



Published: November 1, 2022

Copyright: © 2022 Testi A.

This is an open access, peer-reviewed article edited by Archivio per l'Antropologia e la Etnologia (<http://www.antropologiaetnologia.it>) and distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.

Data Availability Statement: All relevant data are within the paper.

Mumbai e le trasformazioni del suo habitat urbano. Una prospettiva storica sulle problematiche dell'abitare

ANDREA TESTI^{1*}

¹*Dipartimento di Architettura - Università degli Studi di Firenze*

*E-mail: andrea.testi@unifi.it

Abstract. The research reported here examines, from a historical perspective, the urban transformations that characterized the city of Mumbai since its foundation. First, a brief historical overview of the Indian peninsula, which is distinguished by a multitude of climates, contexts, ethnic groups, cultures, languages, and religions, is outlined. Second, the report focuses on the twentieth century migration patterns in order to better delve into the urbanization processes and features. The Indian urban dimension has grown rapidly and currently the country is the second most populated in the world. Its metropolises show many critical issues and poor housing conditions stand out. Urban informality and precarious housing are common, and they are particularly relevant in the most inhabited urban agglomerations. Mumbai developed on a small group of islands under Portuguese and British control and transformed into a megalopolis in a relatively short time span. Although public authorities became gradually aware of the housing shortage problem, the policies and interventions implemented proved to be inadequate to tackle the issue. The city's historical and geographical specificities have negatively affected urban development, raising land values and ultimately, jeopardizing social housing interventions. The Slum Rehabilitation Schemes case serves as an example to describe the Mumbai urban habitat and the extreme character that distinguishes it. This analysis also stimulates reflections on the housing issue and its possible developments in similar contexts.

Keywords: India, housing, informality.

INTRODUZIONE

La penisola indiana comprende un territorio tanto vasto da essere considerato un subcontinente e al suo interno si evidenziano, oltre a una grande varietà di climi e contesti, una moltitudine di etnie, culture, lingue e religioni che hanno conferito – e tuttora conferiscono – a questa regione una ricchezza e un carattere unici.

L'imponente crescita demografica avvenuta nel corso del Novecento, che ha reso l'India il secondo paese più popoloso al mondo, è passata da un processo di urbanizzazione che, in maniera simile a quanto avvenuto in molti paesi del Sud del Mondo, ha generato grandi agglomerati dove si concentrano risorse e opportunità, ma anche forti disuguaglianze socioeconomiche e situazioni di precarietà abitativa diffusa.

La megalopoli di Mumbai, con gli oltre 26 milioni di abitanti della sua area metropolitana, non fa eccezione. Si calcola, infatti, che circa un terzo dei suoi abitanti vivano in aree precarie definite come *slum*.

L'articolo intende fare luce sul percorso storico che ha portato alla situazione attuale, descrivendo prima il contesto indiano e poi quello di Mumbai, con particolare riferimento alla dimensione urbana e alle strategie che sono state man mano impiegate per contrastare la proliferazione degli insediamenti informali. Successivamente, si descrivono più nel dettaglio i progetti noti come *Slum Rehabilitation Schemes*, i quali, nonostante abbiano come obiettivo la riqualificazione delle aree informali, generano di fatto *slum verticali* non dissimili dei preesistenti *slum orizzontali* in termini di qualità della vita e dell'ambiente costruito. Nelle conclusioni vengono riassunte le principali cause (geografiche, storiche, socioeconomiche) che hanno favorito – e tuttora favoriscono – il perpetuarsi di tali dinamiche e, più in generale, di un abitare informale e precario.

Lo scopo è quello di descrivere e favorire la comprensione dell'habitat urbano di Mumbai e stimolare riflessioni sul problema dell'abitare in simili contesti.

PREMESSE STORICHE

La storia dell'India ha radici che risalgono all'età della pietra e, nel corso dei secoli, è stata segnata dall'ascesa e dal declino di molte civiltà e imperi il cui susseguirsi ha contribuito a formare quel mosaico di culture e influenze che ancora oggi caratterizza il paese e la sua identità.

Tra le più antiche e significative si può annoverare la civiltà della valle dell'Indo, il cui nome, poi trasferito all'intera penisola, deriva da un fiume oggi situato a cavallo tra il Pakistan e l'India nordoccidentale.

È in questo periodo, compreso tra il 3000 e il 1500 a.C., che si formano le prime strutture urbane. (Johnson-Roehr, 2014).

Successivamente, con l'arrivo di popoli provenienti da Nord si assiste alla nascita della civiltà vedica, estesa su gran parte dell'India settentrionale. Dopo un periodo caratterizzato dalla presenza di regni più frammentati, compare la prima organizzazione territoriale in grado di unificare buona parte della penisola, l'impero Maurya, già noto al mondo greco-romano, e in seguito quello Gupta, durato fino al VI secolo e caratterizzato da un avanzato sviluppo scientifico e artistico.

Nei secoli successivi altre invasioni provenienti dall'Asia centrale portarono alla formazione di nuove strutture governative.

Tra il XIII e il XV secolo si affermarono sultanati che estesero il controllo su gran parte dell'India e confluirono, in seguito, in un altro impero destinato a segnare la storia indiana, quello Moghul, che consolidò il potere in sfarzose capitali come Delhi e Agra (Stein, 2010). Con la fine del regno di Akbar il Grande, l'impero Moghul cominciò una fase di declino e il controllo dei territori venne minato da nuove invasioni e scontri interregionali.

A sconvolgere gli equilibri del paese fu soprattutto l'arrivo degli europei: portoghesi, francesi, olandesi e inglesi, approdati inizialmente con lo scopo di incrementare gli scambi commerciali, si contesero gradualmente un controllo sempre più esteso dei territori e nel corso del XVIII secolo si susseguirono scontri che, con la battaglia di Plassey, sancirono definitivamente il predominio della Compagnia Inglese delle Indie Orientali.

Nel 1858, dopo circa un secolo in cui la Compagnia riuscì ad assumere il controllo dell'amministrazione e della burocrazia del paese, venne approvato il *Government of India Act*, che trasferendo i territori dalla Compagnia alla Corona diede inizio al cosiddetto British Raj (Stein, 2010).

Si assiste a una progressiva *inglesizzazione* del subcontinente, segnata da un forte sviluppo infrastrutturale, dalla crescita delle esportazioni e dalla comparsa delle prime industrie, soprattutto tessili, che stabilirono nuove centralità, come Bombay, di fondazione portoghese, e Calcutta, già base mercantile inglese diventata poi capitale (Johnson-Roehr, 2014).

All'inizio del Novecento, mentre il paese continua a modernizzarsi, cominciano a cambiare le condizioni sociopolitiche e nel paese cresce l'insofferenza verso la Corona Britannica, che sfocia negli anni Venti e Trenta nella protesta non violenta guidata da Mahatma Gandhi.

In seguito al raggiungimento dell'indipendenza, avvenuta nel 1947, emersero forti tensioni interne tra musulmani e indù – mai del tutto assopite – che portarono alla suddivisione del territorio in due Stati per separare i fedeli delle due diverse religioni.

La Grande Partizione, che generò il Pakistan Occidentale e quello Orientale, oltre a causare numerose insurrezioni, generò un fenomeno migratorio che coinvolse rapidamente milioni di persone producendo una crisi umanitaria e abitativa senza precedenti.

In un clima diviso tra il dramma della partizione e l'entusiasmo per l'indipendenza, nel 1950 l'India divenne una repubblica democratica e un'assemblea costituente scrisse una nuova costituzione, ispirata al pensiero gandhiano. Mentre venivano portati avanti piani di sviluppo industriale che contribuirono alla crescita demografica ed economica del paese, nuovi conflitti portarono a scontri in Kashmir e alla guerra di liberazione del Bangladesh, terminata nel '71. Da allora, non sono mancate le occasioni per riaccendere le ostilità e lo sfondo religioso è stato spesso utilizzato per giustificare atti di terrorismo e disordini interni, come accaduto anche recentemente. Spesso chiamata «la più grande democrazia del mondo», l'India di oggi è per molti aspetti un paese moderno, dotato di un vasto territorio ricco di materie prime, di una grande economia industriale, di importanti poli commerciali e finanziari e di un settore terziario con molte potenzialità nell'ambito tecnologico e informatico. Secondo le previsioni, il paese si appresta entro il 2030 a diventare il più popoloso al mondo.

DAL VILLAGGIO ALLA CITTÀ

«Per il Mahatma Gandhi il villaggio era uno spazio puro, libero dai vizi e dalla corruzione della città. [...] Sosteneva che i lavoratori urbani avrebbero dovuto «sviluppare una mentalità da villaggio e imparare l'arte di vivere dalle abitudini del villaggio». Ma in tutto il mondo gli abitanti dei villaggi non danno retta a Gandhi e si trasferiscono nelle grandi città, spesso per l'unica ragione che sono grandi. Se venti milioni di persone vivono a Bombay, pensa l'abitante di un villaggio del lontano Bihar, di sicuro sanno quello che fanno, perché non dovrei andarci anch'io? Il successo è una calamita» (Metha, 2016, 10).

La complessità della storia del subcontinente indiano, che ha fatto di questa penisola un teatro di scontri e incontri tra popoli e culture, se da un lato ha lasciato in eredità il patrimonio prodotto dall'elaborazione creativa di questi scambi, dall'altro ha accentuato i conflitti e le fratture sociali, minando lo sviluppo omogeneo dei territori e l'appianamento delle disuguaglianze preesistenti.

L'esito del percorso storico del paese, in parte associabile alle dinamiche di sviluppo tipiche dei paesi del Sud del Mondo, ha portato all'accrescimento del divario socioeconomico e ha generato fortissime disparità osservabili sia tra le aree rurali e quelle urbane, che all'interno di queste ultime.

L'organizzazione tradizionale degli spazi e della vita collettiva, diversificata e dipendente da contesti, etnie, e culture locali, non ha lasciato un'influenza significativa sulla pianificazione urbana indiana recente, e i modelli più influenti sono stati altri. Luoghi come Delhi, Mumbai, Calcutta, Chennai e più recentemente Bangalore o Hyderabad, si sono espansi importando paradigmi progettuali occidentali e, con la loro crescita, il numero delle città indiane con una popolazione maggiore di un milione è passato in circa un secolo da uno a cinquantatré.

L'urbanizzazione indiana è passata dalla metropolizzazione, il processo secondo cui le città di maggiore successo accentrano l'esodo rurale in maniera sproporzionata rispetto agli altri agglomerati (MMRDA, 2016b; United Nations, 2018). Questi tassi di crescita, impennati dopo l'indipendenza, erano così alti da sfidare la capacità delle amministrazioni pubbliche di fornire un'adeguata provvisione di infrastrutture e abitazioni sociali, e hanno reso necessaria la realizzazione di un sistema abitativo sussidiario e parallelo in grado di assolvere i bisogni più urgenti: quello informale. Di conseguenza, nei grandi agglomerati urbani indiani si può osservare da un lato l'immagine dell'India moderna e «svilupata», simile a quella delle città globali che con processi simili sono sorte anche in altre parti dell'Asia, e dall'altro l'immagine povera e degradata, segnata dalle disuguaglianze e dalla scarsità (Davis, 2006; Dupont, 2011).

Questo paesaggio contraddittorio evidenzia la natura e il funzionamento delle grandi aree urbane indiane, basate sull'interdipendenza tra circuiti socioeconomici formali e informali che rappresentano istanze e stili di vita di due mondi diversi (Santos, 1977).

Questi circuiti, costretti a condividere la stessa arena, risultano legati da una relazione allo stesso tempo simbiotica e deleteria, dove locale e globale, antico e moderno, si scontrano e si sovrappongono. Nonostante la matrice del villaggio non abbia influenzato direttamente la pianificazione delle città indiane, gli abitanti provenienti dalla campagna hanno portato con loro residui della loro eredità culturale, trasferita nelle pratiche dell'abitare informale.

L'organizzazione degli spazi auto-costruiti, sebbene influenzata da uno stile di vita urbano e pregiudicata da sovraffollamento e miseria è, infatti, plasmata dalle esigenze della vita quotidiana (economiche, ma anche sociali e antropologiche), che a loro volta riflettono il crogiolo di culture e religioni riscontrabile nella popolazione. Così, *slum* a prevalenza induista e musulmana si alternano e giustappungono a quartieri moderni e verticalizzati. Inaspettatamente, anche questi ultimi sono condizionati dalle dinamiche informali.

Come analizzato dalla ricercatrice Ananya Roy (2009), nel contesto urbano indiano coesistono, infatti, un'informalità dal basso, osservabile in baraccopoli di vario tipo, e un'informalità dall'alto, che si insinua nei paradigmi della pianificazione e addirittura nell'amministrazione pubblica senza rappresentare un'eccezionalità. In questo scenario, la capacità della pianificazione urbana di contribuire a mitigare le problematiche osservate, già minata dalle proporzioni che queste assumono nell'ambito dell'abitazione, viene ulteriormente ridotta. La carenza di un'offerta abitativa sufficiente, adeguata e accessibile da parte delle varie fasce di popolazione risulta essere infatti tra le criticità più persistenti del contesto urbano indiano.

Questo fenomeno non dipende solo da circostanze avverse ma anche da un contesto politico che si è mostrato generalmente poco interessato alle dinamiche informali che stavano prendendo piede.

Pianificatori e amministrazioni locali dovevano affrontare un duplice problema che riguardava da un lato la fornitura di nuove unità abitative e dall'altro la gestione delle preesistenti urbanizzazioni spontanee al di sotto degli standard.

Fino agli anni Settanta l'approccio più diffuso è consistito nella realizzazione di edilizia pubblica sovvenzionata. Questa strategia, condizionata dalla scarsità di risorse disponibili, risultò tuttavia insufficiente sul piano quantitativo, e spesso inaccessibile per le fasce più povere che non sarebbero state in grado di mantenere le proprietà e pagare gli affitti richiesti (Choguill, 2007).

Per quanto riguarda la gestione degli insediamenti spontanei preesistenti, nel primo Piano Quinquennale del '51 dichiarati un «problema nazionale», essa coincideva generalmente con il tentativo di eradicarli. Ma il compito era oneroso, difficile da portare a termine e, salvo particolari esigenze strategiche, veniva spesso sostituito con un disinteresse generalizzato che ha ulteriormente accentuato le distanze con la città ufficiale. Inoltre, eliminare la manifestazione del problema senza mettere in atto strategie efficaci per impedirne la sua riproduzione a lungo termine ha spostato il fenomeno in aree più marginali, contribuendo dunque all'espansione incontrollata degli agglomerati.

Nei prossimi paragrafi verrà approfondito il contesto di Mumbai e, in seguito, verranno descritti gli attuali progetti di riqualificazione di aree informali noti come *Slum Rehabilitation Schemes*.

MUMBAI E IL SUO SVILUPPO

Affiancata per dimensione solamente da Delhi, Mumbai, oggi capitale dello Stato del Maharashtra, è tra i luoghi più rappresentativi dell'India moderna

e con i 26 milioni di abitanti della sua area metropolitana concentra tutte le peculiarità e le contraddizioni del suo paese. Città capace di stupire per i suoi eccessi, è diventata allo stesso tempo un simbolo di successo, miseria e di speranza, come simboleggiato anche dal noto appellativo di *city of hope*.

Il nome ufficiale della città, Mumbai, risale solo al 1995, anno in cui un partito nazionalista decise di riaffermare l'identità locale e induista rafforzando il riferimento alla dea Mumbā, già venerata prima dell'arrivo dei coloni (Vicziány Marika e Jayant, 2009).

Tuttavia, le tracce del passato della città, di Bombay, rimangono e molto spesso è proprio quel passato a prevalere nell'immaginario degli abitanti, così come nell'identità e nel carattere dei luoghi.

L'area dove sorge attualmente la città consisteva originariamente in un arcipelago composto da sette piccole isole tropicali affacciate sul Mar d'Arabia, che con la loro disposizione formavano un territorio ricco di insenature e aree acquitrinose ricoperte di mangrovie, inondate dalle maree e, periodicamente, dai monsoni.

La presenza di attività umana è riscontrabile a partire dall'età della pietra e sfocia, nel periodo compreso tra il V e l'VIII secolo, in un certo fermento culturale testimoniato da alcuni importanti ritrovamenti nelle grotte della vicina isola di Elephanta. Tuttavia, l'area ha fatto parte dei domini che si sono susseguiti nella regione senza assumere una particolare rilevanza politica (Stein, 2010; Vicziány Marika e Jayant, 2009).

Qualche testimonianza di questo periodo è tuttora riscontrabile in alcuni complessi templari induisti, come quello di Walkeshwar, situato a Malabar Hill. In seguito, con l'annessione al sultanato del Gujarat compaiono i primi segni del dominio islamico, come la moschea di Haji Ali Dargah risalente al XV secolo.

La città odierna comincia a formarsi a partire dal XVI secolo quando l'arcipelago venne scoperto da alcuni esploratori portoghesi, che si insediarono in quella che chiamarono una «buona baia», *bom baim* nel portoghese dell'epoca, successivamente inglesizzata e consolidata in Bombay.

A partire dal 1535, le isole cominciarono ad essere plasmate dalle esigenze portoghesi, principalmente sul piano militare e commerciale, quindi dalla realizzazione di forti a difesa della baia e strutture portuali per il commercio.

Anche gli ordini religiosi ebbero la loro influenza costruendo le prime chiese e introducendo per primi il cattolicesimo nella penisola. «*I segni del passato portoghese, tuttavia, sono mere note a piè di pagina rispetto alla presenza massiccia del colonialismo Britannico evidente soprattutto nell'area di Fort e di Sud Bombay*» (Prakash 2010, 27).

Dopo la cessione dei territori alla Compagnia delle Indie Orientali, l'area venne scelta come polo commerciale da sviluppare a causa della sua

posizione strategica. Vennero create le condizioni per la nascita dell'industria tessile, che fornì alla città un primo slancio demografico facendola diventare rapidamente uno dei principali centri industriali del paese.

Nel corso dell'Ottocento, mentre comincia ad emergere un paesaggio urbano influenzato dalla società vittoriana, la realizzazione di diverse opere ingegneristiche permise di ampliare il terreno a disposizione modificando irreversibilmente il territorio dell'area.

Con la fondazione del *City Improvement Trust*, un'organizzazione adibita a fissare nuovi standard e regolamenti edilizi, si costruirono nuove strade, si migliorarono i quartieri centrali e, soprattutto, venne realizzata la prima vera e propria opera di bonifica nell'area di Colaba, la Cuffe Parade, seguita successivamente da un'altra nella Back Bay. La creazione di nuovi terreni dava l'opportunità per nuovi spazi pubblici e nuove edificazioni (Prakash, 2010), ma questo processo di sottrazione delle terre al mare – conclusosi nel Novecento con la realizzazione di Marine Drive e Nariman Point – non sarà senza conseguenze ed esporrà la città ad un elevato rischio alluvionale (Gupta, 2009).

Il settore tessile rimase la componente dominante dell'economia fino agli anni Quaranta, dopodiché lo sviluppo industriale si spostò verso altri settori come la petrolchimica, la farmaceutica, e la produzione alimentare (Pacione, 2006).

Con il divario sociale e le migrazioni dalla campagna che aumentavano (portando all'80% la quota di abitanti che all'inizio del XX secolo erano nati fuori dalla città), le aree centrali cominciarono a saturarsi.

All'epoca gli alloggi più comuni erano i cosiddetti *chawls*, edifici multipiano di appartamenti con ballatoio interno e servizi comuni, spesso visibili ancora oggi. Costruiti fino agli anni Cinquanta, presentarono rapidamente condizioni di sovraffollamento e degrado che si aggravarono con un provvedimento del 1947, il *Rent Act*. Quest'ultimo intendeva inizialmente proteggere gli affittuari dalle speculazioni spinte nel dopoguerra dalla forte richiesta di abitazioni, mantenendo la quota degli affitti fissa ai livelli degli anni Quaranta. Prorogato per più di venti volte, rese gli affitti troppo bassi e non più convenienti per i proprietari, che scelsero di abbandonarli o furono costretti a rinunciare a una manutenzione adeguata degli immobili (Tandel *et al.*, 2016). La scomparsa degli affitti è stata uno degli elementi che ha contribuito a rendere gli insediamenti informali una tra le principali opzioni adottate da tutti quegli abitanti esclusi dal mercato immobiliare e dalle politiche pubbliche.

La prima legge ad occuparsi di insediamenti informali è lo *Slum Area Improvement and Clearance Act* del 1956 (Government of Maharashtra, 1956), che prevedeva la possibilità di realizzare miglioramenti o di demolire e ricostruire l'intera area individuata.

Senza menzionare il tema dei ricollocamenti, tuttavia, il provvedimento non ha prevenuto la formazione di nuovi *slum* in seguito alle demolizioni.

Una legge successiva, del 1971, ha assunto un tono più umanitario e permetteva di migliorare le aree situate su terreni pubblici, ma su quelli privati continuavano le demolizioni con conseguenti ricollocamenti informali, che ormai caratterizzavano le aree periferiche della città.

Un altro provvedimento del 1976, l'*Urban Land Ceiling Act*, prevedeva un tetto massimo alla superficie di terreno che poteva essere posseduto permettendo allo stato di acquistare i terreni, ma incontrò la resistenza dei privati e non ottenne gli effetti sperati (Bardhan *et al.*, 2015).

All'inizio degli anni Settanta venne concepito il primo piano regionale, incentrato sulla creazione di una nuova polarità, New Bombay, situata sulla costa interna e finalizzata ad incentivare lo sviluppo di un nuovo asse orizzontale che decongestionasse le aree centrali della città preesistente (MMRDA, 2016b).

Infatti, la conformazione territoriale delle isole, poi diventate penisola, ha impedito un'urbanizzazione ben strutturata e, a partire dal centro politico, commerciale e industriale situato nell'estremità meridionale, la città si è sviluppata prevalentemente lungo l'asse Nord-Sud, superando i confini delle isole originali e inglobando nel tempo agglomerati preesistenti nell'entroterra, come ad esempio Thane.

L'espansione lungo questa direttrice ha limitato fortemente l'accessibilità delle aree centrali, rendendo presto necessari tragitti di ore (solitamente effettuati attraverso la sovraffollata rete ferroviaria locale), e incentivando l'addensamento nella parte meridionale della città (MMRDA, 2016b).

La costruzione della nuova polarità, realizzata grazie a un forte intervento statale su terreni pubblici e oggi chiamata Navi Mumbai, non è stata però sufficiente a sbilanciare la città dall'asse verticale sul quale si era sviluppata, e questo è stato dovuto anche ad insufficienti investimenti che ne hanno limitato il potenziale, rendendola una sorta di «città dormitorio».

Al contrario, le aree centrali e meridionali della città stavano acquistando ancora più valore e prestigio. «*Il motivo per cui i costruttori scelsero Nariman Point invece di New Bombay è semplice: – più si distorce la legge della domanda e dell'offerta, più i prezzi salgono*» (Metha, 2006, 125).

DAGLI SLUM ORIZZONTALI AGLI SLUM VERTICALI

Mentre la città stava pagando il prezzo di un'espansione troppo rapida e intensa, e problemi come quelli ambientali si aggravavano, la crisi abitativa non accennava a diminuire. Ciò è dipeso anche dalle modalità di produzione dell'*housing* sociale, sostenuta da investimenti pubblici insufficienti e

regolamentata da standard elevati poco calibrati sulle esigenze delle famiglie a basso reddito.

Così, a partire dalla fine degli anni Settanta, in un contesto in cui il 48% della popolazione risultava sotto la linea di povertà, si optò per un cambio di approccio e Mumbai, insieme ad altre grandi città indiane come Calcutta e Madras (oggi Chennai), venne interessata da nuove politiche abitative finanziate dalla Banca Mondiale, che comprendevano regolarizzazioni fondiari, *slum-upgrading* e realizzazione di nuove unità abitative attraverso un approccio *site and service* (World Bank, 1974; 1985).

In seguito alle prime valutazioni, che giudicarono questi progetti costosi, rischiosi, o comunque incapaci di raggiungere i ceti più bassi, vennero ridotti gli accordi tra governi e istituti di credito internazionali, favorendo nuove strategie basate sulla collaborazione tra pubblico e privato.

Nel 1996, un nuovo piano regionale prese definitivamente atto della scala delle problematiche e adottò una strategia basata sulla «gestione della crescita», cercando di far convergere le esigenze di sviluppo con il miglioramento dell'equità sociale (MMRDA, 2016b).

Stando all'ultimo censimento, circa un terzo delle famiglie nella regione metropolitana di Mumbai vivono in *slum* (ma la percentuale può raggiungere l'80% nei comuni più periferici), termine che per lo Stato del Maharashtra indica un'area «pericolosa per la salute e la sicurezza a causa di servizi basici inadeguati o assenti» o «inadatta all'abitazione umana per ragioni di fatiscenza, sovraffollamento, erronea disposizione e progettazione degli edifici, strettezza o erronea disposizione delle strade, mancanza di ventilazione, luce o servizi igienici o qualsiasi combinazione di questi fattori deleteri per la salute, la sicurezza o la comodità del pubblico di quell'area» (State of Maharashtra, 1971).

Insedimenti simili possono presentarsi in modalità e gradi di precarietà anche molto diversi tra loro, e nonostante siano mediamente più presenti nelle aree periferiche, questa distribuzione non segue *pattern* regolari ed è altamente dispersa nella forma di sacche presenti in ogni parte della città. Dopo decenni di crescita ininterrotta, negli ultimi venti anni questa spinta si è ridotta e, a causa della saturazione dei terreni disponibili, oggi interessa quasi esclusivamente il territorio della regione metropolitana.

Le attuali politiche urbane nazionali consistono principalmente nel programma *Housing for All*, finalizzato a costruire nuove unità abitative.

Nello Stato del Maharashtra vi sono anche programmi finalizzati a trasformare aree già urbanizzate, tra cui i *Chawl Redevelopment Project*, i *Cluster Redevelopment* e gli *Slum Rehabilitation Schemes* (SRS).

In particolare, quest'ultima tipologia di interventi si è affermata a partire dagli anni Novanta e risponde a un programma finalizzato a riqualificare le aree individuate costruendo edifici ex novo. Prevede la stipulazione di

accordi tra l'autorità incaricata di gestire il programma (la *Slum Redevelopment Authority*), gli enti locali, i *developer* e gli abitanti degli *slum* coinvolti, i quali devono essere favorevoli almeno per il 70%.

L'obiettivo consiste nella realizzazione di nuove unità abitative da cedere gratuitamente ai beneficiari. In cambio, le imprese costruttrici ottengono la possibilità di realizzare e vendere nuovi immobili nella stessa area (o altrove, grazie al trasferimento dei permessi edilizi). Questi ultimi, infatti, sono edifici disponibili sul mercato immobiliare pensati solitamente per classi sociali medie o medio-alte, la cui vendita permette il finanziamento delle abitazioni sociali (MMRDA, 2016a) (Fig. 1).



Fig. 1. Edifici realizzati con il programma *Slums Rehabilitation Schemes* nell'area di Govandi, situata nella periferia Est di Mumbai.

Nonostante il numero di abitanti che risultano vivere in *slum* si sia parzialmente ridotto negli ultimi decenni (passando da circa il 39% del 2001 al 28% del 2011) (MMRDA, 2016b), non si può dire che questi approcci abbiano contribuito significativamente a risolvere il problema. Anzi, la critica che viene sollevata rispetto a questi programmi e, in particolare agli SRS, è quella di alimentare la precarietà abitativa, da un lato non riconoscendo l'ambiente urbano informale – perché sotto gli standard minimi – ma dall'altro generando ambienti costruiti altrettanto degradati che favoriscono fenomeni di *displacement* in nuovi *slum* più periferici.

Le critiche sono rivolte soprattutto verso i regolamenti urbanistici adottati per la realizzazione di questi interventi. In primo luogo, il finanziamento è di tipo *cross-subsidized* e si basa sui proventi derivanti dalla vendita degli immobili commerciali. Di conseguenza, il progetto è fortemente condizionato dal mercato immobiliare e dagli altissimi valori che può aggiungere, che incidono non solo sulla localizzazione dei progetti ma anche sullo spazio dedicato all'edilizia sociale.

In particolare, norme particolarmente blande permettono agli SRS un aumento smodato dell'indice di fabbricabilità (*Floor Space Index*, FSI), facendo sì che edifici oltre i venti metri di altezza possano essere giustapposti l'uno all'altro a una distanza di soli tre metri (Figg. 2-3).

Questi quartieri risultano quindi sovraffollati, privi di adeguata illuminazione, ventilazione e, in definitiva, perfettamente compatibili con la definizione ufficiale di *slum* – anche se sviluppati in verticale. A conferma di ciò, una recente indagine ha rilevato in queste aree una maggiore concentrazione di malattie alle vie respiratorie come la tubercolosi.

Conseguentemente, nonostante l'appartamento venga ceduto a titolo gratuito, i beneficiari spesso preferiscono vendere l'appartamento attraverso il mercato informale e, successivamente, cercare un altro alloggio abbordabile altrove.

Non di rado, ciò implica la migrazione in altri insediamenti informali. Questo fenomeno, noto come *rebound phenomenon* (Debnath *et al.*, 2019), dipende solo in parte dalla scarsa qualità degli edifici.

Contribuiscono anche i costi gestionali degli appartamenti, spesso troppo alti per i beneficiari meno abbienti (Desai e Yadav, 2008; Restrepo, 2010), e i fenomeni di gentrificazione che si innescano in seguito alla realizzazione dei nuovi appartamenti commerciali, che innalzano ulteriormente il costo della vita.

A questo si aggiunge l'assenza di flessibilità – caratteristica che permette di modificare l'edificio fronteggiando più facilmente eventuali cambiamenti nelle dinamiche familiari – e l'assenza di spazi capaci di ospitare il sistema produttivo e commerciale che spesso gli *slum* celano al loro interno (legato solitamente ad attività manifatturiere) (Debnath *et al.*, 2019). Ciononostante, i progetti sono realizzati a norma di legge e questo è permesso da indici urbanistici calibrati più sulle esigenze del mercato immobiliare che su quelle dei beneficiari dei progetti (Bardhan *et al.*, 2015).



Figg. 2-3. Edifici realizzati con il programma *Slums Rehabilitation Schemes* nell'area di Govandi, situata nella periferia Est di Mumbai.

CONCLUSIONI

Le dinamiche descritte sono rappresentative degli eccessi che possono contraddistinguere l'habitat metropolitano di Mumbai.

Una città che condensa la complessità storica e culturale della penisola indiana, oltre che i conflitti sociali da essa prodotti.

Megalopoli nata in un ambiente naturale insulare tropicale soggetto a maree e monsoni, che oggi si trova costretta ad interfacciarsi con problematiche dove questioni sociali, economiche e ambientali si sovrappongono. Tra queste emergono la necessità di ampliare, diversificare e sussidiare l'offerta abitativa; di migliorare l'ambiente costruito provvedendo a una distribuzione più omogenea di infrastrutture e servizi; di prevenire ulteriori deterioramenti dell'ecosistema circostante e di migliorare la qualità ambientale all'interno dei territori urbanizzati.

La drammatica questione dell'abitare precario è, in particolare, una delle sfide più annose e difficili da affrontare. Gli interventi di edilizia sociale, infatti, necessitano di terreni a basso costo che ad oggi sono individuabili soltanto in aree estremamente periferiche, prive di servizi e molto distanti dai luoghi in cui si concentrano le offerte di lavoro. Inoltre, sarebbero necessari ingenti investimenti che difficilmente verranno effettuati da attori privati senza un ritorno economico a breve-medio termine.

Come delineato nel corso dell'articolo, alla radice di queste dinamiche si possono individuare il contesto geografico, la rapidità della sua crescita economica e demografica, i cambiamenti socioeconomici che hanno caratterizzato la sua storia recente, ma anche le scelte politiche che sono state effettuate (riguardanti, ad esempio, la questione degli affitti, la priorità riservata ai programmi per l'edilizia sociale, e gli approcci impiegati negli interventi).

Il caso degli *Slum Rehabilitation Schemes*, nello specifico, ha mostrato come ad influenzare la regolamentazione e la realizzazione dei progetti di riqualificazione delle aree informali siano le esigenze del mercato immobiliare, spesso diametralmente opposte rispetto a quelle degli abitanti. Infatti, ambienti urbani così densi e attrattivi come quello di Mumbai, dove il terreno edificabile scarseggia e i valori fondiari sono altissimi, favoriscono fenomeni speculativi che possono arrivare a condizionare le stesse politiche volte a contrastare il problema.

Questo stimola importanti riflessioni sul ruolo delle istituzioni e della pianificazione urbana nel contrasto dei problemi relativi all'abitare urbano in simili contesti. Infatti, solo attraverso una forte volontà pubblica e un reale ascolto delle specifiche esigenze di chi beneficia dei programmi abitativi, Mumbai ed altri simili contesti metropolitani potranno riuscire a migliorare la qualità del loro habitat.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Bardhan, R., Sarkar, S., Jana, A., Velaga, N.R. 2015. Mumbai slums since independence: Evaluating the policy outcomes, *Habitat International*, 50: 1-11.
- Choguill, C.L. 2007. The search for policies to support sustainable housing, *Habitat International*, 31(1): 143-149.
- Davis, M. 2006. *Il pianeta degli slum*. Feltrinelli.
- Debnath, R., Bardhan, R., Sunikka-Blank, M. 2019. Discomfort and distress in slum rehabilitation: Investigating a rebound phenomenon using a backcasting approach, *Habitat International*, 87: 75-90.
- Desai, G., Yadav, M. 2008. Housing tenure for the urban poor: A case study of Mumbai city. In: *Reshaping Australasian Housing Research*. Refereed Papers and Presentations from the 2nd Australasian Housing Researchers' Conference, AHRC 2007: 1-10.
- Dupont, V.D.N. 2011. The Dream of Delhi as a Global City, *International Journal of Urban and Regional Research*, 35(3): 533-554.
- Government of Maharashtra. 1956. *The Slum Areas (Improvement and Clearance) Act*, 1956. 96: 1-17.
- Gupta, A.K. 2009. Urban Floods: Case Study of Mumbai, *Journal of the National Institute of Disaster Management*, 3(2).
- Johnson-Roehr, S.N. 2014. City Planning in India. In: H. Selin (Ed.), *Encyclopaedia of the History of Science, Technology, and Medicine in Non-Western Cultures*. Springer Netherlands: 1-12.
- Metha, S. 2006. *Maximum city. Bombay città degli eccessi*. Einaudi.

- Metha, S. 2016. *Vita segreta delle città*. Einaudi.
- MMRDA. 2016a. *Draft Development Control Regulations for Mumbai Metropolitan Region 2016-2036*: 59.
- MMRDA. 2016b. *Mumbai Metropolitan Region Plan 2016-2036*.
- Pacione, M. 2006. Mumbai, *Cities*, 23(3): 229-238.
- Prakash, G. 2010. *Mumbai Fables*. Princeton University Press.
- Restrepo, P. 2010. Moving in – Selling out: The outcome of Slum Rehabilitation in Mumbai. Low-income households' residential mobility Moving in Slum Rehabilitation Scheme. In: *International Conference On Applied Economics – ICOAE 2010*: 641-648.
- Roy, A. 2009. Why India cannot plan its cities: Informality, insurgence and the idiom of urbanization, *Planning Theory*, 8(1): 76-87.
- Santos, M. 1977. Spatial dialectics: the two circuits of urban economy in underdeveloped countries, *Antipode*, 9(3): 49-60.
- State of Maharashtra. 1971. *Maharashtra Slum Areas (Improvement, Clearance And Redevelopment) Act*.
- Stein, B. 2010. A History of India. In: D. Arnold (ed.), *Analisis pendapatan dan tingkat kesejahteraan rumah tangga petani* (Vol. 53, Issue 9). Wiley-Blackwell.
- Tandel, V., Patel, S., Gandhi, S., Pethe, A., Agarwal, K. 2016. Decline of rental housing in India: the case of Mumbai, *Environment and Urbanization*, 28(1): 259-274.
- United Nations. 2018. *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context*.
- Vicziany Marika, M., Jayant, B. 2009. Mumbādevī and the Other Mother Goddesses in Mumbai, *Modern Asian Studies*, 43(2): 511-541.
- World Bank. 1974. *Sites and services projects. A world bank paper*.