

**ABITARE L'ITALIA
TERRITORI, ECONOMIE, DISEGUAGLIANZE**



XIV CONFERENZA SIU - 24/25/26 MARZO 2011

**Giannotti E. Casa, città, cittadinanza. La
formazione di un dibattito pubblico
sulla questione urbana**

www.planum.net
ISSN 1723-0993

titolo: Casa, città, cittadinanza. La formazione di un dibattito pubblico sulla questione urbana.

autore: Emanuel Giannotti

atelier di riferimento: La nuova questione urbana e il problema della casa

parole chiave: questione urbana, politiche della casa, integrazione sociale.

I problemi della casa e della città in Italia sono stati a lungo lontani dal dibattito pubblico. Negli ultimi tempi l'abitare sembra riacquisire una certa rilevanza, ma non altrettanto si può dire dei temi urbani. Problemi dibattuti, come la sicurezza, l'immigrazione o i rischi ambientali, stentano a condensarsi intorno a una questione urbana articolata. Non spesso sono discussi in relazione alla loro ripercussione sullo spazio e raramente trovano una sintesi in una visione d'insieme, che sappia riconoscere conflitti, opportunità e contraddizioni.

È quindi necessario chiedersi perché nel nostro paese, in un momento in cui la città sta attraversando importanti e rapidi cambiamenti, questa sia poco presente nel dibattito pubblico. L'ipotesi che si avanza, in maniera del tutto provvisoria, è che una questione urbana prenda forma quando si crea una relazione tra le attitudini dei politici, il contributo del campo disciplinare e le rivendicazioni della società civile, in particolare nel momento in cui nuovi soggetti sono inclusi nella città o si riarticolano i rapporti tra diversi gruppi.

Per capire le dinamiche di questa relazione, oltre all'analisi dei fenomeni in corso in Italia, è utile soffermarsi su altri casi in cui la città ha costituito un tema di dibattito, un luogo di conflitto e negoziazione, un oggetto privilegiato di politiche pubbliche. Tra i molti esempi, uno di grande interesse è quello del Cile degli anni Sessanta (non solo perché Santiago è stato uno dei casi che ispirò il libro di Castells, che pose al centro del dibattito la questione urbana).

Due sono le questioni che, a mio avviso, sono interessanti per il momento attuale. La prima riguarda alcune soluzioni innovative che in Cile vengono esplorate per affrontare la questione della casa. Negli anni Sessanta, infatti, l'estensione del problema abitativo e la scarsità di risorse determinano una riformulazione delle politiche sulla casa. Si sperimentano su ampia scala soluzioni alternative a quelle tradizionali, che definiscono politiche pubbliche più articolate e flessibili, con maggiori possibilità di partecipazione e che favoriscono strategie collettive. Pur dovendo rispondere a problemi specifici (l'abitare precario di una larga parte della popolazione, che viveva alle soglie dell'indigenza), tali soluzioni possono dare indicazioni interessanti anche per i problemi abitativi che oggi riguardano l'Italia.

Un secondo punto d'interesse è il modo in cui prende forma una questione urbana. Lo sfondo entro il quale si muovono le vicende cilene durante gli anni Sessanta è quello di un rapido processo di urbanizzazione, alimentato dalla migrazione interna. La popolazione che abita nelle baraccopoli e nelle borgate, che si espandono velocemente, inizia a mettere in atto forme di pressione e di lotta, per rivendicare il proprio diritto alla casa. Tali rivendicazioni sono supportate e riprese dai partiti di sinistra e, soprattutto, dalla Democrazia Cristiana (e, più in generale, dalla cultura cattolica), che negli anni Sessanta è impegnata a sostenere un progetto di riforma del paese che guarda con attenzione sia al mondo rurale, sia alle "cinture di miseria" che stavano crescendo rapidamente intorno alle grandi città. Negli anni in cui la Democrazia Cristiana è al governo (1964-1970) viene messo in atto un ampio progetto d'integrazione, che ha nella casa e nella città due fronti rilevanti. In questo modo, il problema abitativo si condensa in una questione urbana che prende forma attraverso un dibattito pubblico condotto su più livelli. La cultura tecnica è importante in questo contesto perché ricolloca le questioni abitative all'interno di un panorama più vasto, in cui la città diventa uno snodo importante delle politiche di sviluppo (sociale ed economico).

1. Come si riformula la questione della casa? (in Cile, durante gli anni Sessanta)

In Cile lo Stato ha una tradizione importante nel settore abitativo. Le prime leggi che si occupano del problema datano l'inizio del Novecento, anche se una consistente azione pubblica

nella costruzione di alloggi si ha a partire dagli anni Cinquanta e, soprattutto, con gli anni Sessanta. In questo periodo l'intervento dello Stato riguarda una larga parte del settore delle costruzioni. Istituzioni specifiche si occupano di incanalare il risparmio, redigere i progetti e gestire l'esecuzione, mentre la realizzazione è affidata a imprese private tramite bando.

Inizialmente, la questione della casa è affrontata con politiche "tradizionali", ovvero viene data preferenza alla realizzazione di quartieri (secondo la formula dell' "unità di vicinato") con la consegna di alloggi finiti a chi aveva contratto un credito (l'affitto, invece, riguarda una porzione poco rilevante delle politiche pubbliche). La definizione dei programmi di costruzione è determinata secondo il "deficit", cioè la stima delle case mancanti nel paese. Questo presuppone la definizione di alcuni "standard", cioè di alcune condizioni minime che devono caratterizzare ogni alloggio. Tali caratteristiche non vengono definite con precisione, ma in questo periodo sono utilizzate con insistenza locuzioni come "casa degna" o "casa minima", con le quali si sottolinea la necessità di garantire a ogni famiglia una certa dimensione dell'alloggio e una certa qualità della costruzione.

In più occasioni viene stimato il deficit abitativo, che si va ingrossando nel tempo e che è utilizzato per sostenere la necessità di un intervento consistente dello Stato nelle politiche della casa. L'altro argomento che viene usato a sostegno di una tale posizione è la descrizione delle condizioni precarie e insalubri nel quale vive una larga parte della popolazione. Oltre alle stanze in affitto nei quartieri degradati del centro (conventillos), le forme abitative dei ceti popolari sono le baraccopoli e le borgate periferiche (callampas), che iniziano a crescere rapidamente in parallelo alla rapida espansione delle città, in particolare Santiago.

L'estensione del problema abitativo e la scarsa disponibilità di risorse, sia pubbliche che private, determinano una revisione delle politiche "tradizionali" sulla casa, anche in seguito all'intensificarsi delle pressioni popolari. Si inizia a mettere in discussione l'idea di "deficit", in quanto è un insieme di quantità eterogenee, che devono essere disaggregate e analizzate separatamente. L'obiettivo, dalla definizione di una quantità di case necessarie, passa a essere lo studio delle esigenze abitative di gruppi differenti, i cui bisogni sono marcatamente diversi. Vengono introdotti gli "studi di mercato", che permettono di scomporre la domanda, individuando diversi sottomercati su cui poter adattare più precisamente i programmi abitativi. Viene messa in crisi anche la nozione di "standard", che fissava caratteristiche universalmente valide per tutti gli alloggi. Alla "casa degna" e alla "casa minima" si sostituisce la "casa progressiva", ovvero l'idea che l'accesso alla casa abbia i caratteri di un processo, anche dal punto di vista economico.

Nella seconda metà degli anni Sessanta la Democrazia Cristiana vara un piano di crediti rivolto ai ceti popolari che prevede una serie di cinque gradini, pensati come tappe successive di miglioramento dell'abitazione. In questo modo si vuole dare a ogni famiglia la possibilità di scegliere la soluzione più adeguata alle proprie esigenze e alle proprie disponibilità economiche. Le soluzioni vanno dalla consegna di un lotto semiurbanizzato fino all'assegnazione di una casa da 40-45mq.

Una tale impostazione del problema rimette profondamente in discussione le forme dell'edilizia pubblica e i tipi abitativi utilizzati, dando ampio spazio alla consegna di lotti, a tecniche di autocostruzione e di prefabbricazione leggera. Questi sistemi erano stati sperimentati da tempo in Cile e si potevano considerare in un certo senso sedimentati all'interno della cultura tecnica. Erano sempre stati, però, interventi localizzati, spesso definiti da un carattere emergenziale. La possibilità di accedere al credito aggancia l'idea di casa progressiva a un sistema organico e flessibile di sostegno finanziario, che colloca questi strumenti all'interno di politiche ordinarie, inserite con piena legittimità nel programma abitativo messo in atto dalla Democrazia Cristiana.

Pur non uscendo da una logica di risparmio familiare, il sistema di credito cerca inoltre di favorire strategie di tipo comunitario, promuovendo le cooperative abitative e quelle di autocostruzione. Con le prime s'intende un gruppo di famiglie che, in modo congiunto, apre un programma di risparmio, compra un terreno e contrae un'impresa edilizia per la realizzazione. Le cooperative di autocostruzione prevedono un processo simile, in cui, però, sono gli stessi abitanti a costruire le abitazioni, attraverso il supporto tecnico e organizzativo dello Stato.

In Cile la costruzione della propria casa è una pratica che affonda le radici nella cultura popolare e che ha una manifestazione moderna nelle baraccopoli, che sono erette dagli stessi abitanti con materiali di riciclo. Con autocostruzione, però, s'intendono dei programmi istituzionalizzati che prevedono la collaborazione secondo procedure ben definite degli abitanti (organizzati in gruppi) e dello Stato. Quest'ultimo fornisce il credito, i materiali e l'assistenza tecnica, mentre gli abitanti apportano il proprio lavoro secondo turni collettivi (serali e/o fine-settimanali).

Alla base di queste politiche c'è, innanzitutto, una giustificazione economica: l'estensione del problema abitativo e la scarsità di risorse rendono necessarie strategie che andassero al di là dei metodi tradizionali, basati sulla costruzione di case definitive. La casa progressiva, però, assume anche espliciti obiettivi di natura sociale. Intende favorire la formazione di gruppi e cooperative. Vuole incoraggiare l'organizzazione degli individui perché risolvano in prima persona i propri problemi abitativi. È un mezzo per creare integrazione, per la quale un presupposto fondamentale è la partecipazione diretta e organizzata degli interessati, che devono assumersi la responsabilità di un credito e contribuire alla costruzione, attraverso piccoli gruppi solidali. In tal modo, la politica della casa non è una semplice soluzione del deficit, ma è intesa come una "rivoluzione abitativa", ovvero come parte di uno sforzo più ampio di sviluppo, favorendo processi d'integrazione.

Le politiche messe in atto dalla Democrazia Cristiana ampliano le pratiche di partecipazione, permettendo, da un lato, di accrescere la possibilità decisionale degli interessati, ma implicando, dall'altro, anche un loro coinvolgimento diretto, secondo l'idea che la questione abitativa non sia una responsabilità esclusiva dello Stato, ma debba essere assunta da ognuno in prima persona.

2. Come la questione abitativa contribuisce a definire una questione urbana?

L'importanza data alla questione abitativa e i modi con i quali viene affrontata determinano un allargamento dei soggetti coinvolti. Tra questi, di particolare rilevanza è l'emergere dei *pobladores* (ovvero chi vive in situazioni precarie) che iniziano a rivendicare il diritto a una casa, per uscire dall'instabilità abitativa. Da tempo i *pobladores* avevano iniziato a formare associazioni e *comités*, per cercare di ottenere miglioramenti nei quartieri dove vivevano, i quali, oltre allo stato fatiscente delle abitazioni, spesso erano privi di servizi e non avevano riconoscimento legale. Tramite l'azione organizzata i *pobladores* riescono a ottenere interventi puntuali, ma, soprattutto, iniziano ad acquisire una voce.

A queste pressioni si affiancano altre forme di lotta, di cui le più estreme sono le invasioni di terreni. L'aspetto importante delle invasioni consiste nel fatto che sono delle rivendicazioni organizzate e dirette alle istituzioni. Originano dalla richiesta di un diritto, quello della casa, che si pensa legittimo e che era stato a lungo disatteso. Sono rivolte allo Stato, inteso come il principale responsabile che deve garantire o, quanto meno, facilitare il raggiungimento di questo diritto. Sono episodi rivolti ad avviare una negoziazione, al fine di vedere riconosciuta la legittimità dell'occupazione di un terreno. Infine, non sono esito di una strategia individuale di sopravvivenza, ma partono da un'azione organizzata di un gruppo di famiglie.

Le autorità si erano sempre opposte a questi eventi, per difendere il diritto di proprietà, utilizzando le forze di polizia per prevenirle e per sgomberare i terreni quando erano occupati. Se questa era la posizione ufficiale, permaneva, nondimeno, un certo margine di tolleranza che a volte permetteva di avviare dei negoziati. Con l'intensificarsi delle occupazioni, questo margine si va via via ampliando, istituendo, di fatto, un dialogo tra *pobladores* e Stato rispetto al problema della casa. Un dialogo diretto, relativo a specifiche occupazioni. Ma anche un dialogo a distanza, se si tiene conto delle politiche abitative avviate dallo Stato per evitare le occupazioni e risolvere il problema delle baraccopoli. In Cile questo dialogo su due piani, affatto privo di attriti e scontri, è stato intenso e duraturo. Le occupazioni, quindi, marciano un periodo in cui la città diventa un luogo privilegiato di confronto politico a livello sovralocale.

Le rivendicazioni dei *pobladores* trovano sostegno nei partiti di sinistra e nel mondo cattolico (in parte, anche nell'opinione pubblica) che le amplificano a livello nazionale. Da un lato questi attori durante le invasioni di terreni si fanno carico di portare le ragioni dei *pobladores* di fronte alle Autorità, cercando una mediazione. Dall'altro lato, alcune associazioni e organizzazioni iniziano a

svolgere un'intensa attività nei quartieri più poveri, rivolgendosi in particolare al problema della casa. Tra queste un ruolo rilevante lo ebbe Hogar de Cristo, una fondazione dei gesuiti che costruiva case provvisorie molto modeste, vendute a prezzi di costo ai più bisognosi. Inoltre, vennero create alcune associazioni di supporto al movimento cooperativo, di cui le principali erano INVICA, un organismo della CARITAS, e la Federazione delle Cooperative abitative.

L'ascesa della Democrazia Cristiana costituisce un fattore importante, che permette di agglutinare intorno a un'articolata azione pubblica una serie di proposizioni che erano andate maturando negli anni precedenti (anche grazie al contributo rilevante della cultura tecnica). Il governo guidato da Frei Montalva mette al centro del programma lo sviluppo e alcune riforme strutturali, dando grande enfasi alle politiche d'integrazione sociale. La città e la casa diventano estremamente rilevanti sotto questo punto di vista. Le politiche abitative sono ridefinite per rivolgersi in modo preferenziale ai settori più disagiati, diventando uno strumento d'integrazione sociale e di redistribuzione. La pianificazione urbana viene riformulata in modo sostanziale, al fine di poter incidere nelle politiche di sviluppo, sostenendo la crescita economica e favorendo processi di partecipazione sociale. In particolare, si cerca di coordinare i programmi abitativi con la pianificazione, per rendere più efficiente l'intervento pubblico, in modo di poter guidare il processo di crescita urbana.

Alla casa e alla città viene demandato di risolvere non solo problemi specifici, di mancanza di abitazioni o di controllo dell'uso dei suoli, ma si chiede loro di contribuire a risolvere questioni ben più ampie.

3. Conclusioni: cosa ha d'interessante il caso cileno per l'Italia di oggi?

L'analisi dei modi con i quali si forma una questione urbana nel Cile degli anni Sessanta sembra marcare molti punti di distanza rispetto al contesto italiano attuale. Sembrerebbe che gli attori coinvolti siano diversi e le dinamiche distinte. Probabilmente, si è in presenza di una società molto più frammentata, di un'idea di pubblico molto lontana da quella di quarant'anni fa. Probabilmente, anche l'azione pubblica è molto diversa, da un lato più ridotta rispetto alle politiche sulla casa degli anni Sessanta, dall'altra divisa tra competenze della comunità europea, dello Stato, delle regioni e dei municipi.

Tuttavia, negli ultimi anni si è tornati a parlare di casa e, soprattutto, si è tornati a parlare con insistenza di modi di abitare collettivo, esplorando strategie (la co-abitazione, l'housing sociale, le cooperative) che non si allontanano di molto dalle politiche sperimentate in Cile durante gli anni Sessanta (in cui c'era una simile enfasi sulla dimensione collettiva). Allo stesso modo, da tempo si stanno esplorando i molti modi di abitare che caratterizzano la città contemporanea, per i quali con difficoltà e una certa timidezza si stanno cercando politiche adeguate, capaci di rispondere alle esigenze di flessibilità (anche in questo caso l'esperienza cilena sembra poter avere alcuni suggerimenti utili).

Alla luce di questo ritrovato interesse per la questione abitativa (e se pensiamo all'emergere di altre preoccupazioni legate alla città, soprattutto di ordine ambientale), forse si possono intravedere i tratti di una nuova questione urbana, la quale, però, non richiede solo uno sforzo disciplinare, ma necessiterebbe di una più attenta considerazione da parte delle amministrazioni pubbliche e, probabilmente, di un maggior coinvolgimento della società civile.