Lottizzazione abusiva a Medellín, Colombia

ARCH. MARIA LARA ECHEVERRIA*
EC. ARNOLD NOORDUYN**
SOC. FRANÇOISE COUPÉ***

La seguente relazione unisce alcuni studi portati avanti in Colombia dal Centro de Estudios del Hàbitat Popular – Cehap (i) connessi con i vari subsistemi di fornitura di abitazioni. Le urbanizzazioni abusive vengono analizzate con particolare riferimento agli studi seguenti che furono usati per preparare questo rapporto:
— Ricerca sul miglioramento degli insediamenti a Medellin 1964-1984 sotto la responsabilità di Programma de Estudios de Vivienda en América Latina – Peval (ii) (1985).
— Ricerca sulla urbanizzazione abusiva a Medellin e sul ruolo della famiglia Cock come uno dei più importanti costruttori privati abusivi nella città; questo lavoro è di Françoise Coupé e Arnold Noorduijn, Cehap – Peval.
— Vari studi di casi di insediamenti abusivi intrapresi da Cehap.

1. IL CONCETTO DELLA LOTTIZZAZIONE ABUSIVA

Attualmente in Colombia possiamo identificare due sistemi principali che servono alle fasce popolari per risolvere i loro bisogni di terre e case e che generano due diversi subsistemi: insediamenti popolari controllati (Cps) ed insediamenti popolari incontrollati (Ups).
Insediamenti popolari controllati Cps (1) sono quelli edificati nel rispetto di leggi, norme e regolamenti in base a un processo pianificato. Essi sono controllati per quanto riguarda la loro concordanza con piani regolatori (aree, occupazione ed indici di costruzione come pure utilizzazione del terreno) ed i piani per essi vengono approvati dagli uffici cittadini di urbanistica.
Insediamenti popolari incontrollati Ups (2), al momento del loro avviamento, non osservano le norme di urbanistica. Essi mancano del consenso ufficiale per quanto riguarda la loro ubicazione in città, l'utilizzo dei terreni e l'occupazione degli spazi, vengono prodotti autonomamente e senza alcun intervento da parte delle autorità di pianificazione.
Per quanto riguarda gli insediamenti popolari controllati (Cps) esistono i subsistemi di tab. A.
Per quanto riguarda gli insediamenti popolari

* Direttore del Centro de Estudios del Habitat Popular – Cehap e del Programa de Estudios de Vivienda en América Latina – Peval, Medellin, Colombia.
Prof. Assistente alla Facoltà di Architettura, Universidad Nacional de Colombia, Sez. Medellin.
** Ex co-direttore del Programa de Estudios de Vivienda en América Latina – Peval, Medellin, Colombia.
Attualmente direttore di Job Creation BV, Rotterdam, Paesi Bassi.
*** Prof. Associata della facoltà di Scienze Umane, Universidad Nacional de Colombia, Sez. Medellin; lavora al Centro de Estudios del Hàbitat Popular – Cehap.
(i) Cehap: Educational, Research, Technical Assistance and Documentation Center (Centro di educazione, ricerca, assistenza tecnica e documentazione) creato da Universidad Nacional de Colombia a Medellin.
(ii) Peval: Educational, Research, Technical Assistance and Documentation Program (Programma di educazione, ricerca, assistenza tecnica e documentazione), Medellin, Colombia, accordo di cooperazione Colombia-Paesi Bassi, sotto la responsabilità della facoltà di Architettura, Universidad Nacional de Colombia e dell'Institute for Housing Studies Ihs-Bie, Rotterdam.

Tab. A

Insediamenti popolari controllati - CPS			
Terreno (2)	**Infrastrutture**	**Abitazioni**	**Uso delle abitazioni**
ACQUISTATO LEGALMENTE **– Individuale** **– Collettivo** **TERRENO NON ATTREZZATO**	**AREE ATTREZZATE** **– servizi finiti** **– sviluppo progressivo dei servizi** **AREE NON ATTREZZATE**	**ABITAZIONI FINITE** **PIANTI DI SVILUPPO PROGRESSIVO AREE ATTREZZATE (4)**	**POSSESSO LEGALE** **LOCAZIONE (2) (6)**
Con titoli legalizzati	**Con il presupposto completamento dei servizi**	**Costruite attraverso contratti o con procedure di auto-aiuto**	

Tab. B

Insediamenti popolari incontrollati - UPS			
Terreno (2)	**Infrastrutture**	**Abitazioni**	**Uso delle abitazioni (2)**
ACQUISTATO ILLEGALMENTE	**AREE NON ATTREZZATE**	**PIANI DI SVILUPPO PROGRESSIVO**	**POSSESSO LEGALE** **LOCAZIONE (2)**
Procedure lunghe per acquisire i titoli	**Procedure lunghe per ottenere servizi**	**Abitazioni autoprodotte: tipi misti di contratti, auto-aiuto e mutua assistenza**	
OCCUPAZIONE ILLEGALE DEI TERRENI (7)	**AREE NON ATTREZZATE**	**SVILUPPO PROGRESSIVO**	**POSSESSO ILLEGALE** **LOCAZIONE (2)**
Lunghe lotte e procedure incerte per acquisire i titoli	**Procedure lunghe per ottenere servizi**	**Abitazioni autoprodotte; tipi misti di contratti, auto-aiuto e mutua assistenza**	

incontrollati (Ups) ci troviamo di fronte ai subsistemi di tab. B.
Osservando il ruolo che hanno avuto questi due sistemi principali (Cps e Ups), troviamo che, dal totale disponibile di abitazioni a Medellin, circa il 50-60% è stato creato per mezzo di processi incontrollati (8). Il 28% delle abitazioni prodotte dal 1960 al 1968 appartengono all'Ups e rappresentano 64.182 abitazioni (9).
Possiamo dire che l'alternativa più fattibile a disposizione degli abitanti urbani in Colombia che guadagnano meno di due salari minimi è stata o la lottizzazione abusiva o l'occupazione illegale dei terreni (entrambi Ups).
Le lottizzazioni abusive sono caratterizzate come aree senza servizi che vengono edificate sotto la responsabilità di un unico proprietario del terreno, il quale offre il suo terreno sul mercato (10), il che implica transazioni commerciali personali tra il proprietario del terreno e l'inquilino (gli inquilini).

2. LOTTIZZAZIONE ABUSIVA A MEDELLIN

Il processo accelerato di urbanizzazione, lo sviluppo regionale disuguale in Colombia, i movimenti migratori verso le città (intensificati da processi di espulsione della popolazione rurale dalle aree che stanno subendo cambiamenti nell'utilizzo e di proprietà nella ricerca di una agricoltura più industrializzata generalmente accompagnata da una crescente violenza), la mancanza di appropriate proposte politiche, legali, sociali, economiche e tecniche da parte dello Stato e dei settori privati per far fronte alla enorme richiesta di terra, servizi, infrastrutture ed abitazioni – questi sono alcuni degli elementi che spiegano l'esistenza di modi alternativi non legali, per mezzo dei quali le fasce urbane più povere risolvono i loro bisogni immediati di abitazioni.
Gli Ups adempiono la funzione di diminuire il divario tra la ridotta fornitura legale di terreni e la domanda enorme delle fasce a basso reddito.
La lottizzazione abusiva appare come un fenomeno che è parte integrante dello sviluppo urbano colombiano e come logica conseguenza del suo sistema politico e sociale, del suo bagaglio storico con il relativo mercato dei terreni e delle condizioni di domanda e offerta (12). Per iniziativa dei proprietari dei terreni questi insediamenti sembrano essere la risposta alla enorme richiesta delle fasce popolari.
Come subsistema esistente in diversi paesi dell'America Latina, alcuni ricercatori descrivono questa lottizzazione abusiva come segue:
«L'acquisto in un'area in una lottizzazione illegale, i.e. un'area che non possiede le condizioni infrastrutturali richieste dallo Stato o che presenta problemi di legalità dei titoli, permette all'acquirente di evitare determinati costi d'investimento che egli non può permettersi e permette anche l'evasione di determinate condizioni contrattuali (garanzia di pagamento, ipoteca, certificato dei redditi, etc.), però lo mette in una situazione di rischio permanente di espulsione e in una posizione giuridicamente incerta».
«Per il proprietario dei terreni presenta il vantaggio di appropriarsi di notevoli somme d'affitto senza dovere investire e, allo stesso tempo, rende possibile l'introduzione di terreni sul mercato, terreni che normalmente non hanno alcun altro valore commerciale e non hanno possibilità in un processo di normale lottizzazione (13)».
Nella parte seguente descriveremo quei periodi dello sviluppo di Medellin che illustrano l'evoluzione della lottizzazione abusiva.

Prima del 1950.

Durante questo periodo lo sviluppo urbano della Colombia era essenzialmente un processo lento che però iniziò ad accelerarsi con la trasformazione di Medellin in un centro industriale, finanziario e commerciale. Gli anni 40 rappresentano il periodo in cui le migrazioni rurali iniziavano ad avere effetti diretti sullo sviluppo urbano.
Tuttavia gli spostamenti della popolazione venivano ancora assimilati dalla città in maniera piuttosto equilibrata. Per quanto riguarda l'occupazione i settori dell'industria e del terziario in espansione assorbivano in larga misura i nuovi abitanti urbani e lo sviluppo urbano nello spazio avveniva attraverso la naturale continuazione del tessuto urbano e l'estensione delle infrastrutture in misura corrispondente.
Non esisteva una pianificazione dello sviluppo urbano e la città cresceva in un processo incontrollato senza un piano regolatore e con il minimo di norme generali per la città. La crescita della città era di fatto sotto il controllo di costruttori privati senza piani sistematici e senza chiari interventi dello Stato. In questo periodo i terreni e le proprietà private venivano commercializzati liberamente, autoregolamentati ed articolati con i servizi statali e pubblici e le infrastrutture tramite accordi «one-off» (specifici a richiesta singola) tra costruttori e municipalità (14).

1950-1960.

Questo periodo vedeva una rapida accelerazione della crescita urbana senza l'esistenza di una programmazione chiaramente formulata. La crescita era stimolata dalla concentrazione industriale nella città e dalle trasformazioni rurali legate ad essa che stimolavano ulteriormente il processo di espulsione rurale.
Le possibilità di lavoro esistenti nella città erano insufficienti per assorbire la crescita della popolazione, creando un «esercito di riserva» di disoccupati condannati alla sottoccupazione o aumentando semplicemente la disoccupazione cittadina.
Il primo piano regolatore generale per Medellin fu redatto nel 1951, però non fu approvato dal Consiglio Municipale fino al 1959. Il piano conteneva le proposte fondamentali per il sistema stradale, le aree di utilizzo e certi piani settoriali.
I problemi urbani richiedevano risorse finanziarie. Gli investimenti erano orientati verso lo sviluppo industriale e la preparazione di servizi pubblici per le nuove aree di abitazioni e in questo periodo iniziavano gli estesi programmi statali (15).
I proprietari privati di terreni intensificavano il loro commercio di aree non urbanizzate, dato che questo rappresentava l'alternativa più fattibile per i nuovi immigrati a basso reddito.

1960-1970.

Gli anni 60 iniziano con l'inaugurazione dell'Ufficio di Urbanistica (16) responsabile per il controllo e lo sviluppo urbano per mezzo

dell'elaborazione di regolamenti e piani.
«L'urbanizzazione pirata» appare come il modo predominante di procurare alloggi (17) e veramente soltanto dopo questo periodo può essere chiamata «pirata», volendo essere precisi, perché soltanto da allora è abusivo nel senso che è in contrasto con la pianificazione cittadina.
Questo processo era di dimensioni massiccie, creando un divario tra i ritmi di fornitura di terreni e l'approntamento dei servizi pubblici. La Municipalità vedeva questo fatto come un problema a causa di quanto implicava in termini di futuri obblighi a fornire servizi pubblici e per quanto riguardava il processo di valorizzazione delle aree rimanenti che generalmente appartenevano agli stessi proprietari.
Sia come sia, non esistevano strumenti adeguati di pianificazione per far fronte a questa dinamica. Però l'agenzia nazionale alloggi Ict (18), la banca nazionale alloggi Bch (19), l'impresa servizi pubblici (20) e la segreteria opere pubbliche Oopp (21) furono potenziati per attuare certi aspetti strategici del piano di sviluppo urbano, specialmente la rete viaria.
Mentre gli urbanizzatori abusivi negli stessi quartieri furono accusati di trarre profitto dai più poveri, l'occupazione illegale dei terreni cominciava a aumentare. Sebbene lo Stato non potesse gestire questa richiesta di terra e servizi, ed infatti non aveva alcuna chiara politica di gestione dei terreni, il governo nazionale approvava la legge 66-1968 che regolava le attività connesse con l'urbanizzazione, la costruzione ed il finanziamento di progetti di costruzione di alloggi e determinava le procedure di vigilanza e controllo. Questa legge rallentò il processo di fornitura di nuovi terreni da parte dei lottizzatori abusivi con l'effetto di un intervento diretto su queste pratiche.
L'Agenzia Nazionale Alloggi Ict ha realizzato la maggior parte dei suoi progetti per case popolari soprattutto nella «Comuna 2» (distretto urbano no. 2), dove anche la maggior parte dell'urbanizzazione abusiva di Medellin ha avuto luogo. Questa «Comuna 2» forniva possibilità di acquistare aree poco costose, anche se si trattava per la maggior parte di terreni con forte pendenza e di bassa qualità geologica. Allo stesso tempo l'Ict trovava un mercato funzionante di alloggi iniziato dai lottizzatori abusivi che controllavano la maggior parte delle aree in quella comuna (22) e che lottizzavano e vendevano illegalmente i propri terreni alle loro condizioni per aiutare la gente ad acquistare terreni urbani a poco prezzo e per impedire allo stesso tempo l'occupazione della loro terra come succedeva spesso nella «Comuna 1» in questo stesso periodo (23).

1970-1980.

In questo periodo la lottizzazione abusiva rallentava, mentre l'importanza dell'occupazione illegale dei terreni caratteristica di questa decade aumentava continuamente. Questo fenomeno può essere spiegato come una specie di via d'uscita d'emergenza per le fasce a basso reddito che hanno bisogno di terreni per la costruzione delle loro case.
Come possiamo vedere dalla seguente tabella, la comparsa di insediamenti abusivi e l'occupazione illegale dei terreni dimostrano una chiara interdipendenza: con il calo di un fenomeno abbiamo l'aumento dell'altro, particolarmente tra il 1960 ed il 1980.
In questo periodo la politica di sviluppo urbano conferiva chiaramente un ruolo predominante al settore edile, assegnando parti importanti agli istituti statali e privati nella realizzazione dei progetti per la costruzione di nuovi alloggi, sviluppando e potenziando il settore finanziario, incoraggiando il risparmio privato e la partecipazione agli investimenti nell'edilizia, adottando il sistema Upac (25) che continua a regolare tutte le transazioni finanziarie pubbliche in Colombia ed incanalando delle risorse nel settore dello sviluppo urbano.

Tab. 3 - **CONFRONTO SCHEMATICO**

Comparsa di nuovi insediamenti (24)		
Anno	**Abusivo**	**Occupazione illegale aree**
1940 – 50	15	–
1950 – 60	7	8
1960 – 70	16	2
1970 – 80	8	21

Durante gli anni 70 l'Ict realizzò il più vasto progetto di alloggi per le fasce a basso reddito a Medellin, ma se osserviamo il sorgere di nuovi insediamenti illegali in questo periodo, possiamo concludere che questo progetto non ha veramente raggiunto le fasce urbane più povere. Questo è dovuto a una serie di problemi che saranno esposti in seguito.
In questo periodo i progetti dello Stato sono anche caratterizzati da un abbassamento delle norme e degli standards (26) che si esprime in una più alta densità e nell'utilizzo più intenso delle aree come pure nell'abbassamento dei requisiti costruttivi.

Dal 1980 in poi.

Negli anni 80 lo Stato continuava con i programmi di realizzazione di alloggi per le masse, dimostrando una forte tendenza a favore dei progetti area e servizi (27) che, in alcuni casi, sono stati forniti con i servizi quasi inesistenti e che generalmente sono progettati con dimensioni ridotte delle aree. Bisogna procedere a una valutazione, analizzando gli effetti di questo tipo di intervento su vasta scala sul mercato dei terreni a causa delle rigide strutture di spazio che vengono imposte. Con un alto grado di fiducia di non sbagliare possiamo prevedere il congelamento delle future possibilità di aumentare la densità in queste aree, il che ovviamente aumenterà la richiesta di nuovi terreni, implicando la necessità di sviluppare altre aree urbane per il fatto che l'aumento di densità nelle aree già attrezzate non è fattibile. (Potremmo anche aggiungere la necessità di valutazioni sociali, psicologiche ed economiche degli effetti di simili progetti a breve e lungo termine).
A Medellìn la comparsa di nuovi insediamenti illegali – abusivi o per occupazione – è calata durante questo periodo, in parte a causa della politica restrittiva e dei progetti e delle azioni ufficiali. Però bisogna chiedersi, se questo significa che i programmi ufficiali sono serviti alle fasce che dispongono dei redditi più bassi o se, al contrario, queste fasce sono frustrate nella loro richiesta di soddisfare le loro esigenze e questo fatto si riflette nell'estrema densità negli insediamenti esistenti dei gruppi a basso reddito, nelle condizioni di carenza nel settore degli alloggi in locazione (inquilinatos) e nel sovraffollamento, elementi tutti questi che nasconderebbero parzialmente la crescita

del deficit. In ogni modo, durante questo periodo, si è vista la massiccia occupazione illegale di terreni (28) con il sostegno notevole di un politico per quanto riguarda la scelta dell'area, che però non ha avuto ulteriore sostegno per quanto riguarda l'attrezzamento.
Gli insediamenti popolari esistenti sono riconosciuti dallo Stato attraverso una specie di atteggiamento «laissez faire» oppure attraverso la legalizzazione o il miglioramento delle condizioni negli insediamenti. Indubbiamente questo sistema ha la sua importanza in termini di disponibilità di aree, ma sono altrettanto importanti i problemi risultanti dalla mancanza di programmazione, dagli alti costi sociali e dalle difficoltà di fornire servizi ed infrastrutture di uno standard adeguato.
Per quanto riguarda l'acquisizione di aree per la costruzione di alloggi per le fasce a basso reddito, attualmente in Colombia è in corso un dibattito su una proposta di riforma urbana con il palese obiettivo di creare un sistema più efficiente per fornire le aree per la costruzione di case e lo sviluppo urbano. Però non esiste ancora un chiaro disegno politico di proposte integrate per lo sviluppo equilibrato dei terreni urbani orientato al reale miglioramento delle condizioni di vita dei meno abbienti.
In alternativa gruppi delle fasce a basso reddito stanno realizzando un sistema associativo (29) per risolvere i loro problemi di reperimento alloggi. Questo sistema si basa su un forte coinvolgimento della comunità per quanto riguarda il progetto per la costruzione degli alloggi, le condizioni di trattativa e la presa di decisioni in generale. È anche da notarsi che tale partecipazione è andata oltre le immediate rivendicazioni delle richieste di alloggi per abbracciare una concezione più integrale dello sviluppo della comunità ed un ruolo sociale più dinamico come pure una dimensionje urbana e nazionale degli scopi da raggiungere.
Infine dovremmo menzionare la comparsa di organizzazioni per case popolari del primo, secondo e terzo grado che hanno fatto esperienze importanti in Colombia (30). Queste esperienze indicano attualmente nuovi diversi approcci al come la pianificazione urbanistica può essere elaborata più completamente ed espressa in termini di processi democratici. Tra le altre cose si segnalano le nuove esigenze di azioni statali e di costruzioni responsabili: lo Stato, le comunità, il settore privato e le organizzazioni non-governative che cercano di arrivare a una partecipazione dinamica, equilibrata e di attività molteplici per permettere di soddisfare le aspettative fondamentali dei diversi ceti sociali.

3.2. Processo generale di insediamento.

Si darà una breve descrizione dei tre subsistemi per dimostrare le diverse sequenze in

3. CONFRONTO SCHEMATICO DEI TRE SUBSISTEMI PER L'APPRONTAMENTO DI ALLOGGI: LOTTIZZAZIONE ABUSIVA, OCCUPAZIONE ILLEGALE DEI TERRENI E PROGRAMMI UFFICIALI.

3.1 Caratteristiche dei diversi aspetti

Daremo le caratteristiche dei principali problemi e delle potenzialità dei principali subsistemi per le fasce a basso reddito per quanto riguarda gli aspetti legali, finanziari, di servizi pubblici, morfologici e socio-organizzativi. A questo scopo prenderemo come esempi due UPS – lottizzazioni abusive e occupazione illegale di terreni – e un CPS – programma ufficiale per creare alloggi.

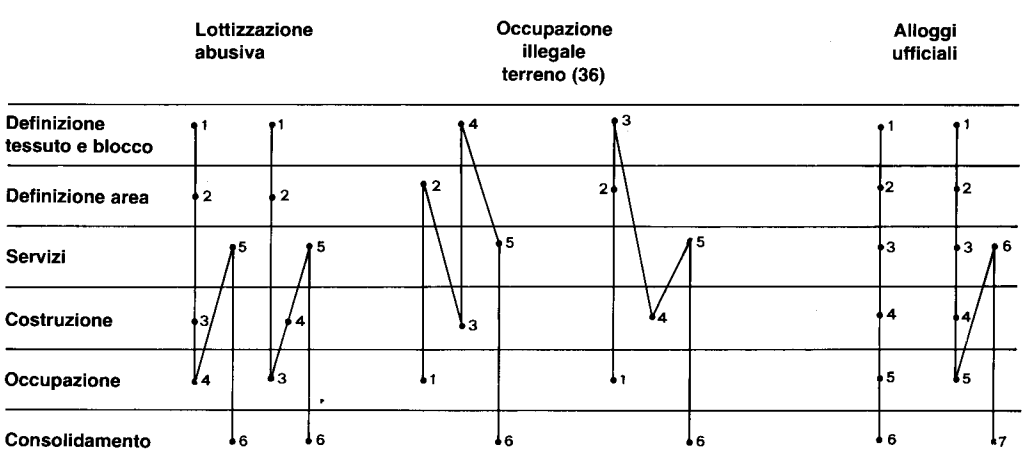
Aspetti legali lottizzazione abusiva UPS	Aspetti finanziari –	Servizi pubblici –	Morfologia –	Aspetti socio-organizzativi –
Problemi:	Problemi:	Problemi:	Problemi:	Problemi:
Per la non-osservanza delle norme urbane, dei codici, delle procedure legali, dei controlli finanziari ritardi nell'ottenimento dei titoli finali.	Alti costi di locazione	Inizialmente niente servizi pubblici. Alti costi sociali e lunghe trattative per ottenere i servizi. La concessione di servizi usata a scopi politici clientelistici. È possibile ottenere servizi permanenti ma con problemi tecnici. La realizzazione di fognature rappresenta un problema difficile.	Bassa qualità delle aree. Standard ridotti in conseguenza delle procedure ufficiali. Nessuna programmazione per progetti per alloggi.	Alti costi sociali per il consolidamento degli insediamenti.
Potenzialità:	Potenzialità:	Potenzialità:	Potenzialità:	Potenzialità:
Inesistenza di filtri legali per inquilini, possesso legale del terreno.	Accordi finanziari flessibili (proprietario-utente) Prezzo del terreno	I servizi provvisori iniziali sono realizzati per mezzo di allacciamenti illegali a reti pubbliche	Piani esistenti per la distribuzione tessuto, blocchi e aree. Intervento della famiglia sul progetto della casa. Dimensioni flessibili del lotto. Consente sviluppo in orizzontale e verticale. Consente l'aumento di densità ed il crescente utilizzo degli esistenti terreni e alloggi.	Le transazioni per l'acquisto del terreno sono basate su accordi individuali. Occorre l'organizzazione comunitaria per i servizi pubblici e sociali. Il progetto è privo di filtri sociali. Non occorre difesa dei terreni.
Velocità nella conclusione del primo accordo.	Durata del prestito Pagamenti mensili L'area viene usata informalmente come garanzia per ottenere crediti per la costruzione. Niente costi iniziali di infrastrutture La lottizzazione delle aree avviene a sostegno degli obblighi finanziari			
Occupazione illegale dei terreni (UPS) –	Problemi:	Problemi:	Problemi:	Problemi:
Problemi:				
Per l'inosservanza dei sistemi di proprietà privata, delle norme e dei codici di urbistica. Lunghe lotte per ottenere i diritti di possesso ed i titoli	Alti costi di locazione	(come abusivi) più: Sistemi permanenti rappresentano problemi dovuti al tessuto indefinito (nella maggior parte dei casi) e delle tecnologie delle imprese pubbliche	Generalmente non esistono piani blocchi tessuto, definizione delle aree o delle case. Il tessuto crea problemi per l'evoluzione equilibrata dell'area. Possibilità di basso standard. Scarsa qualità dei terreni	L'occupazione dei terreni richiede una forte organizzazione per raggiungere lo scopo. Lunga procedura di difesa del terreno, richiede molta energia comunitaria. Servizi pubblici e sociali si basano sugli sforzi comunitari. Alti costi sociali in tutti i processi.

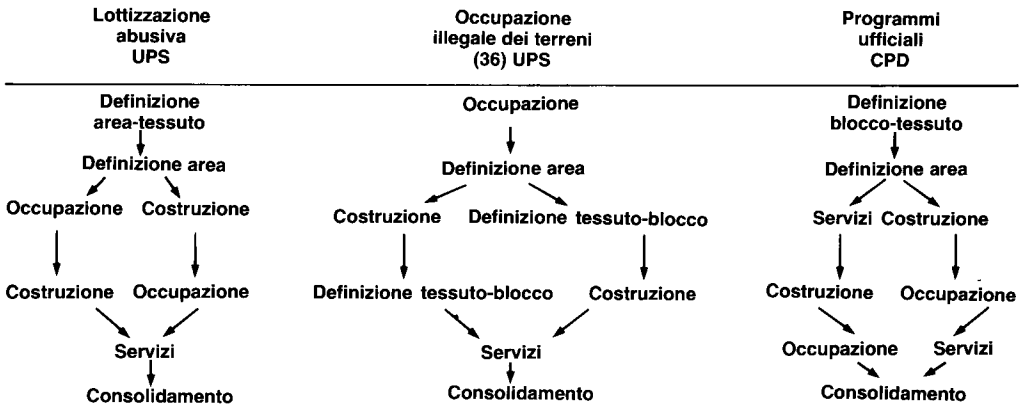
Potenzialità:	Potenzialità:	Potenzialità:	Potenzialità:	Potenzialità:
Inesistenza di filtri legali per inquilini. La diversa percezione della nozione di legalità è ormai stabilita	Niente carichi finanziari per l'area. Niente condizioni finanziarie per l'occupazione (occupanti della 1ª fase). Niente costi iniziali per infrastrutture.	Ha avuto inizio la necessità di sviluppare tecnologie alternative	Consente l'aumento della densità e degli alloggi disponibili. Definizione del progetto della casa da parte della famiglia.	Niente filtri socio-economici. Rafforza l'organizzazione popolare. Stabilizza l'altro lato del problema richiedendo un trattamento diverso.
Programmi ufficiali per creare alloggi – Problemi: Difficoltà di raggiungere le fasce a basso reddito dovute a: Documenti, certificati, assicurazioni; questo limita l'accesso ai progetti.	Problemi: Condizioni finanziarie prestabilite, stabili e rigide: prezzo e dimensioni lotto, durata prestiti, pagamenti mensili. Le condizioni finanziarie limitano i proprietari. Alti costi iniziali per infrastrutture. Alti costi amministrativi e di transazione.	Problemi: Alcune aree ed alcuni servizi sono di qualità bassissima (talvolta gli ultimi mancano addirittura). Manca la chiara responsabilità per il consolidamento dei servizi da parte dello Stato.	Problemi: Riduzione permanente degli standard delle aree e degli alloggi (senza tenere conto delle esigenze ed aspettative popolari). Bassa qualità dei terreni, degli standard e dei progetti delle case in genere. Limiti all'aumento di densità e della riserva di alloggi. Pericolo di creare un aumento della richiesta di terreni in futuro.	Problemi: Accordi non possibili: le transazioni per partecipare al progetto si basano su regole preesisteni (unilaterali). Filtri sociali ed economici: impiego, tempo di residenza in città, salario, nucleo familiare, tempo da dedicare all'auto-aiuto ed alla mutua assistenza. Mancanza di stimoli per procedure di auto-aiuto.
Potenzialità: Assenza di problemi legali collegati con codici urbanistici, procedure o controlli.	Potenzialità:	Potenzialità: Esistenza di servizi pubblici iniziali (eccetto qualche area fornita di servizi di basso livello o quasi mancanti).	Potenzialità: Esistenza di piani per tessuto, blocchi, area e case.	Potenzialità:

cui si svolgono le principali fasi di un processo di produzione di abitazioni (29a). Questo dovrebbe essere analizzato ed elaborato per nuove proposte per fornire alloggi. Le fasi considerate per il confronto sono: Questi schemi vengono usati per descrivere in modo molto generico i subsistemi ma dovremmo mettere in guardia dai rischi di una applicazione meccanica. Ogni processo specifico ha la propria storia per quanto riguarda l'origine, l'anno di inizio, gli agenti coinvolti, le negoziazioni che hanno avuto luogo etc. e quindi ha una sua caratteristica propria. Le fasi menzionate, maggiormente in Ups, non rappresentano fasi finalizzate e non rappresentano una sequenza lineare nel tempo; generalmente si svolgono in modo combinato e, nella maggior parte dei casi, con standard non finiti in ogni fase.

3.2 Processo generale di insediamento

Definizione tessuto (30 a)	**Distribuzione terreni e progettazione blocchi, aree pubbliche**
Definizione aree (31)	**Distribuzione lotti su base individuale**
Occupazione (32)	**Quando l'abitante si sistema in una area può essere per mezzo di uno spazio coperto in modo provvisorio**
Costruzione (33)	**Costruzione di uno spazio permanente (può essere una casa nucleo o il primo stadio di costruzione)**
Servizi (34)	**Installazione di servizi pubblici e infrastrutture**
Consolidamento 35)	**Evoluzione dell'insediamento fino a raggiungere uno standard autosufficiente di qualità normale.**





— In termini generali l'urbanizzazione pirata ha inizi similari a quelli ufficiali poiché ha nella sua prima fase piani per tessuto e blocchi.
— Anche la sua seconda fase è la definizione delle aree come nei programmi ufficiali, ma questa si svolge in modi molto differenti: nella lottizzazione abusiva le aree sono flessibili a seconda delle aspettative della famiglia e delle sue possibilità economiche, sebbene esistano piani iniziali con lotti di dimensioni standardizzate. Nei progetti ufficiali le aree sono di dimensioni fisse senza alternative diverse secondo le possibilità della famiglia.
— La differenza principale tra la produzione di alloggi abusiva ed ufficiale è stata la terza fase, che determina il momento in cui vengono forniti i servizi come condizione necessaria dell'occupazione o della costruzione. Negli insediamenti abusivi i servizi certamente non rappresentano la terza fase, dato che questa è l'occupazione o la costruzione (generalmente con lunghi periodi di tempo trascorsi per ottenere i servizi, che rappresentano la loro quinta fase e che noi abbiamo stimato attorno ai 4/6 anni per l'ottenimento di servizi negli insediamenti abusivi). Nel frattempo viene assicurata l'esistenza di servizi di bassa qualità per mezzo dell'appropriazione o di allacciamenti illegali alle reti pubbliche. I programmi ufficiali si svolgono con due processi principali: con servizi finiti (questi non raggiungono in modo massiccio le fasce a basso reddito) e con l'approntamento progressivo dei servizi (questo provvede all'installazione di servizi iniziali di uno standard individuale molto basso da essere migliorato nel tempo, in termini generali; il raggiungimento di un buon livello richiede tempo e sforzi comunitari e giunte poi come sesta fase).

— Le lottizzazioni abusive ed i progetti ufficiali per alloggi si differenziano dalle occupazioni illegali dei terreni in modo importante, poiché hanno un avviamento pianificato per quanto riguarda la distribuzione fisica dei terreni; dall'altro canto, la maggior parte delle occupazioni illegali di terreni ha inizio con un processo di organizzazione della comunità allo scopo di prendere il terreno, ma non si ha alcuna distribuzione precedente dei terreni (36); la prima fase è l'occupazione diretta del terreno per mezzo di ripari provvisori (37).
— Gli insediamenti abusivi incoraggiano le famiglie a fare un primo investimento nella costruzione del primo stadio di una casa permanente. Anche se si trovano ripari provvisori negli insediamenti abusivi, essi rappresentano una percentuale molto bassa se confrontati con quelli nella maggior parte dei terreni occupati illegalmente. Questa differenza ha le sue radici, tra le altre ragioni, nella sicurezza del possesso della terra, nella possibilità di ottenere prestiti usando la terra come garanzia e in una piccola differenza delle condizioni economiche tra occupanti illegali di terreni ed abitanti abusivi.
— Nell'occupazione illegale dei terreni (che non ha piani preesistenti per l'utilizzo dei terreni) la definizione delle aree è la seconda fase. Si svolge a seconda del modo in cui le famiglie hanno inizialmente occupato il terreno con una struttura urbana irregolare e con lotti di diverse dimensioni e forme. questo crea problemi per la futura definizione dei blocchi e del tessuto e per la fornitura di servizi.
— L'ottenimento di servizi richiede periodi di tempo più lunghi di quanto non siano necessari negli insediamenti abusivi; ciò è dovuto alle difficoltà di dimostrare i diritti di proprietà occorrenti per l'ottenimento dei servizi; stima: tra 8 e 10 anni. Gli abitanti riescono ad ottenere servizi deficienti provvisori nella stessa maniera in cui ci riescono gli abitanti degli insediamenti abusivi.

NOTE

(1) Basato sulla definizione data da Nora Elena Mesa « *Proceso de Desarrollo de los Asentamientos Populares No Controlados (Processo di sviluppo degli insediamenti popolari incontrollati) – Estudio de Caso Medellin, Colombia*». Cehap-Peval 1985, pag. 3.
(2) Anche se l'abitazione in affitto non è un subsistema di acquisto permanente del terreno, essa ha un ruolo ben definito in termini di soddisfacimento della richiesta di terreni, dato che rappresenta dei terreni messi a disposizione per il bisogno di abitazioni della popolazione. Anche se non è una soluzione permanente, permette l'uso del terreno. Le case da locazione possono essere legali o illegali in dipendenza dal tipo di insediamento o anche dal tipo di contratto o accordo stipulato in ogni trattativa.
(3) La decade degli anni 80 ha visto una crescente tendenza ad organizzarsi in comune per risolvere su una base collettiva la situazione dei deficit di aree ed abitazioni.
(4) Dopo la valutazione di alcuni programmi per aree e servizi abbiamo constatato una deficienza di qualità dei servizi forniti e, in alcuni casi, la completa assenza; in tali casi si aveva piuttosto un tipo di fornitura di terreni non attrezzati.
(5) Recentemente a Medellin un nuovo programma ha avuto inizio su questa base; esso presenterà un caso interessante per una futura valutazione.
(6) La locazione di abitazioni appare in Cps ed in Ups; generalmente le transazioni per l'affitto dei gruppi a basso reddito avvengono senza controlli da parte dello Stato e si sviluppano informalmente. Abitazioni per la locazione non fanno parte di un subsistema pianificato per la fornitura di abitazioni.
(7) Comunemente noto come «invasione» e chiamato da altri «ricupero dei terreni».
(8) N.E. Mesa, op. cit. pag. 3.
(9) N.E. Mesa, op. cit. È importante notare che il 73% del'Ups ha avuto luogo in soltanto due dei sei «comunas» (quartieri) della città: Comunas 1e 2. Questo è dovuto al fatto che qui si riversa la maggiore parte delle fasce a basso reddito della città.
(10) Alcuni ricercatori interpretano questo subsistema come se fosse venuto in esistenza indipendentemente dal mercato, ma noi siamo del parere che ha sempre fatto parte della logica e delle opere articolate in questo sistema, anche se è illegale.
(11) La Sovraintendenza bancaria era incaricata della legalizzazione dello Stato (persona giuridica) delle diverse agenzie e dei diversi programmi di fornitura di abitazioni (fino al 1987). Attualmente questa responsabilità è della Sovraintendenza delle Società.
(12) Françoise Coupé, *Relazione anticipata dello studio sulla lottizzazione abusiva della famiglia Cock a Medellin*, Colombia, 1978.
(13) Preso da Oscar Nunez, Emilio Pradilla, Martha Schleingart: *«Ensayos sobre la problematica de vivienda en América Latina»* pag. 27 (Analisi della problematica delle abitazioni in America Latina); dalla citazione in F. Coupé, op. cit., pag. 6, traduzione M.C. Echeverria.
(14) Nora E. Mesa, op. cit.
(15) Tramite la Alianza para el Progreso (Alleanza per il Progresso) Françoise Coupé, op. cit.
(16) Fondato nel 1960.
(17) Nelle mappe della città possiamo vederlo come subsistema predominante per la creazione di case popolari in questi anni.
(18) Instituto de Crédito Territorial.
(19) Banco Central Hipotecario.
(20) Empresas Públicas de Medellin.
(21) Secretaria de Obras Públicas.
(22) La famiglia Cock come proprietario indipendente di terre oppure in associazione con altri proprietari terrieri o costruttori.
(23) N.E. Mesa, op. cit.
(24) Da A. Lucia Gaviria, *Relazione sugli insediamenti illegali a Medellin.*
(25) Unidad de Poder Adquisitivo Constante – Upac (Gruppo di Potere d'Acquisto costante).
(26) In seguito all'emanazione delle «normas Mìnimas di Urbanización» (Norme minime di urbanizzazione) nel 1971.
(27) Vengono promossi l'auto-aiuto, la mutua assistenza ed il non-pagamento della caparra. Questi programmi richiedono ricerche per comprendere gli effetti sull'acquisto di terra per le fasce più povere. È importante far presente che esistono varie associazioni di inquilini che prendono parte in questi programmi ufficiali e privati, in base a cui si negozia con quelle imprese. Essi sono ispirati dal divario esistente tra gli obblighi finanziari e le possibilità reali di estinguere gli obblighi e dal tipo di alloggi forniti come soluzione.
(28) Precisamente: «20 de Julio» (20 di luglio) che si è verificato in un'area a forte pendenza che rappresenta seri problemi ecologici che hanno causato disastri nell'insediamento.
(29) Asociaciones Compras Comuneras (associazioni di acquisto in comune).
(30) Alcune organizzazioni di secondo grado per il reperimento di alloggi nelle quali sono unite diverse associazioni locali per il reperimento di alloggi, cooperative etc. del paese: Federvivienda, Cenaprov, Cenpavi, Construyamos, Construyamos Valle. Organizzazione di terzo grado in Colombia che unisce in modo unificato tutte le organizzazioni di secondo grado menzionate in precedenza: Conavip – Coordinatore Nacional de Vivienda Popular.
(29a) Molina, Humberto *«Alternativas de Mejoramento para Vivienda y Asientamientos Populares»* Cpu (Alternative di miglioramento per abitazioni ed insediamenti popolari).
(30a) Ripartizione.
(31) Lottizzazione.
(32) Popolamento.
(33) Costruzione.
(34) Servizi.
(35) Consolidamento.
(36) La Colombia ha anche esperienze di occupazioni illegali di terreni organizzati, che iniziarono con la precedente definizione del tessuto, dei blocchi e delle aree, le quali non sono state elaborate in questi documenti. Esse meritano una corretta analisi per stabilire il loro significato urbano, i loro problemi e le loro potenzialità. Possiamo menzionare il caso di Provivienda, che dà assistenza tecnica a diversi progetti di creazione di alloggi e che ha una lunga esperienza nel sostegno di comunità.
(37) Che rimane in queste condizioni per parecchi anni.