

Citizenship by design.

Questione sociale come questione urbana: cinquant'anni di politiche contro la povertà negli Usa

*Alessandro Coppola**

Il presente contributo propone una breve rassegna di quattro casi di politiche urbane contro la povertà che qui sono assunti come idealtipici delle definizioni e ridefinizioni delle idee di integrazione e di cittadinanza che si sono prodotte nel contesto americano negli ultimi cinquant'anni.¹ Queste politiche rappresentano – è questa la tesi centrale del contributo – altrettante forme di *citizenship by design* capaci di illuminare caratteri salienti e plurali dell'ideologia democratica americana. Prima di esaminare i quattro casi di politiche è tuttavia necessaria una presentazione delle forme essenziali della “produzione dello spazio” per come essa si presenta in quel contesto e delle implicazioni di queste stesse forme essenziali.

Uno spazio prodotto per differenza

Negli Stati Uniti, la “produzione dello spazio” è da sempre l'esito di un rapporto eccezionalmente dinamico e turbolento fra differenze di classe e demografiche, forme dell'organizzazione sociale e stili di vita.² Quello americano è uno spazio appreso largamente “per differenza” all'interno del quale, più che altrove, i processi di valorizzazione territoriale si fondano sulla distinzione, il distanziamento e perfino sul relegamento (delle popolazioni e delle condizioni indesiderate). Questo spazio costruito per differenza si rivela un potente meccanismo di riproduzione delle differenze: più la questione sociale e razziale è questione spaziale, più la collocazione dell'individuo nello spazio sarà un ingrediente vitale della sua collocazione sociale e quindi della sua autopercezione in termini di *status*, assimilando di fatto l'identità sociale degli individui alla loro posizione spaziale.³ Implicazione necessaria di tale meccanismo è la maggiore rilevanza che, sempre nella cultura americana, ha la mobilità: la mobilità nello spazio come forma e manifestazione di libertà intesa come diritto alla distinzione e al distanziamento, e quindi come espressione diretta del proprio successo o viceversa del proprio insuccesso sociale.

Da questo punto di vista, il concetto di “carriera abitativa” – da anni impiegato anche nel dibattito scientifico italiano – trova nei processi di successione violenta delle classi e dei gruppi etnici nello spazio metropolitano americano forse la più virulenta delle sue rappresentazioni. Ma l'eccessiva mobilità è anche percepita quale fonte di problemi: la mobilità dei poveri genera allarme e giustifica la mo-

bilità delle classi medie. Come dimenticare la preoccupazione della *excessive mobility* fatta propria dai sociologi della scuola di Chicago agli inizi del secolo scorso? Nella loro riduzione ecologica della vita urbana, erano le aree di primo impatto dell'immigrazione – laddove s'imponeva la figura dell'irregolare e del *transient*, cioè del soggetto scarsamente integrato che vagava da un punto all'altro dello spazio – a rappresentare l'anello più turbolento e problematico delle catene di successione ecologica: la troppa mobilità rischiava infatti di mettere in crisi il metabolismo della città producendo disordine, disorganizzazione e panico nell'insieme dell'organismo urbano.

Se queste sono le forme essenziali della sua produzione, allora è evidente come nell'economia politica della società americana lo spazio rappresenti una irrinunciabile dimensione non solo dell'analisi dei fatti sociali, ma anche della formulazione dei progetti politici. Per queste ragioni – diversamente dall'Europa – il contesto americano si è caratterizzato, e ancora si caratterizza, per la spiccata politicizzazione del costruito del "quartiere", ovvero la *community*. Il quartiere si è infatti offerto quale veicolo essenziale di progetti politici anche opposti, perché fondati su concezioni inclusive o esclusive dell'integrazione e della cittadinanza. Più che altrove a imporsi è stata l'irresistibile ma perniciosa idea democratica dell'autogoverno locale come diritto legittimamente appropriabile da qualsiasi popolazione alla scala che questa considerava più adeguata al perseguimento dei propri fini. La rilevanza del quartiere è dipesa soprattutto dalla necessità – per le popolazioni coinvolte in quei turbolenti e dinamici processi di produzione dello spazio che abbiamo citato – di dotarsi di "progetti politici di territorio" finalizzati a un'efficace competizione per l'intercettazione e preservazione di determinati beni, fossero essi simbolici o materiali, la cui sfera di uso, appropriazione e scambio sarà proprio quella urbana (e poi metropolitana).

Grazie alla diffusione dei *restrictive covenants* – i contratti fra proprietari che li impegnano a preservare la "linea del colore" – il quartiere etnico si tramuterà facilmente nel *defendent neighborhood* dei *white ethnics* impegnati a contenere la "invasione" afroamericana in quanto portatrice del rischio di declassamento. Simmetricamente il ghetto afroamericano, nelle fasi più acute della conflittualità razziale, si presterà a progetti di sviluppo endogeno che in qualche caso si nutriranno di ambizioni addirittura separatiste. Ancora, a partire dagli anni Settanta del secolo scorso, l'idea di una secessione da città e aree metropolitane viste come fonte di pericolo e insicurezza troverà nelle *gated communities* e nei *common interest developments* – quartieri recintati e protetti, nella grande maggioranza dei casi suburbani, retti da governi privati di natura contrattuale – la più coerente delle rappresentazioni.⁴

La logica della separazione si è manifestata secondo scale e nature anche molto diverse tra loro. Nel caso dei ceti medi e superiori, che costituiscono la componente principale della maggioranza bianca, la sovranità locale è stata esercitata in una chiave separatista nei confronti di una dimensione locale – la città e l'area metropolitana nelle quali l'incidenza demografica delle minoranze andava progressivamente crescendo – di cui si rifiutava la complessità sociale. All'opposto, nel caso del separatismo afroamericano che per la verità è scarsamente rappresen-

tativo, ma comunque significativo, la sovranità locale è stata ricercata anche come prefigurazione di un vero e proprio progetto secessionista. Questa accresciuta rilevanza del motivo separatista nei “progetti politici di territorio” ha senza dubbio conosciuto una forte accelerazione nel contesto dei processi di metropolizzazione e postmetropolizzazione, di cui la suburbanizzazione di massa è stato uno dei veicoli fondamentali. Se fino alla prima parte del Novecento la posta in gioco è stata la hirschmaniana *voice* nell’ambito delle arene della politica urbana – si pensi all’era delle “macchine” politiche clientelari e al sistema delle cosiddette trincee urbane (*city trenches*) descritte da Ira Katznelson – nella seconda metà del secolo la posta in gioco è diventata l’*exit*, nella chiave secessionista che abbiamo discusso poco sopra, ovvero nella forma di una “ribellione delle élites” (un’élite spesso molto media) che ha trovato nella dimensione spaziale il suo terreno d’elezione.⁵

In questo quadro non stupisce che, sebbene in chiavi molto diverse, quando si è trattato di affrontare la “questione sociale come questione urbana” si sia ricorso a una fattispecie particolare di “progetti politici di territorio”: progetti d’iniziativa pubblica volti a trattare e integrare le popolazioni che in questo spazio dinamico e turbolento si trovavano a occupare le posizioni più sfavorevoli. Dal movimento delle *Settlement Houses* della città industriale di inizio Novecento alle *Community Development Corporations* di oggi il repertorio sociale e culturale delle politiche urbane contro la povertà è cambiato ripetutamente, ma a non essere mai stata messa seriamente in discussione è l’assoluta centralità e rilevanza della leva spaziale nella costruzione intellettuale e nell’operativizzazione di queste politiche.

In questo contesto, la sinistra – sia la tradizione *liberal*, sia quella *progressive* – ha fatto della manipolazione proattiva dello spazio una delle leve fondamentali per il perseguimento di determinati progetti di cittadinanza. Realizzare la “promessa americana”, nella vicenda della sinistra, ha sempre implicato un tentativo di rimessa in ordine del rapporto fra individui, comunità e spazio sia attraverso la garanzia del diritto alla mobilità, sia attraverso la garanzia di un qualche intervento di risarcimento a favore di chi non aveva i mezzi per esercitare la mobilità. Queste politiche – ed è questo l’argomento centrale del presente articolo – rappresentano quindi un’opportunità irrinunciabile di analisi di quello che potremmo definire il *social and political by design*. Nel prossimo paragrafo presentiamo i quattro casi di politiche urbane contro la povertà che procederemo poi a discutere nelle conclusioni.

Questione sociale come questione urbana: quattro casi di politiche

La scena dei quattro casi di politiche che andiamo a presentare è essenzialmente quella del “ghetto” della metropoli postindustriale, per come esso è stato presentato dalla letteratura a partire dagli anni Sessanta dello scorso secolo.⁶ I suoi caratteri principali sono la sovrarappresentazione e concentrazione di popolazioni svantaggiate – appartenenti in larga parte alle minoranze e prima di tutto a quella afro-americana – a seguito di processi di sostituzione delle popolazioni precedenti nel frattempo suburbanizzatesi, il configurarsi di questo svantaggio nei termini di una disaffiliazione ed esclusione strutturale di queste popolazioni rispetto ad agenzie di “integrazione” quali il sistema formativo, il mercato del lavoro e non da ultimo

la famiglia mononucleare, la pervasività di fenomeni di forte degrado del patrimonio edilizio, di declino dei valori immobiliari e di diffusione di comportamenti antisociali e criminali. Questa scena ha conosciuto nell'arco degli ultimi cinquant'anni qualche cambiamento, per la verità modesto: nel ciclico inverarsi dei modelli di successione ecologica proposti dalla scuola di Chicago, alcuni di questi quartieri sono stati rigenerati e gentrificati anche grazie al ritorno di una parte pur piccola della classe media bianca a uno stile di vita urbano, mentre contestualmente alcuni *suburbs* hanno conosciuto forme di degrado e di concentrazione di popolazioni povere. Questi pur marginali aggiustamenti hanno avuto luogo in un paese che, con il passare dei decenni, è divenuto complessivamente meno segregato dal punto di vista residenziale, ma nel quale il ruolo della "linea del colore" rimane ancora estremamente influente nella distribuzione sia della ricchezza (*wealth*), sia dei redditi (*income*) disponibili. Le quattro politiche che esaminiamo sono: 1) il *Community Action Program*; 2) le *Community Development Corporations*; 3) il programma *Moving to Opportunity for Fair Housing*; 4) i *Community Benefit Agreements*.

Anni Sessanta del Novecento: il *Community Action Program*

Come è noto, divenuto presidente dopo l'assassinio di John F. Kennedy, Lyndon B. Johnson manifesterà l'intenzione di varare un insieme di interventi estesi e innovativi di lotta alla povertà, dichiarando la propria incondizionata *War on Poverty* in occasione del discorso sullo stato dell'Unione del gennaio 1964. Fra il 1964 e il 1968, l'amministrazione Johnson otterrà dal Congresso l'approvazione dei programmi sanitari *Medicare* e *Medicaid* e di quello pensionistico della *Social Security*. Negli stessi anni, nel solco delle sperimentazioni dell'amministrazione Kennedy, Johnson introdurrà alcuni programmi volti alla risoluzione della "crisi urbana": l'*Economic Opportunity Act* (EOA) sarà considerato da molti osservatori come l'atto legislativo più significativo della *War on Poverty*, seppure dal punto di vista finanziario altri programmi – quali i citati interventi assicurativi in campo sanitario e previdenziale – assorbiranno quote del bilancio federale ben più consistenti. La filosofia di fondo dell'EOA sarà quella di aggredire la natura multidimensionale della povertà urbana attraverso una serie di programmi sociali – dai servizi per l'infanzia a quelli per la salute, dalla formazione al lavoro – ispirati ai principi dell'integrazione delle politiche, della loro prossimità rispetto ai destinatari e della partecipazione dei residenti alla loro ideazione e attuazione.⁷

Secondo le linee guida dell'EOA, i programmi andavano "ancorati" alla vita dei quartieri, nei loro tempi di vita e nelle forme tipiche della socialità locale, avendo cura di raggiungere i settori più deboli delle popolazioni. Il ruolo degli operatori doveva mutare assumendo funzioni di mediazione e, se necessario, di difesa (*advocacy*) delle popolazioni di fronte alle istituzioni pubbliche. Più complessivamente, si intendeva perseguire il coinvolgimento non solo nel disegno ma anche nella fornitura stessa dei servizi. A emergere sarà una nuova leva di residenti impiegati nelle strutture sanitarie di quartiere (*Neighborhood Health Centers*), nei servizi di cura dell'infanzia (*Head Start*), nei Centri di salute mentale (*Community Mental Health Centers*), ma anche nelle scuole, nei dipartimenti della salute pubblica ed in altre organizzazioni non-profit coinvolte nella *War on Poverty*.

La dimensione del quartiere si presenterà così come l'arena ideale entro la quale agire sia per la riforma delle politiche rivolte alle popolazioni delle *inner cities* povere, sia per il rafforzamento delle loro capacità di mobilitazione e di pressione nei confronti delle istituzioni e dei gruppi di potere che le controllavano. I due processi saranno visti come largamente interdipendenti: da un lato, i nuovi programmi riformavano "dall'alto" l'offerta di politiche e di servizi nei quartieri poveri; dall'altro, davano alle popolazioni gli strumenti per aumentare il proprio potere di condizionamento e di pressione, rendendo sostenibile e duraturo il percorso di riforma. In particolare, sarà questo il senso del *Community Action Program* (CAP) con il quale una nuova organizzazione di emanazione federale ma radicata nel territorio – la *Community Action Agency* (CAA) – diventava di fatto responsabile non solo dell'attuazione di un numero crescente di programmi federali amministrati dall'EOA, ma anche dell'ideazione di ulteriori interventi a discrezione delle nuove équipes.

In nome del principio della "massima partecipazione possibile" (*maximun feasible participation*), le nuove agenzie dovevano assicurare la più larga partecipazione delle collettività locali alle decisioni e alla loro messa in atto. Quello della composizione degli organismi di direzione delle *Community Action Agencies* diverrà uno dei principali terreni di scontro fra visioni e interessi contrapposti. A confrontarsi prima di tutto saranno l'istinto al controllo dei poteri locali e di alcuni settori del governo federale da una parte e dall'altra la spinta militante della comunità afroamericana che – sostenuta dai suoi "compagni di strada" bianchi e progressisti – vedrà nelle nuove agenzie l'occasione per costruire avamposti di autodeterminazione e di organizzazione del conflitto all'interno dei ghetti. Molte *Community Action Agencies*, in virtù di una lettura estensiva del principio della massima partecipazione possibile, si trasformeranno così in efficienti veicoli di protesta e rivendicazione per le popolazioni povere nei confronti delle istituzioni pubbliche – a partire dalle amministrazioni che tradizionalmente gestivano i programmi di welfare – e delle leadership politiche al governo delle città, facilitando la formazione di una nuova leva di militanti e dirigenti per le organizzazioni afroamericane di ogni orientamento.

Anni Ottanta del Novecento: le *Community Development Corporations*

Dopo l'archiviazione o meglio la "normalizzazione" dell'esperienza controversa delle CAA, nelle *inner-city* si radicherà una nuova creatura: la *Community Development Corporation* (CDC). Nate sotto la spinta di una nota campagna di Robert Kennedy, le nuove strutture erano chiamate a rispondere a quelli che erano percepiti come fallimenti delle politiche urbane della *War on Poverty*. Le CDC avrebbero affrontato, con un approccio olistico, il tema dello sviluppo dei ghetti urbani, promuovendo iniziative non solo nell'ambito dei servizi sociali ma anche in quelli della riqualificazione edilizia, della formazione professionale e dello sviluppo economico. A titolo di esempio, fra le iniziative promosse dalla prima e probabilmente più nota delle CDC – la *Bedford-Stuyvesant Development Corporation*, operante

nell'omonimo quartiere di Brooklyn – erano da annoverare l'apertura di un supermercato a gestione cooperativa e di una fabbrica di cavi per computer, entrambi destinati a impiegare la manodopera locale. Pur essendo finanziate in origine dallo stesso governo federale, le CDC si consolideranno quali organizzazioni non-profit aperte a diverse fonti di finanziamento.

Fra gli anni Sessanta e Settanta, i riferimenti culturali e i bacini di attivismo cui attingeranno le nuove organizzazioni saranno ancora quelli del "decennio militante": dopo un effimero coinvolgimento della tendenza del *Black power*, le CDC prenderanno il largo grazie al coinvolgimento delle comunità religiose afroamericane, spesso legate all'eredità dei movimenti per i diritti civili e a esperienze di attivismo locale ispirate ai modelli di *community organizing* di Saul Alinsky.⁸ Successivamente, con gli anni Ottanta, le nuove organizzazioni perderanno progressivamente il loro carattere "di base" e il loro radicamento nelle culture politiche radicali per avviarsi, sotto gli auspici tanto del governo federale, quanto della grande filantropia privata, sulla strada di una profonda razionalizzazione e professionalizzazione della loro attività.

In particolare, sarà la Ford Foundation a essere protagonista della nuova stagione, che vedrà la costruzione di alloggi diventare l'attività centrale delle CDC, anche in virtù di alcuni importanti cambiamenti legislativi quali il *Community Reinvestment Act* del 1977 e l'introduzione del *Low-Income Housing Tax Credit* nel 1986. Negli anni Duemila, la presenza delle CDC si sarà allargata a un numero molto elevato di quartieri poveri anche al di fuori della *Rustbelt*, la "cintura della ruggine" delle città impoverite dalla deindustrializzazione, e l'area di maggiore insediamento delle politiche urbane contro la povertà. La devoluzione di gran parte delle funzioni di riqualificazione urbana, di animazione sociale e di produzione di edilizia sociale alla cosiddetta *Community Development Industry*, vale a dire l'insieme degli attori del settore del non-profit urbano, proprio a partire dalle CDC, ha goduto negli anni di un consenso pressoché unanime nell'arena politica, consenso che ne ha reso possibile la sorprendente longevità.

Anni Novanta del Novecento: *Moving to Opportunity*

Nonostante il vasto consenso di cui godranno le CDC, non mancheranno le voci critiche nei confronti del tradizionale approccio areale al trattamento della povertà urbana. Una vicenda giudiziaria sarà l'occasione per sperimentare una politica pubblica che, da questo punto di vista, rappresenterà una netta discontinuità con il passato. Nel 1976, una sentenza della Corte suprema dello stato dell'Illinois sanzionava le politiche della *Chicago Housing Authority* (CHA) per avere contribuito alla riproduzione della segregazione residenziale. Secondo la sentenza, le politiche della CHA avevano violato i diritti civili dei residenti dell'edilizia pubblica, costringendoli di fatto a vivere in condizioni di forte segregazione razziale e sociale. Il risultato della sentenza era l'introduzione da parte dello stato di un programma per il finanziamento di voucher abitativi che permettesse a residenti afroamericani nei progetti di *public housing* di traslocare in quartieri di edilizia privata a maggioranza bianca.

Negli anni Novanta, il Programma Gautreaux – dal nome della donna all’origine del ricorso alla Corte suprema dell’Illinois⁹ – diverrà il modello per la sperimentazione di un programma, questa volta federale, di deconcentrazione della povertà. Nel 1993, nell’ambito di un più complessivo riassetto delle politiche urbane, l’amministrazione Clinton lancerà un’iniziativa sperimentale, denominata *Moving to Opportunity for Fair Housing*, fondata sull’utilizzo dello stesso strumento cui aveva fatto ricorso il Programma Gautreaux – il voucher abitativo, peraltro già introdotto dalle amministrazioni Nixon – per consentire a residenti di aree a grande concentrazione di povertà di traslocare in aree a bassa concentrazione di povertà. Con il programma federale, al criterio razziale si sostituiva un criterio reddituale: i voucher erano spendibili esclusivamente per l’affitto di residenze in quartieri con un tasso di povertà inferiore al 10 per cento, mentre nel caso del cosiddetto Programma Gautreaux sperimentato in Illinois erano spendibili in aree in cui la popolazione afroamericana non superava il 30 per cento del totale. Le famiglie coinvolte nel programma ottenevano inoltre sostegno nella ricerca del nuovo alloggio, prestandosi nel contempo alle attività di monitoraggio previste ai fini della valutazione.

Speculare a *Moving to Opportunity*, il programma *Hope VI* – altra iniziativa dell’amministrazione Clinton – finanzierà la demolizione di alcuni insediamenti di *public housing* e la loro sostituzione con progetti abitativi che prevedono una più limitata quota di alloggi pubblici a favore della presenza di alloggi privati destinati a una domanda di classe media. Se *Moving to Opportunity* intendeva conseguire la “mescolanza sociale” attraverso la mera dispersione dei poveri, *Hope VI* la perseguirà anche per mezzo dell’attrazione della classe media laddove tradizionalmente risiedevano soltanto i poveri.

Anni Duemila: i *community benefit agreements*

I controversi esperimenti dell’amministrazione Clinton rappresenteranno il canto del cigno delle politiche urbane federali. Negli anni Duemila, il progressivo deperimento del ruolo di Washington nel trattamento della questione sociale come questione urbana si accompagnerà tuttavia a una fase di profonda innovazione delle forme di attivismo urbano organizzate attorno agli obiettivi della “giustizia urbana” e del “diritto alla città”. Queste innovazioni condurranno in particolare all’introduzione di un dispositivo – denominato *Community Benefit Agreement* (CBA) – che verrà a rappresentare quella che potremmo definire una “politica pubblica di fatto”. I CBA saranno uno degli esiti più rilevanti del riorientamento del sindacalismo americano dal modello *business unionism* a quello del cosiddetto *community* o *social movement unionism*, riorientamento di cui la campagna *Justice for Janitors* lanciata nel 1990 a Los Angeles (per l’organizzazione di portieri addetti alle pulizie, e popolarizzata dal film *Bread and Roses* di Ken Loach) rappresenterà per anni il modello.

La riscoperta del territorio da parte del movimento sindacale americano maturerà in passaggi successivi.¹⁰ Il primo sarà la rivitalizzazione di alcune strutture territoriali tradizionalmente deboli dell’AFL-CIO, la principale confederazione

sindacale del paese. Il secondo, più ambizioso, sarà l'investimento nella strutturazione di un nuovo campo di attori urbani e metropolitani impegnati nella realizzazione di campagne territoriali sui temi del modello di sviluppo urbano, delle trasformazioni urbanistiche, delle politiche ambientali e delle condizioni del mercato del lavoro. A rappresentare questa seconda direzione ci saranno le strategie di cosiddetto *regional power building*, vale a dire la costruzione su base regionale di coalizioni sociali di orientamento progressista "capaci di modellare in modo proattivo decisioni politiche ed economiche in una regione metropolitana". Le campagne del *regional power building* avranno l'obiettivo di condizionare le scelte politiche nel breve termine, costruendo al tempo stesso la capacità a lungo termine del movimento, combinando attività "dal di dentro" (l'attività di *lobby*) con attività "dal di fuori" (la mobilitazione sociale). Le nuove strutture di "elaborazione e azione" (*think-and-do-tanks*) – ci limitiamo in questa sede a citare il caso più noto, quello della *Los Angeles Alliance for a New Economy* (LAANE) – promosse dalle organizzazioni sindacali locali anche facendo ricorso a finanziamenti di origine filantropica, e volte a unire funzioni di ricerca, di elaborazione di strategie d'azione e di *coalition building* saranno all'origine della diffusione dei CBA. Il CBA è un contratto negoziato fra un operatore immobiliare e una coalizione di attori territoriali operanti nell'area oggetto di una proposta di trasformazione urbanistica da parte del primo. Essenzialmente, un CBA contiene la previsione di beni e servizi pubblici che il costruttore fornirà all'area in cambio del sostegno al progetto da parte degli attori territoriali. Le trattative per i CBA possono essere avviate su richiesta di una coalizione di attori, del costruttore stesso o anche su invito dell'amministrazione pubblica. Una volta completato, il CBA può trasformarsi in un progetto concordato (*development agreement*) fra il costruttore e l'amministrazione pubblica. I CBA hanno permesso alle coalizioni locali di ottenere, rendendoli legalmente esigibili, importanti miglioramenti nei progetti quali l'incremento del numero di alloggi sociali previsti, il miglioramento delle condizioni di assunzione e impiego dei lavoratori nelle nuove attività economiche generate, la realizzazione di attrezzature pubbliche e il miglioramento delle condizioni ambientali e di sostenibilità.

The social and the political by design

Questa pur sintetica presentazione di quattro casi di politiche urbane ci ha fornito il materiale utile alla formulazione di alcune riflessioni conclusive sul tema di questo contributo. Definendo l'integrazione, le politiche che abbiamo richiamato definiscono allo stesso tempo la "cittadinanza" facendo leva sullo spazio – la città, ma soprattutto il quartiere – non solo per descrivere queste categorie ma anche per rappresentarle e costituirle attraverso la loro stessa messa in opera. Nella maggioranza dei casi, si tratta di politiche promosse dal governo federale volte a una qualche forma di attivazione del locale in una chiave sia sussidiaria (si pensi al ruolo della filantropia nella diffusione delle *community development corporations*), sia più tradizionalmente pubblica, attraverso la mobilitazione delle amministrazioni statali e locali. Nel caso del movimento dei *community benefit agreements*, emerso nel contesto di una *governance* neoliberale ormai matura, ci troviamo vice-

versa di fronte a quella che abbiamo definito “politica pubblica di fatto”, ovvero una politica che pur non essendo il frutto di una organizzata e conseguente azione istituzionale – che spetterebbe in questo caso all’autorità locale – ha prodotto esiti rilevanti in campi nei quali tradizionalmente questa ha un ruolo influente se non prevalente. Nel discutere ciascuno dei quattro casi, per ragioni che si renderanno evidenti, lascerò per ultimo il caso del *community action program*, partendo di conseguenza dalle *community development corporations*.

Le CDC sono creature eclettiche che si sono dimostrate capaci di prestarsi a “progetti politici di territorio” anche molto diversi fra loro, se non del tutto opposti. L’obiettivo di uno sviluppo endogeno dei quartieri, attuato anche per mezzo di forme alternative di organizzazione economica come cooperative e *landtrust*, è stato progressivamente sostituito da quello di una loro crescente integrazione nei circuiti della valorizzazione urbana non solo immobiliare associati alla “rinascita urbana” degli anni Novanta. Strategie di marketing territoriale finalizzate ad attrarre residenti, visitatori e investitori sono entrate nel repertorio delle politiche di queste organizzazioni che, di fatto, si sono rese protagoniste di progetti di gentrificazione “morbida” di diversi quartieri delle *inner cities*. L’obiettivo della *Community Development Industry* è diventato il riposizionamento strategico dei quartieri poveri sul mercato metropolitano: le CDC hanno investito in azioni che permettesero a quei quartieri di divenire “più attraenti di altri” (*competitive neighborhoods of choice*), cioè in grado di attrarre quella classe media che normalmente dispone dei mezzi per scegliere dove vivere.

Questa vistosa torsione culturale delle CDC non sarebbe stata possibile se, in virtù di un largo e duraturo consenso bipartisan, la proprietà della casa non fosse nel tempo divenuta l’unica vera e irrinunciabile architrave delle politiche sociali e urbane del governo federale. In prima battuta, il governo federale è intervenuto nel mercato del credito – e quindi anche del credito immobiliare – al fine di garantirne l’accessibilità alle minoranze e ai loro quartieri un tempo esclusi a causa di odiose pratiche di discriminazione. Successivamente, in una fase di bassa crescita dei redditi reali, l’attivo sostegno federale alla proprietà della casa anche per le minoranze è divenuto funzionale all’accesso a beni fondamentali ai fini della riproduzione sociale come, per esempio, l’istruzione superiore, oppure, sebbene in misura diversa, alla sanità; beni che negli Stati Uniti non sono socializzati e che da sempre sono strettamente associati all’appartenenza alla classe media. La parola d’ordine delle politiche federali è diventata la *wealth creation*, o “creazione di ricchezza”, cioè l’inclusione attiva di minoranze e ceti inferiori nei processi di patrimonializzazione e quindi di finanziarizzazione della società. Le CDC hanno giocato un ruolo rilevante in questi processi facendo leva sul ritorno del credito nella *inner city* e specializzandosi nella produzione di unità immobiliari nei quartieri poveri.

Fino agli anni Ottanta, la focalizzazione è rimasta sull’edilizia sociale, anche attraverso intelligenti soluzioni cooperative – si pensi all’epopea partecipativa e cooperativa della ricostruzione del South Bronx a New York – mentre, come abbiamo visto, l’attenzione si è spostata successivamente verso un’offerta immobiliare volta ad attrarre la classe media. In questa prospettiva, gli indicatori fondamentali

dell'efficacia della loro azione sono divenuti il valore degli immobili e l'incidenza dei proprietari sul totale dei residenti, entrambi segni della solidità e desiderabilità di un quartiere. Contestualmente, le CDC si sono anche specializzate nell'offerta di una vasta gamma di servizi nei campi della sicurezza urbana, della rete distributiva, della pianificazione urbana nell'intento di migliorare il clima di mercato dei singoli quartieri. La più recente evoluzione di queste creature della prima stagione delle politiche urbane federali ci offre quindi un'interpretazione nitida del tema di questo contributo: l'integrazione è stata tematizzata in termini neoliberali – essenzialmente, l'inserimento dei quartieri poveri e delle loro popolazioni nei circuiti del mercato urbano e nelle opportunità di patrimonializzazione e quindi finanziarizzazione che questi offrono – mentre la concettualizzazione della cittadinanza urbana è stata radicata profondamente nell'ideologia della casa in proprietà (*homeownership*). A imporsi è stata la cultura del "civismo proprietario", una cultura fondata sulla subordinazione dell'azione collettiva locale alle strategie individuali di accumulazione e remunerazione dell'investimento immobiliare. Questa cultura, proclamata esplicitamente dalla larga maggioranza dei leader delle CDC, vede nel cittadino-proprietario preoccupato per la preservazione del valore del proprio investimento immobiliare l'agente essenziale nella produzione collettiva di tutti quei beni – la cura dello spazio pubblico, la sicurezza, la partecipazione agli affari locali – che sono indispensabili alla preservazione e al miglioramento della posizione competitiva di un quartiere.¹¹

Anche nel caso di *Moving to Opportunity*, la concezione dell'integrazione e della cittadinanza è neoliberale, ma con un sovrappiù di drammatizzazione legato alla forte dimensione di ingegneria sociale che il programma implicava. In questo caso, il "ghetto" è ritenuto talmente senza speranza da dover essere programmaticamente abbandonato e svuotato della sua popolazione: il ruolo dello stato è qui quello di organizzare la *exit* degli individui – per la verità solo di alcuni – nel modo più ordinato e benefico possibile. I motivi culturali sono diversi e tutti interessanti ai fini di questo contributo: la mobilità come qualità essenziale dell'identità americana nei termini che abbiamo esposto all'inizio e che in questo caso lo stato è chiamato a promuovere e addirittura sussidiare; l'assimilazione alla maggioranza bianca come orizzonte di fatto della politica sociale (gli abitanti del ghetto sono ricollocati in aree in cui ci siano meno poveri e quindi, nella gran parte dei casi, meno afroamericani e appartenenti alle minoranze); l'abbandono totale del tema dello sviluppo collettivo della comunità di appartenenza e l'economicismo come principio guida di un'azione pubblica che persegue come fine ultimo l'inserimento dell'individuo in una "struttura delle opportunità" che gli permetta la massimizzazione dei vantaggi comparati appropriabili. Sebbene radicata nella tradizione delle politiche antidiscriminatorie – come abbiamo visto, il programma scaturisce in prima istanza da una controversia giudiziaria – questa politica trova i propri punti di riferimento intellettuali nelle teorie sulla povertà urbana dominanti nel contesto americano. Prevale l'idea che la concentrazione della povertà conduca a una forma di svantaggio aggiuntiva rispetto a quella sociale tradizionale – i cosiddetti "neighborhood effects" che vedrebbero un povero che vive in un quartiere povero in una condizione peggiore rispetto a un povero che vive in un quartiere

di classe media – anche attraverso la diffusione di *role-models* negativi fatti di re-ritenza alla vita familiare, disponibilità alla delinquenza, estraneità al lavoro. E infine l'idea che le opportunità per un individuo dipendano dal suo inserimento nelle reti *lunghe* del capitale sociale, invece che nelle reti *corte* del capitale sociale assimilabili ai legami familiari e a quelli di prossimità.

Le valutazioni mediocri ricevute dalle attuazioni del programma (al centro delle critiche, in particolare, sono state le “crisi di rigetto” di molti degli individui ricollocati), la sua relativa dispendiosità e il carattere controverso di qualsiasi azione pubblica che comporti la rilocalizzazione di popolazioni appartenenti alle minoranze (il fantasma del “rinnovamento urbano”, *urban renewal*, come “allontanamento del negro”, *negro removal*, è ancora presente) ne hanno fatto un programma episodico, che tuttavia ha rappresentato l'acme della torsione neoliberale delle politiche urbane. La tematizzazione dell'integrazione è del tutto evidente nell'inserimento in reti informative e relazionali in grado di rendere competitivo l'individuo sul mercato, nell'adesione alla norma della famiglia mononucleare di classe media, nella condanna dei legami patologici del ghetto in quanto alternativi a quelli della società maggioritaria. Mentre il tema della cittadinanza, evaporata la *community* di riferimento, di fatto scompare, o meglio si privatizza: l'individuo reintegrato poi eserciterà, se lo desidera, la propria cittadinanza probabilmente entro un modello di liberalismo minimalista.

Nel caso dei *Community Benefit Agreements*, il neoliberalismo non è l'orizzonte culturale di riferimento, ma il contesto nel quale si dispiega l'azione collettiva e che a esso, in una certa misura, deve adattarsi proprio per poterlo modificare. In questo caso, come abbiamo detto, non parliamo di politiche atte esplicitamente a trattare il problema della povertà urbana, bensì di politiche atte a conseguire una partecipazione più ampia dei gruppi sociali svantaggiati a processi di valorizzazione urbana che, a partire dagli anni Novanta dello scorso secolo, hanno preso a coinvolgere alcune aree delle *inner cities*. I riferimenti essenziali di queste esperienze sono Alinsky e la tradizione del *community organizing*, cioè la costruzione di legami solidali nelle comunità, rivisitata e adattata al contesto del neoliberalismo urbano. Qui l'organizzazione di base come metodo di capacitazione democratica degli esclusi è strettamente ed esplicitamente associata a un'opzione valoriale – *una società più giusta*, e non semplicemente più *coesa* – che si intende soddisfare per mezzo del perseguimento di determinati obiettivi entro la sfera pubblica locale. Il governo federale e gli stati sono quindi del tutto assenti, mentre le stesse amministrazioni cittadine sono confinate in un ruolo piuttosto marginale. Nella migliore delle ipotesi, queste ultime sono chiamate a ratificare l'esito del conflitto e della negoziazione fra parti egualmente private – il costruttore da una parte, la coalizione locale dall'altra – in un quadro caratterizzato dalla piena assunzione di una governamentalità neoliberale basata più sul contratto – come reificazione dello stato dei rapporti di forza in un momento dato – che sulla deliberazione pubblica istituzionalizzata. Nel caso dei CBA, forse ancor più che nel *Community Action Program*, si assiste a un ribaltamento delle concezioni di cui sono portatrici le politiche già esaminate. Qui l'integrazione si produce per mezzo di un'azione collettiva capace di redistribuire parte del valore prodotto nella dimensione urbana ai soggetti che

siano capaci di rivendicarla, mentre la cittadinanza si propone in forme puntuali e "insorgenti" che sono generate per mezzo di una sofisticata attività di federazione delle "microcittadinanze" già esistenti – le comunità migratorie, le chiese, i quartieri, i sindacati – in coalizioni che perseguono obiettivi specifici entro un quadro valoriale chiaro.

Infine, il *Community Action Program*. Da molti punti di vista, questa politica ha rappresentato il confluire di alcune delle pratiche più diffuse e vitali della tradizione democratica americana: l'autogoverno locale, un certo volontarismo nel portare la pratica della democrazia fra chi ne è escluso, l'idea – fondamentale anche nella più americana delle tradizioni filosofiche, il pragmatismo – che gli individui possono essere formati e preparati alla partecipazione democratica. La genesi del CAP è stata oggetto di un dibattito molto ampio, volto anche a stabilire quanto gli effetti politicamente più controversi del programma fossero stati previsti e in qualche misura auspicati dai suoi stessi ideatori. A non essere in dubbio, tuttavia, è l'originalità della "comprensione" del problema della povertà urbana dalla quale muoveva il programma. Per la prima volta, i decisori politici di Washington individuavano fra i fattori rilevanti nella riproduzione della povertà urbana il nesso fra l'inadeguatezza delle forme di azione collettiva delle popolazioni del ghetto da una parte e, dall'altra, la persistenza di forme attive di esclusione e discriminazione da parte della "società maggioritaria". Nel contesto del ghetto, l'esclusione era sì quella descritta dalla *opportunity theory*, ma anche quella più pienamente politica determinata dal prevalere delle "macchine" politiche dominate dalle componenti WASP e *White Ethnic*.

Con il pretesto dell'integrazione e dell'autogestione dei servizi sociali, il *Community Action Program* conduceva alla costituzione di un'inedita arena collettiva entro la quale la concreta possibilità di formulare nuove domande sociali si trovava strettamente associata all'affermazione di nuove forme di protagonismo politico. In sostanza, l'intervento federale favoriva la soggettivazione sociale e politica delle minoranze povere in una chiave antagonistica rispetto agli equilibri di potere e alle routine della politica e della burocrazia locali. Da questo punto di vista, la logica del CAP è pienamente comprensibile soltanto nel quadro del federalismo americano, cioè di un sistema istituzionale in cui l'equilibrio fra i diversi poteri – fra il governo federale e gli stati in prima istanza e con le amministrazioni locali in seconda istanza – è oggetto di continue frizioni, scivolamenti e aggiustamenti.

Raggiunto l'acme negli anni della presidenza Johnson, il coinvolgimento del governo federale negli affari urbani sarà progressivamente liquidato contestualmente al dispiegarsi della "rivoluzione conservatrice". Per la destra, il *New Federalism* rappresenterà anche lo strumento per smantellare quel rapporto speciale fra governo federale e minoranze che per un decennio aveva rappresentato una delle principali "casematte" della elaborazione e attuazione di un'agenda che perseguiva come obiettivo ultimo quello di una vera eguaglianza politica di tutti i cittadini. Maggiore eguaglianza che andava conseguita non solo attraverso la redistribuzione di capitale economico, ma anche attraverso la redistribuzione di capitale politico. Coerentemente, il CAP propone una comprensione dell'integrazione e della

cittadinanza che tende verso una spiccata valorizzazione dei processi di soggettivazione collettiva quali strumenti irrinunciabili di una strategia contro la povertà. Suggestendo la necessità di una teoria e di una pratica radicali della democrazia, il *Community Action Program* sembra rappresentare un'incarnazione dell'idea del "diritto ai diritti" come strumento di liberazione del "potenziale insorgente della costituzione politica" e di "massimizzazione dell'azione politica dei cittadini". Quella proposta dal CAP è un'idea pugnace di cittadinanza e di democrazia nella quale – periodicamente – le stesse istituzioni democratiche devono farsi carico della necessità di favorire se non organizzare il conflitto. Conflitto che, talvolta, deve essere orientato verso una determinata istituzione che pure dell'ordinamento democratico è parte integrante.

NOTE

* Alessandro Coppola insegna presso la Scuola di architettura e società del Politecnico di Milano. È stato International Fellow in Urban Studies alla Johns Hopkins University di Baltimora. È autore di *Apocalypse Town. Cronache dalla fine della civiltà urbana* (Laterza, 2012) e ha pubblicato numerosi saggi su riviste scientifiche e sulla stampa periodica nazionale. Oltre a quanto citato nel testo, si possono ricordare: *From Exclusion to Empowerment: Social Capital and the Renewal of Urban Democracy. The Cases of Baltimore and Rome*, Institute for Policy Studies, Johns Hopkins University, Baltimore 2009, e *Miraggi dello sviluppo nel deserto urbano. Community development e weak market cities: due casi studio a Detroit e Pittsburgh*, "Archivio di Studi Urbani e Regionali", 96 (2009).

1 Sul concetto di cittadinanza, si veda: Etienne Balibar, *Cittadinanza*, Bollati Boringhieri, Torino 2012. Per ragioni di mera scorrevolezza del testo si ricorre spesso pur impropriamente ad "americano" in luogo di "statunitense".

2 Henry Lefebvre, *La produzione dello spazio*, Moizzi, Milano, 1976; Id., *Il diritto alla città*, Marsilio, Padova, 1970.

3 Sul rapporto tra segregazione e povertà, si veda in particolare: Douglas S. Massey e Nancy A. Denton, *American Apartheid: Segregation and the Making of the Underclass*, Harvard University Press, Cambridge, MA 1993.

4 Peter Marcuse, *The Enclave, the Citadel, and the Ghetto: What Has Changed in the Post-Fordist U.S. City*, "Urban Affairs Review", XXXIII, 2 (1997).

5 Albert O. Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty*, 1970; trad. ital.: *Lealtà, defezione, protesta*, Bompiani, Milano 1982; Ira Katznelson, *City Trenches: Urban Politics and the Patterning of Class in the United States*, University of Chicago Press, Chicago 1981.

6 Sulla formazione, i caratteri e le politiche del ghetto, oltre a Massey e Denton, *American Apartheid*, cit., si vedano: Robert Halpern, *Rebuilding the Inner City: A History of Neighborhood Initiatives to Address Poverty in the United States*, Columbia University Press, New York 1995; Nicholas Lemann, *The Promised Land: The Great Black Migration and How It Changed America*, Vintage Books, New York 1992; Michael B. Katz, *The Undeserving Poor: America's Enduring Confrontation with Poverty*, Oxford University Press, New York 1989; William J. Wilson, *The Truly Disadvantaged: The Underclass, the Inner-City, and Urban Policy*, University of Chicago Press, Chicago 1987.

7 Bruno Cartosio, *I lunghi anni Sessanta. Movimenti sociali e cultura politica negli Stati Uniti*, Feltrinelli, Milano 2011; Alessandro Coppola, *Organizzare il ghetto: l'invenzione delle politiche di quartiere nell'America degli anni sessanta*, "Queste Istituzioni", 60/61 (2011).

8 Saul Alinsky, *Reveille for Radicals*, Vintage Books, New York 1946.

9 Leonard S. Rubinowitz e James Rosenbaum, *Crossing the Class and Color Lines: From Public Housing to White Suburbia*, University of Chicago Press, Chicago 2000; Arnold Hirsch, *Making the Second Ghetto: Race and Housing in Chicago, 1940-1960*, Cambridge University Press, New York 1983.

10 Alessandro Coppola, *Lezioni americane. Riattivare il territorio per costruire il sindacato: coalizioni, movimenti e attivismo urbani*, "Quaderni di Rassegna Sindacale", 2 (2013).

11 Di recente, l'implosione della bolla immobiliare, il collasso di molti quartieri nei quali si era concentrata la strategia della proprietà a ogni costo promossa dalle CDC, il calo conseguente dei livelli di proprietà immobiliare specie fra le minoranze e la crisi dell'intervento pubblico nel settore del credito immobiliare hanno messo a dura prova l'egemonia della cultura del civismo proprietario nella *community development industry*.