'articolazione e la rilevanza di tali iniziative, è utile proporre un'analisi panoramica. Ci si focalizza in particolare sulle politiche abitative per i poveri e la città informale promosse da Banca Mondiale e UN-Habitat, che sono le due agenzie internazionali che, in questo campo, hanno giocato un ruolo di primo piano, sia promuovendo direttamente numerosi interventi, sia influenzando profondamente, in diversi modi, l'azione dei governi locali. Tale operazione acquista rilevanza anche a fronte del fatto che siamo oggi in una fase storica cruciale per le sorti della città informale nel sud del mondo. Da un lato, risale a poco tempo fa la terza conferenza ventennale di UN-Habitat (tenutasi a Quito nell'ottobre del 2016), che ha visto, almeno sulla carta, la riformulazione dell'approccio internazionale al problema degli slum. Dall'altro, sono in atto alcune mutazioni importanti che riguardano il fenomeno urbano nel sud del mondo, che sono destinate a incidere profondamente anche sul versante delle politiche per i poveri e gli insediamenti informali. Sia concesso nominare qui soltanto alcune tra le più rilevanti di queste trasformazioni: l'aumento vertiginoso della superficie urbanizzata; il ral-

Indice

Introduzione

Esplorare gli slum

[Sonia Paone, Agostino Petrillo]

5

La crescita planetaria degli insediamenti informali

[Sonia Paone]

11

1. Introduzione: l'avvento dell'urbanesimo planetario

11

2. *Dark, danger, dirty*: la genesi dello slum

15

3. Il ritorno dello slum: allontanare i poveri

19

4. Definire per contare: *The Challenge of Slums*

23

5. I dilemmi della 'nuova città' e il mancato protagonismo dei paesi poveri

28

La *governance* dell'informale: tra l'eccezione e la norma?

[Agostino Petrillo]

31

1. Introduzione

31

2. Un passaggio storico: dal *Big Government* alla *Governance*

35

3. Strutture della globalizzazione e *city-governance*

40

4. Governare l'ingovernabile: come si amministra una mega-città

42

5. Nelle periferie di una *megacity*

45

6. Partecipazione, conflitti e smobilitazione

49

7. L'ipotesi della governamentalità

52

8. Conclusione: vedere altri orizzonti

54

Le politiche per la casa nella città informale: una rassegna critica

[Francesco Chiodelli]

61

1. Introduzione: (più di) mezzo secolo di politiche abitative

61

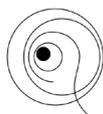
2. Alcune cautele

63

3. Le politiche per gli slum: una panoramica diacronica

66

4. Gli ingredienti delle politiche per la casa: un quadro sinottico	83
5. Conclusioni: le traiettorie evolutive delle politiche per la città informale	98
<i>Bibliografia</i>	103



Eliopoli

L'elenco completo delle pubblicazioni
è consultabile sul sito

www.edizioniets.com

alla pagina

<http://www.edizioniets.com/view-collana.asp?col=Eliopoli>



Pubblicazioni recenti

2. Sonia Paone, Agostino Petrillo, Francesco Chiodelli, *Governare l'ingovernabile. Politiche degli slum nel XXI secolo*, 2017, pp. 124.
1. Loic Wacquant, *I reiitti della città. Ghetto, periferia, stato*. A cura di Sonia Paone, Agostino Petrillo, 2016, pp. 372.

Edizioni ETS

Piazza Carrara, 16-19, I-56126 Pisa

info@edizioniets.com - www.edizioniets.com

Finito di stampare nel mese di marzo 2018

