

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 1/2015

ISSN 2465-2059

**La costruzione di una politica urbana nazionale
nella transizione economica angolana**

Anna Mazzolini

Urban@it Background Papers
RAPPORTO SULLE CITTÀ 2015
METROPOLI ATTRAVERSO LA CRISI
ottobre 2015

Abstract

Come molti altri paesi dell'Africa Sub-Sahariana, anche il governo dell'Angola ha recentemente intrapreso il proprio processo di elaborazione di una politica urbana nazionale (Pnotu), che ha come obiettivo primario trovare soluzioni spaziali per mitigare i disequilibri territoriali ormai consolidati non solo a causa del recente conflitto ma soprattutto a causa di opzioni economiche e territoriali basicamente macrocefaliche. Il caso angolano è difficilmente comparabile ad altri paesi a causa del suo altissimo tasso di urbanizzazione ed a causa della sua recente storia economica. Anche e non solo a fronte della crisi petrolifera, il paese ha intrapreso un processo di diversificazione economica e di promozione del settore dei servizi, che cerca di attenuare la dipendenza economica dalle esportazioni. Fino ad oggi le strategie territoriali ed i vari piani urbani prodotti sono stati un mero strumento di attuazione delle principali opzioni economiche (Pootn) o del più generico piano di sviluppo (Pnd). Ciò ha portato ad una generica disorganizzazione ed a varie lacune tra le varie azioni territoriali. Allo stesso modo, la politica nazionale per l'abitazione, volta a colmare l'enorme *gap* nella domanda di case, è stato sviluppato senza un adeguato supporto politico ed istituzionale. La Pnotu, di fatto, si propone anche di amalgamare diversi strumenti di pianificazione attualmente sconnessi, e di integrare la revisione dei due principali strumenti di pianificazione recenti: la legge di ordinamento del territorio e urbanismo (Lotu) e la politica nazionale di abitazione (Pnuh). I rischi nell'immediato sono infatti strettamente legati alla revisione di questi due strumenti; da evidenziare in particolare, la tendenza ad una *stretta politica* volta a gestire in maniera ancor più restrittiva e tecnocratica le occupazioni *illegali* di lotti. La Pnotu si propone di introdurre nuove strategie che semplifichino la ormai intricata questione, ed anche di fare chiarezza riguardo le singole responsabilità dei vari ministeri rispetto ai processi di pianificazione, che soffrono di continue sovrapposizioni di competenze e sforzi in tal senso. L'approccio suggerito non vuole essere quello di sommare un ulteriore documento alla già complessa quantità di strategie elaborate. Al contrario, si prefigge un difficile processo di sintesi trasversale a livello istituzionale e politico. Come priorità primaria, la componente spaziale è chiamata in causa come possibile

mezzo di semplificazione, non più solo mezzo di attuazione ma presupposto di analisi in parallelo all'analisi economica e non più solo dipendente da essa.

Like many other countries in sub-Saharan Africa, the Angolan government has recently embarked on its process of developing a national urban policy (Pnotu), which has as its primary objective to find alternative spatial solutions to mitigate consolidated territorial imbalances (consequences not only of the recent conflict but of hypercentralized economic and territorial strategies. The case of Angola is hardly comparable to other countries because of its very high rate of urbanization and because of its recent economic history. Because (among other reasons) of the oil crisis, the country is trying to promote an economic diversification process, aiming at mitigate the economic dependence on exports. Untill today territorial strategies and various urban plans have worked as a mere instrument for the implementation of the main economic options (Pootn) or the more generic national development plan (Ndp). This has led to a general disorganization and incoordination of territorial action framework. Similarly, the housing national policy (Pnuh) was developed without adequate political and institutional support. The Pnotu ,de facto, aims to amalgamate various planning tools and policies currently disconnected, and to spatially integrate the revision of the two main planning regulation instruments: the law of the territory and urbanism (Lotu) and the housing national policy (Pnuh). Forthcoming urban risks are closely linked to the revision of these two instruments, since there seems to be an exacerbation of the tendency to condemn the illegal occupation illegal of plots in the urban fringe/outskirts. In this sense, the Pnotu will try to introduce new strategies to simplify the intricate land question, and will also try to clarify the specific duties of the ministries in charge of the planning process. The suggested approach will not be to add an ulterior document to the already complex planning strategies framework. On the contrary, the national urban policy it intends to develop a difficult process of synthesis, cross-cutting institutional and political levels. As a first priority, to give the right importance to the space component would be a possible mean of simplification, as a prerequisite analysis in parallel to the economic sphere and not just dependent on it.

Parole chiave/ Keywords

Angola, Politica nazionale urbana, diversificazione economica, disequilibri territoriali, componente spaziale/Angola, National -urban Policy, economic diversification, regional imbalances, spatial component.

Introduzione

4

Così come altri paesi africani che hanno elaborato (o hanno cominciato ad elaborare) una politica urbana nazionale (Mali, Nigeria, Burkina Faso, Ruanda, Zambia, Uganda, Etiopia, Ghana, Kenia, Sudafrica, Burundi) anche il governo angolano ha recentemente (2014) avviato le attività preparatorie per formulare la propria politica nazionale di gestione del territorio e dell'urbanistica (Pnotu: *Política Nacional de Ordenamento do Território e Urbanística*). La necessità di avere uno strumento come la Pnotu ha radici scritte già nella Lotu (*Lei do Ordenamento do Território e do Urbanismo*) approvata nel 2004. Il programma delle Nazioni Unite per gli insediamenti umani (Un-Habitat) è stato contrattato dal ministero dell'Urbanistica e Abitazione (Minuha) per dare assistenza tecnica nella preparazione della Pnotu. Obiettivo primario della Pnotu è definire un insieme di principi, obiettivi e pratiche che portino ad un corretto coordinamento intersettoriale e interistituzionale nelle azioni di gestione dello sviluppo del territorio e delle aree urbane nei prossimi 15-20 anni.

Da gennaio a marzo del 2015 è stato prodotto un documento strategico di base (*Documento de Fundamentação*) che ha l'obiettivo di sintetizzare, in un contesto caratterizzato da alta complessità istituzionale, economica e politica, l'identificazione dei principali foci necessari per l'elaborazione della Pnotu. In particolare, sulla base dei principi enunciati nella Lotu e nel *Documento de Fundamentação*, oltre che sulla base delle politiche urbane già adottate negli altri paesi africani, Un-Habitat sta procedendo, alla elaborazione del primo passaggio per la stesura della Pnotu, ossia il documento chiamato *Caracterização e Diagnostico*, nel quale vengono analizzati in maniera esaustiva le problematiche, le legislazioni vigenti, gli studi, i piani territoriali ed economici, i programmi e le strategie passate e presenti nell'ambito della gestione del territorio e dell'urbanistica. Il diagnostico in fase di preparazione si sviluppa su quattro assi di ricerca: (i) abitazione; (ii) regime dei suoli; (iii) amministrazioni locali; e (iv) ordinamento del territorio. L'elaborazione del diagnostico avviene in partnership con il Minuha (in particolare con l'organo preposto alla gestione del territorio, la Dnotu), e con l'appoggio di organizzazioni locali come la Ong Development Workshop. Tra gli obiettivi di tale diagnostico di rilevante importanza sono la caratterizzazione e identificazione delle lacune istituzionali ed intersettoriali del sistema di pianificazione corrente. Questo processo di identificazione è stato concepito come risultato di un dibattito tra vari attori che fanno parte di un gruppo intersettoriale di

Discussione e Consultazione formato e coordinato dalla Dnotu (Minuha). Il gruppo include attori chiave appartenenti al settore urbano (governo centrale e governi locali, attori del settore accademico, professionisti, organizzazioni e associazioni della società civile, settore privato) appoggiati da una équipe di tecnici di Un-Habitat (nominata come *Secretariado*). Tale gruppo provvede a preparare la documentazione necessaria per le discussioni interministeriali che guideranno tutto il processo di formulazione della politica urbana (Pnotu).

La costruzione del diagnostico prevede come strumento privilegiati la distribuzione di questionari ai rappresentanti dei vari ministeri che compongono (in accordo con quanto stabilito nella Lotu), una Commissione interministeriale di ordinamento del territorio e urbanistica, che coinvolge differenti ministeri¹. Oltre a questi settori del governo centrale, le schede di questionario sono distribuite anche ai governi locali (province, distretti, municipi e quartieri), a rappresentanti del settore accademico, ad organizzazioni locali, organizzazioni della società civile e settore privato. Oltre a questo maggiori informazioni saranno raccolte tramite riunioni di auscultazione e interviste individuali.

La creazione di un documento come la Pnotu nasce come marcata volontà politica da parte del governo. Tale volontà si sta trasformando in un esercizio capillare di *re-setting* delle problematiche, ri-formulazione di priorità e degli strumenti necessari per affrontarle, ridimensionamento e revisione delle componenti economiche, spaziali ed istituzionali nella gestione del territorio. L'esigenza di ricomporre completamente i pezzi di un quadro istituzionale e gestionale territoriale ed urbanistico deriva *in primis* dal particolare momento di transizione che il Paese sta vivendo, nei suoi molteplici tentativi di differenziazione economica in un periodo di post-dipendenza dal petrolio.

Con tali presupposti, nel processo di elaborazione della Pnotu l'esercizio probabilmente più difficoltoso è stato, sino ad ora, quello della collocazione gerarchica della Pnotu all'interno del quadro delle politiche esistenti (economiche e territoriali). L'esigenza della Pnotu è quella di unificare, amalgamare, mettere in relazione politiche settoriali sia a livello nazionale che locale, sulla base delle politiche economiche esistenti ma allo stesso tempo creando strumenti in grado di influenzare tali politiche; in altri termini, rafforzare (o creare laddove non esiste) la componente spaziale nei

¹ I ministeri coinvolti sono: il Minuha, il ministero di Pianificazione e Sviluppo territoriale (Mpdt), il ministero delle Costruzioni, il ministero dell'Agricoltura e dello Sviluppo locale, il ministero dei Trasporti, il ministero dei Petroli, il ministero della Amministrazione del territorio (Mat), il ministero dell'Energia e dell'Acqua, il ministero del Turismo, il ministero della Geologia e Miniere.

diversi livelli di piani e politiche esistenti. Data la difficoltà di tale collocazione della Pnotu, anche la definizione della/e leadership ministeriali per la guida di tale politica non è stata semplice. Secondo le ultime direttive ricevute, il Mpdt guiderà ad un livello centrale-politico l'elaborazione della Pnotu, lasciando al Minuha la responsabilità delle linee guida di implementazione nazionali e locali.

In generale, c'è urgente necessità di chiarimento dei vari ruoli istituzionali e dei governi locali nella direzione della politica urbana, dei programmi e delle specifiche strategie di sviluppo urbano, così come di altri aspetti come la regolarizzazione terriera e la gestione dei conflitti terrieri. Questo tipo di chiarimento, che è uno degli obiettivi principali della Pnotu, emerge come priorità ora che l'Angola sta dando inizio ad un programma pilota di decentralizzazione dal governo centrale a quelli provinciali e municipali.

Urbanizzazione e disequilibri territoriali

Come stabilito dal *Plano Nacional de Desenvolvimento* (Pnd) 2013-2017, la diversificazione delle attività economiche è lo strumento principale per affrontare la riduzione della dipendenza dal settore petrolifero. Una transizione economica di tale portata ha ovviamente implicazioni considerevoli a livello territoriale. In una gerarchia territoriale in rapida trasformazione e non più direttamente collegata con il settore petrolifero, gli strumenti di pianificazione territoriale esistenti devono essere re-direzionati o reintegrati nell'esercizio della pianificazione economica nazionale.

Nei paesi di basso reddito o in via di sviluppo, la tendenza generale è quella di distinguere tra quella che è la Politica Urbana Nazionale (Nup, *National Urban Policy*) e il *National Spatial Framework* (Nsf), essendo l'ultimo uno strumento di supporto alla Nup. L'approccio è di tipo sequenziale, economico *in primis*, spaziale in seguito, spesso a causa di un livello di decentralizzazione notevolmente limitato. In genere il ministero delle Finanze fornisce il budget nazionale disponibile al ministero incaricato della pianificazione che media/coordina i vari ministeri responsabili e suddivide il budget nei vari settori sulla base delle priorità nazionali di sviluppo (es. piano quinquennale di sviluppo). Questo approccio ha delle notevoli limitazioni, che derivano sia dall'eccessiva centralizzazione del processo sia da come è ripartito (orizzontalmente tra i vari settori) il budget disponibile. La dimensione spaziale della politica nazionale diventa così un mero strumento di attuazione e non è inserita in un

ragionamento a priori nella costruzione della strategia. In realtà, una politica che dia più rilevanza all'equilibrio territoriale (urbano-rurale, ed a livello di gerarchie urbane e poli di sviluppo) e che abbia chiari strumenti trasversali (validi ed attuabili per vari settori e da vari ministeri) di gestione *spaziali* potrebbe aiutare ad affrontare le vulnerabilità che l'Angola sta attualmente affrontando. Il quadro politico urbano in costruzione cerca di collocarsi così parallelamente a quello dei piani economici, e di fornire soluzioni e strumenti che obbligatoriamente causano un processo di riforma nazionale che va oltre le prerogative istituzionali dei vari ministeri incaricati della gestione dei temi urbani.

La necessità della creazione di un quadro politico globale nuovo in vista della transizione economica ha le proprie basi nel Pnd 2013-2017, che richiama alla necessità di una ristrutturazione territoriale volta alla riduzione dei disequilibri generati dalla recente storia economica². Il Programma di Diversificazione della Produzione Nazionale cita come obiettivo generale «la creazione di una base economica solida e diversificata che permetta di diminuire la dipendenza dalle esportazioni del settore petrolifero. Le implicazioni in termini di gestione del territorio indicano la necessità di riesaminare profondamente e ridurre i disequilibri regionali e i *deficit* accumulati». La Pnotu, allineandosi con questo obiettivo, ha come filo conduttore il contenimento e la gestione dei disequilibri territoriali, affrontando una *mappa* urbana profondamente sbilanciata e non *controllabile* con gli strumenti di pianificazione odierni. In tal senso, la politica urbana è profondamente legata agli obiettivi economici in maniera bidirezionale: da un lato i disequilibri territoriali esistenti (in particolare quelli riguardanti i *deficit* di infrastrutture e le relazioni urbano-rurale) e le discrepanze tra vari livelli di sviluppo stanno affettando negativamente la diversificazione economica, la equità sociale e l'efficienza del sistema di gestione del territorio; da un altro punto di vista, gli sbilanciamenti eccessivi in termini di finanziamenti, investimenti, assi commerciali, non permettono un adeguato sviluppo territoriale ed aumentano i fattori di vulnerabilità nella gestione degli agglomerati urbani. Le vulnerabilità accumulate alle quali il paese è esposto sono particolarmente critiche in un momento nel quale i

² La necessità di ridurre le enormi disparità tra gli indicatori economici e quelli sociali in Angola è evidente nell'indice di Gini, che mostra che la prestazione economica positiva degli ultimi anni non si è tradotta in alcun modo nella distribuzione della ricchezza. A livello di classificazione economica, l'Angola, a causa della accelerata crescita del proprio Pil, nel 2015 potrebbe passare ad essere classificato come Paese di reddito medio, invece di Paese in via di sviluppo. La Unctad sarà responsabile di tale decisione. Nonostante questa prestazione economicamente promettente, la ricchezza del paese è basicamente concentrata nelle mani di un 5% della popolazione. Il 36% della popolazione vive ancora sotto la soglia della povertà.

principi che fino ad ora sono stati fondamentali per lo sviluppo vengono a meno, nello scenario di rapida diminuzione di esportazioni petrolifere.

Lo sviluppo territoriale dell'Angola, la sua distribuzione demografica e i *deficit* di lunga data di servizi ed abitazione, di fatto riflettono la storia del paese nelle ultime decadi. L'Angola, è uno dei paesi africani maggiormente urbanizzati: secondo il censo del 2014 (Censo 2014), il 62% della popolazione vive in aree urbane. Nonostante il raggiungimento di un alto livello di urbanizzazione sia una meta ambita da molti paesi africani (per garantire la crescita dell'economia interna e per classificarsi come Paesi di reddito medio), il processo di urbanizzazione in Angola è in realtà stato quasi completamente determinato dalla sofferenza e dalla dislocazione della popolazione durante gli anni della guerra civile³. Il tasso di urbanizzazione costantemente alto (determinato dalla costante migrazione verso le aree urbane) è in realtà anche il risultato di uno sviluppo territoriale squilibrato, di seri *deficit* di abitazione e infrastrutture. La fine del conflitto infatti non rallentò la migrazione della popolazione dalle aree interne verso le aree urbane costiere e principalmente Luanda, in cerca di migliori opportunità di rendita. Oltretutto, a questo tipo di migrazione interna cominciò a sommarsi un flusso di ritorno dei rifugiati all'estero o degli ex-combattenti. Persistono enormi disequilibri regionali interni, accentuati dal conflitto ma che hanno radici profondamente politiche: il modello di crescita economica applicato a partire dall'indipendenza, la politica economica portata avanti dagli anni Novanta, una generica attitudine *cieca* nei confronti dei problemi territoriali dell'interno del paese, la tendenza a centralizzare gli investimenti in una unica area e la specializzazione settoriale di determinati spazi sono tutti fattori egualmente responsabili dello stato asimmetrico della struttura territoriale disequilibrata esistente e che tende a riproporsi in ogni ciclo economico, poiché difficile da smantellare.

Se osserviamo la distribuzione demografica, nel 2010 circa il 58% della popolazione si concentrava nelle aree urbane. Luanda ad oggi accoglie il 42% della popolazione urbana totale e affronta serie problematiche a livello di gestione dei suoli (essenziale per la effettiva fornitura di abitazioni e per un adeguato sviluppo

³ Per quasi trenta anni (1975-2002) il conflitto armato ha causato flussi di rifugiati per i paesi vicini così come migrazioni interne dalle zone rurali verso le aree urbane. Centri urbani originariamente organizzati per popolazioni di piccole proporzioni dovettero dare rifugio a centinaia di migliaia di dislocati. La popolazione cercava sicurezza, rifugio e opportunità di rendita, beni e servizi nelle aree urbane e principalmente nella capitale Luanda. I migranti successivamente si stabilirono nelle aree occupate, inizialmente con appoggio di familiari ed in seguito grazie alle reti sociali create. L'insediamento avvenne nelle periferie non pianificate con gravi *deficit* infrastrutturali. Con la fine del conflitto nel 2002, non si verificò l'*auspicato* ritorno delle famiglie nei loro luoghi di origine.

economico). Il triangolo formato dagli agglomerati di Benguela, Huambo e Huila compongono circa il 20%. Il resto della popolazione urbana è distribuita nelle quattordici province restanti con percentuali minori del 5% per provincia. In generale ad oggi la popolazione si concentra nelle province localizzate in una zona di circa 500 km a partire dalla linea costiera. Il rischio di consolidare i disequilibri esistenti è preso in considerazione nella preparazione della Pnotu come emergenza prioritaria: la diversificazione economica che si sta tentando rischia ancora una volta di fallire, in quanto la produzione e le esportazioni tendono a *riuscire* (a livello di costi) in aree in cui sono già presenti economie di scala significative. La Pnotu deve affrontare la sfida, quindi, di supportare la crescita economica senza provocare danni collaterali riguardo competitività e produttività generale.

Uno degli strumenti maggiormente promossi è la creazione di misure di *contenimento* della popolazione in regioni che non siano il litorale o la capitale Luanda. In tal senso, elevata priorità ha il miglioramento dell'offerta educativa di formazione professionale in tali aree. Parallelamente, le politiche di incentivazione alla crescita economica devono spingere le imprese a localizzare le attività all'interno del paese⁴. Lo sviluppo delle aree interne è pensato come un congiunto di azioni sia produttive che territoriali. L'approccio è quello della creazione di poli di crescita, poli di sviluppo e di assi di sviluppo nelle aree interne, che decongestionino l'esagerata attrazione delle attività economiche da parte della capitale, che fomentino una politica di *regionalizzazione* dello sviluppo. Questo tipo di approccio è promosso parallelamente ad azioni che garantiscano un adeguato sviluppo del settore agricolo nelle aree rurali (piani nazionali di irrigazione, di preservazione di aree agricole, ecc), per contenere le onde migratorie verso le città. Nonostante questo obiettivo sia difficilmente raggiungibile (i movimenti rurale-urbano non tendono così facilmente a diminuire) di certo gli incentivi in appoggio alle agricolture familiari avrebbe risultati, nel lungo termine, nella parziale riduzione di pesanti disequilibri socio-economici esistenti. Il principale ostacolo per raggiungere ognuno degli obiettivi menzionati è la bassa qualità delle infrastrutture di trasporto, pesantemente danneggiate dagli anni del conflitto. La parte orientale del paese in particolare soffre di una generica mancanza di rotte di trasporto, e quelle esistenti sono gravemente degradate. Le inondazioni periodiche alle quali tale zona è soggetta durante la stagione piovosa aggravano ancor più la condizione delle strade. L'analisi della rete di infrastrutture esistenti è di fatto in corso

⁴ Ad oggi, più del 77% delle imprese attive sono localizzate nelle province di Luanda, Kwanza Sul, Cabinda e Namibe.

e sarà uno dei capitoli principali nel documento diagnostico preparativo alla formulazione della Pnotu.

10

Le direttrici di analisi (che Un-Habitat propone nel documento di diagnostico) che sono indicate come prioritarie per garantire che la Pnotu abbia come focus principale la riduzione degli squilibri territoriali sono le seguenti:

- le dinamiche demografiche e migratorie territoriali, siano esse originate da fattori storici, di urbanizzazione (accesso a servizi, al lavoro, ecc) o economiche (mega-investimenti, esplorazione mineraria o petrolifera, ecc);
- le relazioni tra aree urbane e rurali, con particolare attenzione alle relazioni tra aree coltivate e città, includendo aspetti socio-culturali, e flusso dei prodotti agricoli;
- i fattori di vulnerabilità ambientale e esposizione a disastri naturali;
- i processi di urbanizzazione nella capitale Luanda, nelle città intermedie e nelle città emergenti;
- il sistema di città e villaggi e la incidenza che esso ha nel territorio (gerarchie di pianificazione regionale) includendo i principali assi di trasporto, i corridoi di sviluppo e le zone economiche speciali;
- la legislazione e la struttura istituzionale vigenti responsabili della gestione del territorio.

Suoli e abitazione

La dislocazione della popolazione durante ed a seguito della guerra civile ha portato all'adozione di una visione sufficientemente inclusiva per quanto riguarda i diritti della popolazione urbana. Nel 2001 il governo approvò la legislazione che appoggia le popolazioni dislocate internamente (Pdi) e la legge sui suoli del 2004 (*Lei de Terras*) specificò i termini di regolarizzazione dei suoli occupati. In realtà, nonostante delle positive premesse legislative, la regolarizzazione dei suoli occupati non riuscì e tuttora non riesce ad attuarsi nei tempi previsti né nelle modalità sperate (ovvero nel totale riconoscimento dei diritti delle famiglie occupanti). Al contrario, sembra aver preso avvio una tendenza, da parte del governo, a volere stringere una morsa a livello di legislazione e tempistiche per quanto riguarda la regolarizzazione terriera. La Pnotu, in tal senso, potrebbe avere la preziosa possibilità di

controbilanciare queste tendenze, stabilendo direttive più morbide a riguardo e sensibilizzando i governi locali sulla necessità di un approccio differente.

A tale rispetto, la revisione della legislazione dei suoli nella nuova politica urbana in corso di elaborazione è focalizzata specialmente nella questione della tassazione a livello dei governi locali. Per rafforzare tale aspetto è necessario un processo di decentralizzazione per quanto riguarda le capacità finanziarie dei singoli governi provinciali e municipali nella gestione del territorio di propria pertinenza. Il sistema è attualmente fortemente centralizzato e dipendente da trasferimenti finanziari intergovernativi. Un rafforzamento delle autonomie finanziarie locali attraverso un programma di legalizzazione dei suoli potrebbe essere uno degli strumenti chiave per la promozione di uno sviluppo territoriale più equilibrato. Da questo punto di vista, l'*equipe* responsabile per la preparazione del diagnostico per la Pnotu, sta analizzando dettagliatamente le attuali problematiche di accesso ai suoli urbani e peri-urbani, a livello delle differenti province, e le dinamiche di insediamento nelle aree informali con particolare attenzione alle condizioni fisiche del quartiere e alla tipologia di occupazione dello spazio.

L'occupazione spontanea senza nessun tipo di direttiva, il consumo eccessivo di spazio per affrontare la nuova domanda abitativa, e il fallimento nella provvigione dei principali servizi urbani sono stati risultati *in primis* della mancanza di strumenti di pianificazione adeguati e dell'impossibilità di applicare adeguatamente la legislazione sul territorio (Lotu, *Lei de Ordenamento do Território e do Urbanismo*) approvata nel 2004. Per far fronte a tale situazione, negli ultimi anni il Minuha ha tentato di intensificare gli sforzi lanciando il *Programa Nacional de Urbanismo e Habitação* (Pnuh, lanciato nel 2008) e il *Sub-Programa Nacional de Habitação*. Entrambi i programmi avevano mete ambiziose per quanto riguarda la riduzione del *deficit* nazionale di abitazioni, come ad esempio il sotto-programma *Um milhão de casas*, che prevedeva la consegna di un milione di unità abitative nel periodo 2009-2012, anche tramite la modalità dell'auto-costruzione assistita (*autoconstrução dirigida*). Un altro tentativo di compensare il *deficit* abitativo è stato quello di promuovere la costruzione di nuove centralità (*novas centralidades*), ovvero quartieri residenziali completi di servizi, attraverso *partnerships* pubblico-privato e, secondo quanto stabilito anche nel Pnd, secondo modalità graduali e sequenziali.

Entrambi i programmi applicati hanno mete quantitative stabilite e direttrici specifiche di attuazione, ma non si appoggiano ad un quadro di gestione del territorio chiaro né appropriato, né possono contare su un programma nazionale di

miglioramento delle infrastrutture, fondamentale per fomentare gli insediamenti abitativi. In realtà, ciò che principalmente manca e che fa in modo che i programmi messi in atto sinora non si possano considerare efficienti, è una struttura politica di fondo chiara e pertinente. Ciò che continua a non essere chiaro e che la Pnotu dovrà puntualizzare è in che maniera questi programmi debbano essere considerati replicabili, e non iniziative destinate a rimanere tentativi isolati.

In che misura i programmi di riduzione di *deficit* abitativo siano di aiuto alla riduzione delle asimmetrie regionali e interprovinciali è un altro punto di osservazione fondamentale nella formulazione della Pnotu: l'altissima domanda di suolo urbano e di abitazione, oltre che la presenza ingente di espatriati con un altissimo potere di spesa, ha creato una bolla immobiliare di enormi proporzioni ed ha accelerato ancora più le tendenze di asimmetria regionale.

La Pnotu e il sistema di pianificazione

Per far fronte da un punto di vista spaziale ai disequilibri territoriali ed ai *deficit* di abitazione citati nei paragrafi precedenti, il Pnd 2013-2017 prevede chiaramente la revisione dei due principali strumenti esistenti di gestione del territorio: la *Lei de Terras* e la Lotu, entrambe approvate nel 2004. I vari tentativi di ridurre i *deficit* abitativi sono risultati essere una strategia non efficiente e sono sinora stati applicati senza un chiaro *framework* a livello di pianificazione, in un contesto di frammentazione legislativa, istituzionale e politica.

La mancanza di una solida base nel sistema di pianificazione del territorio e la necessità di riuscire a gestire l'occupazione *informale* e l'espansione urbana si riscontrano anche nell'elevatissimo numero di piani che le autorità provinciali e municipali hanno prodotto nell'ultimo quinquennio. Solo nell'arco di due anni (2013-2014) sono stati prodotti 103 piani di urbanizzazione e 58 piani direttori municipali, ed è in fase di ultimazione il Piano metropolitano di Luanda. Tali piani mancano completamente di una coordinazione a livello orizzontale (intermunicipale ed interprovinciale) e non sono inseriti in nessuna politica urbana a lungo termine. Oltre a ciò, rilevanza nello sviluppo territoriale hanno i recenti piani economici formulati (piani economici speciali, progetti strutturanti e piani di investimento, per citare i principali).

In tal senso, manca una chiara coordinazione tra i principali strumenti di gestione del territorio a livello fisico e quelli che attuano su un livello economico (localizzazione degli investimenti, priorità di sviluppo, corridoi di sviluppo o reti di poli di sviluppo). Questa mancanza di coordinazione (con i *deficit* istituzionali e finanziari che ne derivano) è abordata come filo conduttore per l'elaborazione di una nuova politica urbana.

Premessa fondamentale della Pnotu è, peraltro, che la pianificazione delle aree urbane (e i relativi investimenti che ne conseguono) sono l'aspetto centrale per la riduzione dei *deficit* sociali accumulati. In particolare, le disfunzionalità nelle aree urbane e nelle grandi aree metropolitane (ovvero in quelle aree in cui il consumo di suolo è più rapido rispetto all'offerta di servizi urbani), sono cause principali dell'esposizione a vulnerabilità strutturali nel territorio.

Compito della Pnotu è quello di colmare l'enorme distanza che in questo momento separa i piani prodotti negli ultimi anni e la realtà urbana di municipi e province; più in generale, c'è l'urgente bisogno di colmare il *gap* tra le modalità di pianificazione correnti ed il reale sviluppo del territorio. Nell'elaborazione della Pnotu è in corso un profondo processo di revisione degli strumenti di pianificazione vigenti, che identifica come principali impedimenti per una pianificazione efficiente:

(i) la mancanza di un sistema di catasto e informativo sui suoli e la mancanza delle liste degli occupanti; (ii) la mancanza di piani urbani che identifichino opportunamente le aree dove sarebbe effettivamente possibile cominciare un processo di regolarizzazione, o l'identificazione di aree alternative e di aree di espansione; (iii) una crescente pressione commerciale sui suoli urbani già occupati.

Per quanto riguarda invece la revisione di programmi specifici come il Pnuh e i suoi sub-programmi, l'analisi si focalizza sui seguenti punti: (i) la revisione degli strumenti per classificare e qualificare le diverse aree, per mezzo di piani territoriali ed urbanistici che permettano l'identificazione previa delle caratteristiche dei vari terreni; (ii) la proposta di armonizzazione tra i due principali strumenti di gestione del territorio (*Lei de Terras e Lotu*); (iii) le possibilità e le strategie per la semplificazione del processo di acquisizione dei suoli, in un'ottica di semplificazione principalmente burocratica e riflettendo sulle diverse competenze degli organi decisionali nel processo di concessione dei diritti fondiari; (iv) proposte strategiche di *capacity building* a livello di funzionari amministrativi locali nell'area della gestione del territorio e urbanistica.

A livello trasversale i temi abordati per limitare gli squilibri strutturali territoriali sono: (i) la coerenza del quadro politico-legislativo esistente; (ii) l'effettività

del quadro istituzionale esistente con particolare attenzione alle autorità locali; (iii) l'adeguamento del quadro economico-finanziario esistente alle necessità emergenti (i centri urbani come poli di attrazione, sviluppo ed opportunità economiche, il sistema di tassazione e i finanziamenti ai programmi di urbanizzazione).

La Pnotu si porrà la questione cruciale di come integrare a livello orizzontale, verticale e temporale (ma anche trasversale, nel senso di integrazione con piani economici esistenti) i vari strumenti del sistema di pianificazione. In tal senso, le questioni specifiche da trattare per arrivare a proposte concrete di ri-organizzazione del sistema corrente sono legate alla necessità di un complesso processo di *re-setting* delle priorità. La ri-definizione di una sorta di *lista di priorità* territoriali nel nuovo contesto economico in transizione è in corso sia attraverso interviste sul campo sia attraverso la revisione dei documenti legislativi e dei *report* prodotti sino ad ora. questione cruciale è stabilire dei criteri più accessibili (e che abbraccino trasversalmente i vari ministeri responsabili), per l'identificazione delle priorità (e alte priorità) per la preparazione pratica dei piani ai vari livelli locali. All'interno di questo esercizio di ri-definizione dei criteri e delle priorità, particolare importanza è data alla definizione (o costruzione laddove non esistono) a livello dei governi locali, dei pre-requisiti politici per tutta una serie di azioni quali: (i) inventari comunitari, processi di legalizzazione terriera e costruzione di nuove strategie legislative in tal senso; (ii) piani di mobilità e trasporti parallelamente all'identificazione delle aree di espansione urbana e di quelle per eventuali reinsediamenti; (iii) *capacity building* a livello di autorità provinciali e municipali per affrontare la crescente responsabilità a livello di pianificazione, dovuto in parte al *processo pilota* di decentralizzazione⁵.

Il ruolo della Pnotu nella pianificazione orizzontale

Nel secondo capitolo del *Documento de Fundamentação*, riguardante le vulnerabilità urbane e territoriali, si sottolinea come la componente di ordinamento del territorio sia cruciale in questo momento per correggere e ri-direzionare tendenze e premesse del sistema economico che hanno portato a gravi lacune a livello di pianificazione, a causa di una mancata interdipendenza tra le principali opzioni economiche (Poe) ed i piani territoriali. Trattati come sforzi di pianificazione diversi e

⁵ Tra il 50% e il 70% del personale tecnico formato è in questo momento impiegato della provincia di Luanda. La Pnotu (nella controparte di Un-Habitat) consiglia un accordo di cooperazione tra il Minuha e il Mat, attraverso l'Ifal (*Instituto de Formação de Administração Local*) per lo sviluppo di maggiori capacità in ambito di pianificazione e gestione urbana.

separati, hanno creato premesse controproducenti per l'integrazione orizzontale dei vari piani necessari.

Già nel Pnd la questione delle contraddizioni presenti nel sistema di pianificazione (derivanti principalmente dall'economia di esportazione petrolifera) è sollevata come maggior preoccupazione. Il Pnd suggerisce alcune strategie specifiche, *in primis* quella di concentrarsi sui piani di livello provinciale, ed in particolar modo nelle province meno sviluppate. Tale approccio deve però ancora essere assorbito, a livello spaziale, dai due piani nazionali quali:

- il Pndt, Piano Nazionale di Sviluppo del Territorio (*Plano Nacional de Desenvolvimento do Território*) elaborato dal Mpdt; si tratta di un piano essenzialmente economico che deve orientare spazialmente le direttive del Pnd. Tale piano necessita di una revisione a causa del recente contesto economico alterato;
- Il Pnot, Piano Nazionale di Ordinamento del Territorio (*Plano Nacional de Ordenamento do Território*) che è prerogativa del Minuha, e che dettaglia le implicazioni spaziali del Pnd.

A livello nazionale quindi la priorità è quella di creare i necessari meccanismi di coordinamento interministeriale tra Mpdt e Minuha nella metodologia di preparazione di ambo i piani menzionati e che dovrebbero essere visti come complementari l'uno all'altro.

Ciò che la Pnotu cercherà di apportare sarà una dimensione spaziale nei piani economici (che altrimenti non sono in grado di tradurre gli investimenti proposti in un utilizzo appropriato dei suoli) e delle macro-direttrici economiche nei piani territoriali e nei piani speciali (che corrono il rischio, senza una dimensione economica, di risultare inefficaci una volta implementati). Per ottenere ciò, la formula ideale sembra essere quella di una formulazione parallela dei due piani tramite una piattaforma di coordinamento tra i vari ministeri (a livello orizzontale) e tra i vari governi locali (a livello verticale). Ciò aiuterebbe anche a prevenire la duplicazione di strumenti di gestione del territorio.

Riguardo la sequenzialità tra i piani, una strategia che la Pnotu cercherà di attuare sarà una sorta di interazione gerarchica tra i tre principali livelli (nazionale, provinciale e municipale). Nonostante la formulazione dei Piani nazionali in genere preceda quella dei piani sub-nazionali, se si vuole colmare i *gap* accumulati nel sistema di pianificazione, una tale subordinazione può non risultare efficiente. Coinvolgere i

governi provinciali nella formulazione dei piani a livello nazionale può risultare una modalità utile, considerando che esistono aree provinciali che necessitano urgentemente di piani speciali. Questo esercizio sarebbe utile anche a livello di *capacity building* a livello nazionale.

A livello metodologico, esiste frequentemente la tendenza, durante la formulazione di una politica, di passare rapidamente dalla formulazione degli obiettivi alla definizione di mete quantitative ed indicatori misurabili. In realtà, la Pnotu prevede che questo sia il passo finale della formulazione della politica, evidenziando il fatto che tali indicatori siano definibili solo posteriormente al processo di analisi delle risorse disponibili (a livello finanziario, tecnico ed umano) e all'identificazione di lacune significative in tal senso. L'analisi delle restrizioni strutturali sarà quindi la base per la definizione degli indicatori e delle mete. Indicatori e mete saranno suddivisi per attori e settori e un piano di monitoraggio accompagnerà la formulazione della Pnotu con speciale attenzione a indicatori (si menzionano i principali) quali: (i) determinazione dei livelli di sussidio ammissibili; (ii) meccanismi di credito e attribuzione per le autorità locali; (iii) sistemi informativi riguardo suoli e registri di proprietà; (iv) l'introduzione di imposte nella gestione urbana.

E' evidente che si tratta di indicatori che dipendono da decisioni politiche che non hanno a che vedere né con un solo ministero né con un solo mandato. Ciò mette in risalto quanto la formulazione della Pnotu dipenda in realtà (ed accompagni, promuova) da un profondo processo di riforma nazionale istituzionale. Senza tale riforma la Pnotu risulterà limitata, non concreta e difficilmente applicabile, riproponendo modelli di sviluppo frammentati, non coordinati e difficilmente replicabili.

Lista di Acronimi

Dnotu *Direcção Nacional de Ordenamento do Território e Urbanismo*

Ifal *Instituto de Formação da Administração Local*

Lotu *Lei do Ordenamento do Território e Urbanismo*

Mat *Ministerio da Administração do Território*

Minuha *Ministerio do Urbanismo e Habitação*

Mpdt *Ministerio do Planeamento e Desenvolvimento Territorial*

Nup *National Urban Policy*

Pnd *Plano Nacional de Desenvolvimento*

Pndt *Plano Nacional de Desenvolvimento do Território*

Pnot *Plano Nacional de Ordenamento do Território*

Pnotu *Política Nacional de Ordenamento do Território e Urbanismo*

17