

I programmi di Settlement Upgrading in Albania

di Giovanni Sergi, Università Politecnica delle Marche – Dipartimento di Architettura Rilievo Disegno Urbanistica Storia, e Doris Andoni, Ministero del Territorio e del Turismo di Tirana

L'Albania viene definita un paese in via di sviluppo o, più precisamente, un paese in transizione e proprio il processo di transizione in Albania è stato considerato, e viene a tutt'oggi considerato, come un insieme di misure di carattere politico, economico ed istituzionale che hanno come fine la realizzazione di un'economia di mercato. Proprio il primo Governo albanese, eletto nel 1992 con le regole della democrazia e guidato da Sali Berisha (1), adottò una serie di provvedimenti di legge in grado di dare un impulso alla nascita e allo sviluppo del settore privato.

Nei primi anni Novanta iniziò un processo di privatizzazione nel settore agricolo, dell'industria e dei servizi. Vennero chiuse molte unità produttive di diversa dimensione sia perché avevano una bassa produttività imputabile anche alle vecchie tecnologie usate sia per il motivo esplicitamente dichiarato di realizzare una politica di privatizzazioni. Questi provvedimenti determinarono un forte aumento della disoccupazione e una diminuzione della produzione. Le città la cui base economica era costituita da quelle industrie (2) dovettero affrontare grandi problemi economici, sociali ed ambientali e diventarono uno dei luoghi di origine dei flussi migratori della popolazione verso altre città albanesi oppure all'estero.



Spiaggia nelle vicinanze di Durazzo (foto G.Sergi, 2002)

Il processo di privatizzazione nel settore agricolo, vale a dire la de - collettivizzazione delle aziende cooperative o statali portò alla frantumazione delle aziende agricole, alla dispersione del bestiame e delle attrezzature agricole etc. Questo fatto rese molto difficile negli anni successivi la riorganizzazione del settore agricolo che si trovò, a partire da quegli anni, ad avere come base produttiva aziende a conduzione familiare di piccolissime dimensioni che avevano difficoltà sia a lavorare i terreni sia a gestire tutte le altre attività.

In questa situazione gli agricoltori, specialmente quelli delle zone più povere e dove la terra è scarsa e difficile da coltivare, si trovarono di fronte a grandi difficoltà economiche. Questo fu un altro dei motivi che determinarono l'abbandono delle aree agricole e l'emigrazione verso i centri urbani in cui sembrava vi fossero migliori opportunità di lavoro.

Una importante componente del processo di privatizzazione è stata quella delle abitazioni di proprietà pubblica. Quasi 230.000 cittadini che erano vissuti negli anni precedenti, dal 1944 al 1990, con contratto d'affitto in una abitazione di proprietà statale diventarono per la prima volta proprietari dei loro alloggi pagando una somma insignificante, circa 100 volte in meno del valore di mercato.

La restituzione degli immobili ai proprietari originali o ai loro discendenti ha costituito un'altra misura molto importante presa dal Governo Berisha, in realtà molto difficile da realizzare e caratterizzata da tempi lunghi a

causa della sovrapposizione delle proprietà durante i cinquanta anni di regime ad economia socialista. La legge n° 7698 del 1993 stabilì le modalità per la restituzione ai proprietari dei beni immobili che erano localizzati entro i confini della Municipalità e che erano stati espropriati dallo Stato durante il regime di Enver Hoxha.

Nel pieno del processo di privatizzazione, nella metà degli anni Novanta ogni anno, solo nel distretto di Tirana, furono trasferiti dallo Stato ai privati tra 15.000 e 35.000 particelle di proprietà. Risulta del tutto evidente quale grande influenza abbiano avuto sulle modalità di sviluppo delle città albanesi le dinamiche di restituzione delle proprietà immobiliari ai vecchi proprietari. Questo fatto ha avuto un impatto negativo sullo sviluppo delle città più importanti dove i nuovi edifici spesso non hanno tenuto conto dei parametri urbanistici ed edilizi vigenti.

Le politiche del Governo Berisha sono state ultra-liberiste e in molti casi concordate con le più importanti agenzie internazionali. Queste politiche hanno lasciato al settore privato molto spazio per operare. In effetti in quel periodo il Governo Berisha non aveva molto da offrire alla popolazione se non la possibilità di lasciare costruire illegalmente.

Questa, appena delineata, era la situazione in Albania nei primi anni Novanta, quando la popolazione cominciò a potersi muovere liberamente dai propri luoghi di origine e a cercare un luogo dove vivere meglio.

I flussi migratori più rilevanti erano diretti verso le città più grandi che offrivano maggiori opportunità di lavoro oppure che erano vicine alla frontiera come Tirana, Durazzo, Valona, Saranda, Fieri etc.



Edifici abusivi sulla spiaggia di Durazzo (foto G.Sergi, 2002)

Tirana è stata la città maggiormente interessata dai movimenti migratori. La superficie totale di terreno edificato è passata da 12 kmq nel 1990 a 32 kmq nel 1994 fino ad arrivare ai 56 kmq di oggi .

I dati dell'Istituto Nazionale di Statistica INSTAT mostrano che la popolazione della "Grande Tirana" è cresciuta da 343.000 abitanti nel 1989 a 491.000 abitanti nel 2001.



Il centro di Tirana: piazza Skanderbeg e Boulevard Zogu (foto G.Sergi, 2002)

La popolazione che si è trasferita a Tirana proviene da tutte le parti del paese e di regola è andata ad abitare nelle diverse zone della città a seconda delle aree di provenienza. Si distinguono tre diverse tipologie di immigrati:

- i nuovi ricchi, i cosiddetti nuovi “boss”, che provengono da zone come Valona, Fieri, Berat e che si sono arricchiti con attività private a volte anche illegali e che hanno acquistato le abitazioni vendute ai prezzi più elevati
- i professionisti, come insegnanti, medici etc., che si sono trasferiti a Tirana alla ricerca di un lavoro. Di solito hanno acquistato un appartamento costruito durante il periodo socialista in quanto il suo valore è quasi la metà del valore medio delle nuove abitazioni prodotte dal settore privato
- le persone provenienti dalle città più piccole oppure dai villaggi di Nord, Nord – Est, o Sud – Est dell’Albania. Questa categoria di immigrati nella maggior parte dei casi ha occupato in modo abusivo il terreno dove ha costruito la propria casa.



Carta Topografica di Tirana

CARATTERISTICHE SOCIOLOGICHE DELLE FAMIGLIE

La maggior parte delle famiglie che sono andate ad occupare abusivamente delle aree per costruire una loro abitazione nelle aree periferiche di Tirana proviene dalle zone rurali. Quasi il 75% delle famiglie provengono dalle zone del Nord e del Nord – Est. La parte rimanente proviene dalle zone centrali e Sud del paese. In queste aree caratterizzate dalle abitazioni abusive solo il 20 per cento della popolazione ha un lavoro fisso, mentre gli altri cercano qualunque lavoro che possa generare un reddito. Qualche famiglia ha potuto creare una piccola attività economica in proprio. Altre fonti di reddito sono la vendita dei terreni ottenuti con la riforma agraria nel paese di origine, le rimesse economiche provenienti dall'emigrazione e altre non identificate.



Edificio per abitazioni ed uffici realizzato nel 2001 nel centro di Tirana presso il torrente Llana (foto G.Sergi, 2002)



Gelataio nell'area centrale di Tirana, via Deshmoret e 4 Shkurtit (foto G.Sergi, 2002)

La famiglia albanese è una famiglia patriarcale composta da numerosi membri sia perché i figli sono di solito abbastanza numerosi sia perché i nonni e i genitori vivono con il figlio e la sua famiglia.

La composizione media di una famiglia varia in media da cinque a sette persone.

Se l'iniziativa di emigrare è stata presa dai figli, di solito anche i parenti seguono i giovani componenti della famiglia che hanno deciso di emigrare. Il livello di vita nelle aree da dove provengono possono definirsi precarie e questo spiega facilmente come possano accontentarsi di uno standard di vita minimo quando si siano trasferiti a Tirana.

I diversi modelli culturali delle famiglie risentono di quelli tuttora esistenti nelle diverse parti del Paese, comunque caratterizzati in genere dalle regole della famiglia patriarcale. Bisogna aggiungere che nelle zone del Nord dell'Albania la vita era organizzata sulla base del "Kanun", un insieme di norme non scritte risalente al secolo scorso.

La comunicazione tra diversi gruppi di immigrati si presentava difficile e di solito si sono creati gruppi molto compatti di immigrati arrivati dalle stesse zone di origine.

La tipologia degli edifici di abitazione corrisponde ovviamente al reddito della famiglia. I nuovi arrivati hanno cominciato a costruire case provvisorie, con materiale acquistato sul posto. Dopo aver trovato un lavoro, oppure grazie alle rimesse dei membri della famiglia emigrati all'estero, hanno migliorato la costruzione originaria, oppure l'hanno venduta e ne hanno costruita un'altra. La costruzione delle case avviene di solito gradualmente.



Una strada nel quartiere abusivo di Kamza, nella periferia di Tirana (foto G.Sergi, 2002)

Le situazioni di abusivismo possono essere distinte in un “abusivismo completo”, dove la famiglia ha occupato il terreno, che fosse di proprietà pubblica o di proprietà privata, e ha costruito la propria casa e in un “abusivismo parziale”, dove la famiglia ha comprato il terreno dal proprietario, legittimo o no, ma ha costruito la casa abusivamente.

I costi di costruzione delle case, che sono poi quelli che le famiglie hanno dovuto affrontare per costruire la loro casa, sono compresi tra i 50 e i 100 USD/mq. Questi valori possono essere paragonati ai 200-250 USD/mq., valore di vendita delle case costruite in passato dal settore pubblico, oppure ai 300-600 USD/mq., valore di mercato degli alloggi realizzati dal settore privato.

Le aree dove sono state costruite le abitazioni abusive sono collocate quasi sempre nella periferia e mancano sia delle infrastrutture quali la rete idrica, la rete fognaria, le strade, sia dei servizi di carattere sociale quali le scuole, i centri sociali, le strutture sanitarie.

In queste aree caratterizzate dalle abitazioni abusive nel 1997 vivevano circa 230.000 persone, in una superficie di 1.200 ettari corrispondente al 57% del territorio edificabile della “Grande Tirana”.

Per soddisfare le loro esigenze primarie queste famiglie hanno realizzato senza autorizzazione alcuna le connessioni con il sistema idrico, con le fognature e le reti di alimentazione elettrica, utilizzando fiumi e torrenti per la discarica dei rifiuti. Questo ha contribuito all’aumento dei problemi già esistenti a Tirana e ha messo in rischio sia la salute della popolazione sia l’ambiente.

Una caratteristica fondamentale del mercato informale di queste aree sono le barriere che si pongono alle nuove famiglie per entrare nel mercato dei terreni e delle abitazioni. Il mercato informale è suddiviso in altri più piccoli mercati definiti da fattori etnici e dall’appartenenza alla regione d’origine. Quando le famiglie arrivano da una regione e si sistemano in una zona, altri della stessa zona cercheranno di raggiungere i loro concittadini utilizzando il canale dei rapporti personali.

L’analisi che è stata fatta dalla PADCO, una società di consulenza USA (3), per ottenere una valutazione del mercato dei terreni edificabili a Tirana ha dato risultati molto interessanti in merito alla formazione delle unità abitative. Queste sono risultate essere basate su un modello clanico che è diventato una sorta di barriera per l’entrata delle famiglie provenienti da differenti zone di origine.

Questo fatto ha limitato fortemente lo sviluppo di un libero mercato immobiliare e la comunicazione tra i diversi gruppi e le diverse zone. Può anche mettere a rischio i programmi d’intervento del Governo albanese per migliorare le infrastrutture delle zone edificate abusivamente in quanto questi programmi sono stati messi a punto considerando indispensabile che la loro attivazione avvenga solo in presenza di un notevole grado di collaborazione da parte della comunità che abita in un’area edificata abusivamente.

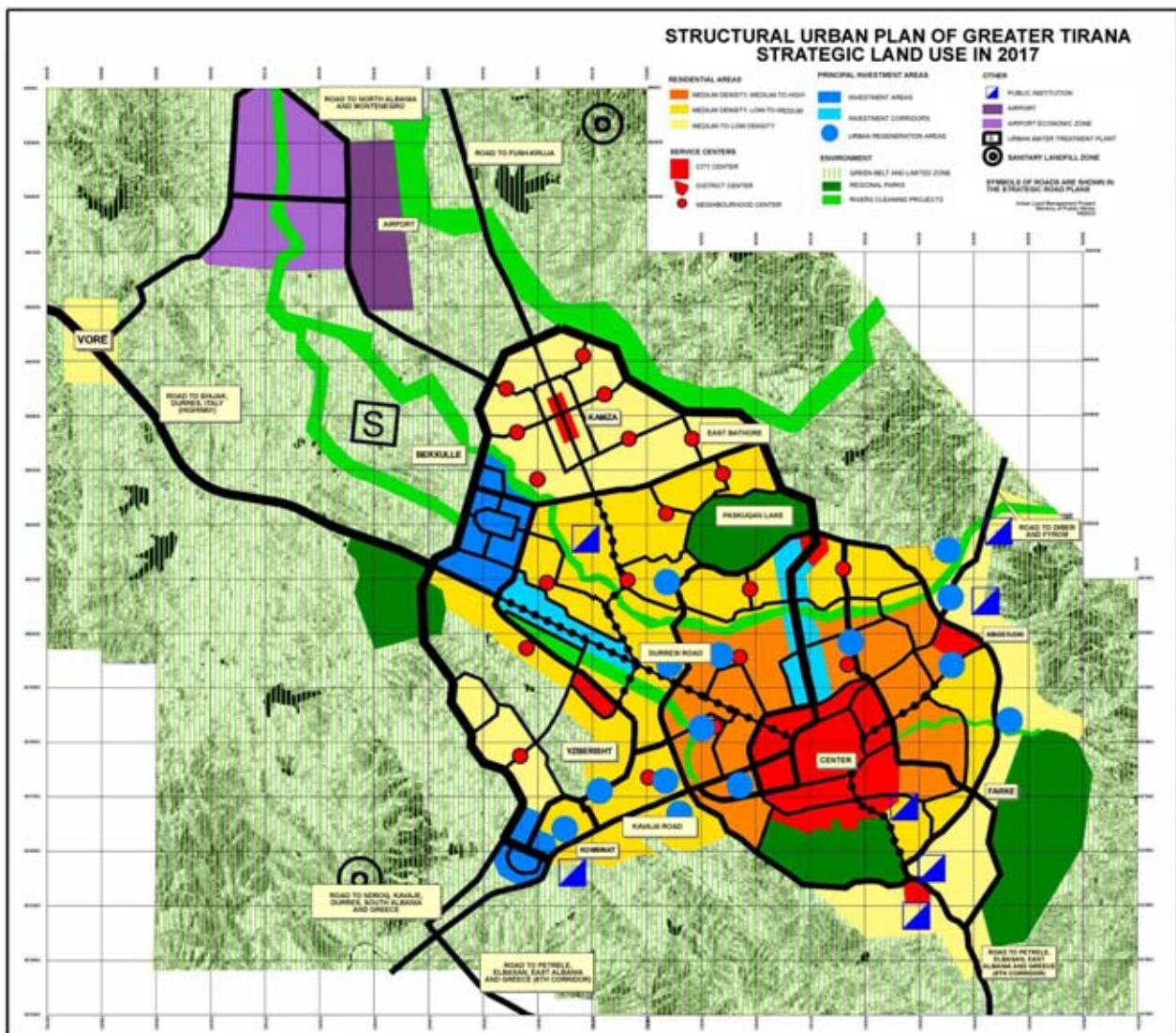


Il quartiere abusivo di Kamza alla periferia di Tirana (foto G.Sergi,2002)

POLITICHE DEL GOVERNO SULLE AREE ABUSIVE

Il Governo albanese ha cercato di trovare una soluzione a questi problemi sin dall’inizio degli anni Novanta, grazie al supporto tecnico e finanziario di alcune Agenzie Internazionali per lo Sviluppo (il maggior contributo è stato quello della Banca Mondiale).

In quel periodo fu creato un Programma di Gestione del Territorio, Urban Land Management Program ULMP, al quale corrispondeva una task force costituita dal Ministero dei Lavori Pubblici e composta da tecnici albanesi sostenuti dall'assistenza tecnica della PADCO.



Piano Strategico per la Grande Tirana. Uso del suolo previsto per il 2017 (ULMP, Ministero dei Lavori Pubblici, PADCO)

L'obiettivo di questo programma era quello di migliorare ed aggiornare i diversi strumenti tecnici, economici e finanziari per la gestione del territorio, di favorire la creazione di aree edificabili pronte per essere utilizzate in una zona pilota della periferia di Tirana e nello stesso tempo di intervenire in altre aree dove già si erano verificati casi di abusivismo.

Purtroppo il programma ha dovuto cambiare orientamento, in quanto l'area scelta per sperimentare i nuovi modelli di sviluppo fu occupata in un breve arco di tempo da molte costruzioni abusive.

L'ultima delle proposte di ULMP fu accettata dalla Banca Mondiale, la quale aveva promesso un prestito di dieci milioni di USD per il nuovo programma che avesse continuato quello preesistente per l'edilizia residenziale, iniziato già nel 1992, ma che non era riuscito a produrre risultati soddisfacenti.

Le priorità contenute nella Strategia di Assistenza al Paese, Country Assistance Strategy CAS, presentato all'inizio del 1998 dalla Banca Mondiale nei settori dell'edilizia e dell'urbanistica erano concentrate sui seguenti problemi:

- una notevole mancanza di infrastrutture primarie essenziali
- una forte mancanza di alloggi a Tirana e Durazzo, città in forte crescita
- una crescita incontrollata degli insediamenti informali soprattutto delle periferie di Tirana e Durazzo
- un numero eccessivo di sovvenzioni pubbliche concesse al settore della edilizia residenziale (la politica della Banca Mondiale per i paesi in via di transizione si basa sull'idea di lasciare libero il settore privato perché possa svolgere il proprio ruolo nell'offrire alloggi, mentre il Governo deve

facilitare questo processo sia assicurando un idoneo quadro legislativo che attivando azioni di regolarizzazione delle aree costruite abusivamente).

Il programma per il recupero delle aree edificate abusivamente ha avuto inizio nell'anno 1998 quando la Banca Mondiale firmò il documento del progetto CAS. Il programma ha dato la priorità allo sviluppo delle infrastrutture primarie e secondarie nelle situazioni in cui il Governo albanese abbia la capacità e possibilità di intervenire per convincere le famiglie ad investire nella realizzazione dell'ultimo tratto della rete e dell'allaccio all'abitazione.

Il contributo delle famiglie rappresenta il 20% dell'investimento nell'infrastruttura ed è considerata come una tariffa per lo sviluppo del territorio. Soltanto quando la famiglia ha versato la seconda rata, pari al 50% del contributo definito per ogni famiglia, ha il diritto di comprare il terreno su cui ha realizzato il suo alloggio. All'interno di questi progetti rimane di difficile soluzione l'individuazione di criteri per la regolarizzazione delle diverse tipologie di abusivismo. Le Autorità albanesi sono convinte che la regolarizzazione dell'abusivismo debba essere realizzata con cautela, gradualmente e in conformità con lo sviluppo urbano.

Una componente caratterizzante del progetto è data dalla partecipazione della comunità sia in termini finanziari sia in termini sociali. Questo progetto della Banca Mondiale ha cambiato quindi la strategia seguita dal Governo albanese che si basava su schemi ormai classici di intervento pubblico che non riuscivano a tenere conto delle richieste ed esigenze della comunità. Il lato positivo di questa strategia, che si basa sul contributo finanziario della comunità, è che si può intervenire sull'area con una notevole sicurezza in quanto si è già ottenuto il consenso della comunità. Al contrario la strategia che si basa sull'offerta di opere finanziate interamente con denaro pubblico rischia di usare molti fondi governativi.

Dall'altra parte la strategia basata sulla domanda ha la necessità di disporre di risorse finanziarie adeguate per sostenere quegli operatori, NGO, capaci di lavorare con la comunità per individuare le sue priorità, il suo stato sociale ed economico. Per lavorare con la comunità si deve innanzitutto individuare le famiglie e far emergere un senso di identità.

Spesso è difficile creare una comunità di famiglie venute da regioni diverse e per di più convincerle a pagare la somma dovuta per essere collegate alle infrastrutture.

Il programma "Breglùmasi" località agricola vicina a Lapràka, quartiere di Tirana

Durante il periodo 1995-1997 il programma di Breglùmasi ha sostenuto i residenti delle zone abusive sviluppate ai due lati di un piccolo rivo nella periferia di Tirana. In questa zona si erano stabilite circa 550 famiglie, la maggior parte delle quali provenienti dal Nord dell'Albania. Di solito questi gruppi arrivano da aree montagnose e isolate caratterizzate da livelli di reddito molto bassi. Quasi 2/3 della popolazione di Breglùmasi proviene dalle zone di religione cattolica mentre la parte restante è costituita da musulmani oppure ortodossi. Il 10% della popolazione appartiene alle comunità Rom. I primi arrivati nel 1990 hanno acquistato il diritto a realizzare le proprie abitazioni abusive dai nomadi che occupavano queste aree. Dopo, i nuovi arrivati hanno venduto parte del "loro" terreno ai parenti, amici o conoscenti. Questi residenti hanno avuto sin dall'inizio il supporto dei preti Salesiani dell'organizzazione religiosa "Don Bosco".

Nel 1995 sono creati un centro sociale e un asilo per bambini al centro di Breglùmasi. Il centro sociale ha svolto numerose attività sociali. Una persona è stata impiegata per prendersi cura dei problemi della sicurezza e di piccoli lavori di riparazione nelle abitazioni. Una segreteria è disponibile ogni giorno per sostenere amministrativamente i gruppi organizzati della comunità.

Il programma ha promosso la cooperazione tra i residenti del quartiere, per aiutarli e per informarli sulle reali possibilità che esistevano per migliorare il loro modello di vita. Questo processo è stato molto difficile e caratterizzato anche da insuccessi. Il programma è stato considerato positivamente in quanto ha permesso di rafforzare, organizzare e rinnovare quando necessario, la leadership dell'Associazione Comunitaria di Breglùmasi.

B. Aliaj, 1998, Pilot Action For Community Based Planning of Irregular Settlements in Albania

I benefici principali derivanti dal programma di recupero delle zone abusive, secondo la Banca Mondiale, sarebbero costituiti dal miglioramento delle condizioni di vita dei residenti nelle aree abusive e dalla crescita dell'offerta di terreni per edilizia e piccole attività commerciali. Questo dovrebbe avvenire attraverso la densificazione delle aree costruite abusivamente.

Un altro beneficio meno facilmente valutabile sarebbe la capacità e/o possibilità di individuare titoli provvisori di uso.

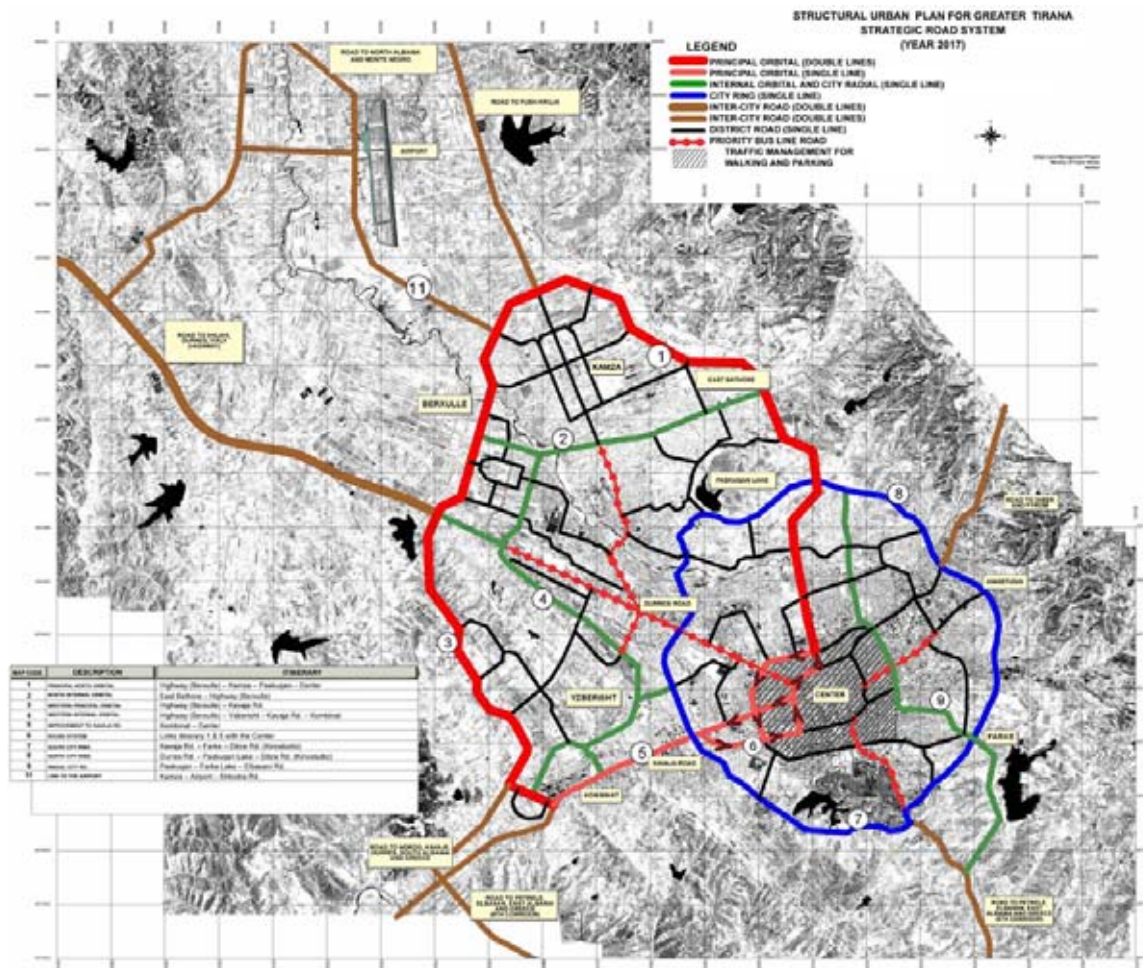
Il programma è iniziato nel 2001. Le aree principali d'intervento sono elencate di seguito:

- Breglumasi, Lapraka, Unita Amministrativa n°11, Tirana. Superficie dell'area 33 ha, 2800 abitanti
- Bathore 1, Municipalità di Kamza. Superficie dell'area 12.1 ha, 781 abitanti.
- Bathore 2, Kamez. Superficie dell'area 16.5 ha, 980 abitanti.
- Bathore 3, Kamez. Superficie dell'area 33 ha, 1800 abitanti
- Bathore 4, Kamez. Superficie dell'area 79 ha, 4500 abitanti
- Frutikultura, Kamez. Superficie dell'area 44 ha, 1800 abitanti

A parte le zone descritte sopra che sono state considerate prioritarie sin dall'avvio del progetto, all'inizio del 2001 si è tenuto a Tirana un seminario con i rappresentanti degli enti locali, per rendere disponibile un modello utile a presentare le domande per ottenere i fondi previsti dal programma di recupero delle infrastrutture non solo nelle aree abusive ma anche nelle zone critiche della città di Tirana e delle altre città dell'Albania. Sono stati così identificati 8 progetti d'intervento, 5 a Tirana e gli altri a Fieri, Librazhd, Valona. Altri sottoprogetti si stanno mettendo a punto in collaborazione con la Banca Mondiale principalmente a Tirana, ma anche a Saranda e a Kavaja.

Il progetto è stato definito agli inizi del 1994, ed è stato rivisto nel 1998. Si era previsto di iniziare le attività nel 1998 e di completare il progetto nel 2006, avendo a disposizione il prestito di 10 milioni di USD della Banca Mondiale, un contributo di 1.71 milioni di USD del Governo albanese e 4.15 milioni di USD provenienti dai residenti nelle aree abusive, i beneficiari finali del progetto.

Fino a questo momento è stato reso disponibile il 35% dei fondi ed è stata programmata la disponibilità del 40% dei fondi per la fine del 2002.



Piano Strategico per la Grande Tirana. Sistema stradale previsto per il 2017 (ULMP, Ministero dei Lavori Pubblici, PADCO)

Il Ministero del Territorio e del Turismo, individuato come agenzia esecutiva, secondo appunto la strategia prescritta nel documento della Banca Mondiale, è il responsabile delle politiche urbane in Albania.

La Municipalità di Tirana, la Autorità Amministrative del Distretto di Tirana, hanno la responsabilità di individuare le aree, cooperare con la comunità prescelta, appaltare le opere, svolgere la supervisione dei lavori ecc. Ma si ha quasi l'impressione che questo sia il progetto della Banca Mondiale e che siano loro a volerlo. Nel Municipio di Tirana esiste un Dipartimento per la legalizzazione delle aree abusive, ma il personale che lavora in questo Dipartimento non ha nessuna informazione su che cosa succede all'interno delle aree su cui si applica il progetto di recupero promosso dalla Banca Mondiale.

Siamo convinti anche che sia ancora difficile dare risposta alle seguenti domande:

- Quale è il modello di capitale che gli Albanesi vorrebbero e potrebbero avere?
- Quale è stata l'efficacia dei programmi di recupero urbano nelle aree costruite abusivamente in Albania?
- Perché si adottano gli stessi metodi e strumenti che sono stati usati in altri paesi del mondo senza avere attenzione ai caratteri specifici del paese in cui si applicano questi programmi?
- Quanto questo programma ha favorito un ulteriore sviluppo dell'abusivismo?

Ci sembra ormai chiaro che nelle aree abusive esiste un potenziale di sviluppo che emerge dalla natura attiva e vitale della popolazione, la quale ha dovuto provvedere da sola a risolvere sia i problemi economici che quelli legati al miglioramento delle condizioni di vita.

La questione è come utilizzare le risorse finanziarie senza trascurare altre zone della città. Se si dovesse proseguire a lungo con i metodi utilizzati fino adesso si rischia di rendere economicamente non sostenibile il programma, e di consolidare lo sviluppo degli insediamenti abusivi.

L'Albania mira ad aderire all'Unione Europea e i programmi proposti devono collaborare al raggiungimento di questo obiettivo.

Si è molto parlato negli ultimi 10-20 anni della opportunità che lo Stato si ritiri dal settore dell'edilizia residenziale in modo da lasciare spazio al settore privato che spesso è più efficiente dello Stato.

In quasi tutti i paesi europei per circa 30 anni il settore dell'edilizia residenziale pubblica è stato sostenuto in modi diversi dai governi europei. Si può pensare quale sarebbe stato il modello di sviluppo delle città europee senza questo sostegno, quale sarebbe stata la classe sociale prevalente in questi paesi?

Il fatto che l'Albania sia considerata a volte un "paese in via di sviluppo" altre volte un "paese del terzo mondo" oppure "un paese con una economia in transizione" non dovrebbe significare che possa essere considerata come un "mercato" conveniente per le istituzioni finanziarie internazionali, oppure come un "laboratorio" dove si possono sperimentare programmi, la cui efficacia non è stata sufficientemente dimostrata.

Note

1) Le elezioni politiche del 1992 portarono al potere la coalizione di centro-destra guidata dal Partito democratico albanese Pdsh e il suo leader Sali Berisha alla Presidenza della Repubblica. Con le elezioni del 1996 il Pdsh conquistò la maggioranza assoluta in Parlamento ma il grave fallimento delle società finanziarie operanti nel paese portò alla crisi politica del 1997 e alla vittoria elettorale del centro-sinistra guidata dal Partito socialista albanese Pssh tuttora al governo

2) Come Elbasan o Tirana

3) La PADCO, Inc. di Washington DC, nel ruolo di coordinatore generale, ha prodotto il Piano strategico per l'area della Grande Tirana realizzato nel 2001. Il Piano strategico per l'area della Grande Tirana è parte dell'Urban Land Management Project finanziato dalla European Bank for Reconstruction and Development