Università degli studi di Roma Tre
Dipartimento di Studi Urbani
Scuola Dottorale “Culture e trasformazioni della città e del territorio”
Sezione “Politiche Territoriali e Progetto Locale”, XXI Ciclo
Direttore Prof.Giorgio Piccinato

Dalla politica del conflitto urbano alla politica della riqualificazione urbana

Capitale sociale, politica e politiche di quartiere a Roma e Baltimore

Dottorando:Alessandro Coppola
Coordinatore del Dottorato: Prof. Giorgio Piccinato

Indice

Premessa.....

0.1. Roma e Baltimore: crisi urbana ed azione collettiva……...5

0.2 Esclusione sociale come impotenza collettiva…….8

0.3 Cpitale sociale, complessità sociale ed azione colletiva in ambito urbano……10

Parte Prima

Traiettorie americane: il caso di Baltimora

Capitolo I Dal Ghetto all'Underclass: la questione sociale come questione urbana. .....

1.1 La nascita del ghetto e del quartiere etnico ……..12

1.2 Dal primo al secondo ghetto: il caso di Chicago …….18

1.3 La dissoluzione del ghetto e la nascita dell'Underclass ……...25

1.4 Dall'iperghetto all'enclave ed al nuovo quartiere multietnico …….37

Capitolo II Dalle Politiche federali alla Community Development Industry. .....

2.1 Il ciclo democratico: la Great Society e l'invenzione delle politiche di quartiere ……...47

2.2 Il ciclo conservatore: dal New Federalism di Nixon al liberismo reaganiano …….53

2.3 Esperimenti clintoniani: sviluppo economico e decocentrazione della povertà ……..58

2.4 Fra *liberals* e *conservatives*: ascesa e ristrutturazione del Community Development ……60

2.5 Community Development o Market Development? ……64

Capitolo III Legami forti o legami deboli? Il capitale sociale nella questione urbana.....

3.1 Introduzione …….71

3.2 Hanifan a Dewey: la stagione teorica del primo social-capitalismo americano……..71.

3.3 Fra sociologia ed economia: il capitale sociale come risorsa individuale e di classe …….73

3.4 Dall'individuo alla comunità: il capitale sociale come *civicness* ……75

3.5 La grande contesa: imperialismo economico o nuovo umanesimo. ……...78.

3.6 Capitale sociale e povertà urbana……79

Capitolo IV La città sperimentale: redevelopment e politiche di quartiere a Baltimore .....

4.1 Introduzione …….88

4.2 Dal New Deal alla Great Society: desegregazione e risegregazione ……...89

4.3.Deindustrializzazione e suburbanizzazione: la crisi della città, l'ascesa della metropoli ……...97

4.4 Esperimenti di quartiere: dai programmi federali al community development ……...99

4.3 Urban Renaissance o Dual City? Stagioni, attori e progetti del Downtown Redevelopment …...105

4.3 Il cambio di regime: una nuova coalizione urbana al governo della città …….114

4.5 Baltimore negli anni 2000: l'avvento della Building on Strenght Strategy Strategy……..117.

Capitolo V Dal Community Development al Mercato: riqualificazione urbana nel quartiere di Better Waverly a Baltimora. .....

5.1 Introduzione: un quartiere *mixed-income* in una città in crisi …….. 134

5.2 *Scenari* .....

5.2.1 Dalla Working-class alle subculture radicali ……135

5.2.2 Declino e Redevelopment……...137

.....

5.2.3 Geografia egemone e rappresentazioni degli abitanti …… 141

5.3 *Attori e Politiche* .....

5.3.1 La Politica di Quartiere 145.

5.3.2 L'Agenda sociale ……148.

5.3.3 Le politiche della Community Development Industry…… ..149.

5.3.4 La produzione di beni comuni: storia di un playground di quartiere……...152.

Parte seconda
Traiettorie mediterranee: il caso di Roma

Capitolo VI La città di Roma fra espansione illegale e politiche per le borgate

6.1 L'irresistibile ascesa della metropoli spontanea ……155

6.2 Il pessimismo della sociologia, l'ottimismo della politica: sociologià della marginalità e lotte urbane a Roma……..160

6.3 Le borgate al potere: le amministrazioni di sinistra e la riqualificazione delle borgate ……168

6.4Dopo la rivoluzione: dalla trasformazione dell'abusivismo alla fine della subcultura territoriale delle borgate romane ……...173

Capitolo VII Politica forte, politiche deboli: riqualificazione urbana nella borgata romana di Torre Maura

7.1Torre Maura: un quartiere popolare, una borgata romana ……..181

7.2 *Scenari*.....

7.2.1 Lo sviluppo e le sue fratture ……...183

7.2.2 Geografia egemone e rappresentazioni degli abitanti ……184.

7.2.3 Geografia egemone ed ecologie dell mediazione ……...192.

7.3*Attori*……

7.3.1 La Torre Maura che decide: famiglie di attori……..194.

7.3.2 La domanda disorganizzata: giovani e adolescenti a Torre Maura ……197.

7.3.3 Fare politica in borgata: stili di rappresentanza……... 202.

7.3.4 Oltre il recinto: storia di un parco di borgata …… 210.

Capitolo VIII Conclusioni

8.1 Capitale sociale e condizione urbana…….....215.
8.2 Capitale sociale come metafora dell'integrazione……...216.
8.3 Arena di quartiere e complessità sociale ……220.
8.4. Better Waverly: dal Community Development al Market Development……...222.
8.5. Torre Maura: dal capitale sociale conflittuale alla manutenzione del capitale sociale……..227.
8.6. Riflessioni finali: fare *politica* con le *politiche*……..235.

Premessa

0.1. Roma e Baltimore: crisi urbana ed azione collettiva.

Questione sociale come questione urbana Fra gli anni sessanta e settanta del secolo scorso, le società urbane più avanzate si trovano di fronte al delinearsi di una nuova struttura di classe entro la quale si inscrivono nuove forme di 'esclusione' e 'marginalizzazione'. L'emergere del dibattito sull'*underclass* nel contesto americano restituisce i caratteri essenziali del confronto internazionale sulla nuova povertà urbana. Ma i contesti nazionali e locali condizionano pesantemente tempi di sviluppo e morfologia dei fenomeni di esclusione sociale in ambito urbano. Il confronto fra Roma è Baltimore è, da questo punto di vista, esemplificativo della originalità delle forme locali assunte dall'intreccio fra questione sociale e questione urbana. Negli stessi anni in cui Roma è alle prese con un fenomeno migratorio di dimensioni imponenti che conduce ad una profonda riformulazione della questione sociale come questione urbana e che si accompagna all'emergere di una nuova sociologia della marginalità, Baltimore affronta i primi pesanti effetti sociali della ristrutturazione produttiva e metropolitana che conducono alla nascita dell'*underclass* e del relativo dibattito sociologico. Se nel primo caso, i fenomeni di marginalità sociali sono interpretati come il frutto del sotto-sviluppo relativo dell'economia urbana, nel secondo caso essi sono viceversa visti come il risultato della transizione terziaria dell'economia. Ma in entrambi i contesti è l'economia industriale la protagonista essenziale della narrazione dell'esclusione sociale: nel caso di Roma, la nuova sociologià della marginalità ne lamenta il mancato avvento mentre nel caso di Baltimore, la sociologia dell'*underclass* ne lamenta invece la fine improvvisa e traumatica. L'economia industriale, con le sue certezze sociali ed occupazionali, è vista come il sostrato naturale della modernità urbana e democratica, il quadro strutturale irrinunciabile entro il quale inscrivere lo stesso principio di cittadinanza. Se per Ferrarotti è l'assenza di un settore industriale sufficientemente esteso da permettere la formazione di una classe operaia organizzata ed influente a determinare l'arretratezza delle condizioni della democrazia urbana nel contesto romano, per Wilson è la fine dell'impiego industriale di massa ad aver privato le classi inferiori della loro possibilità di accedere ai più alti livelli di integrazione sociale, politica ed economica rappresentati dalla *middle-class*. Seppure in contesti ideologicamente diversi – il marxismo di Ferrarotti e quello che potremmo definire come l'approccio socialdemocratico di Wilson – la diagnosi è fondamentalmente la stessa. Per le classi inferiori, l'integrazione urbana – una categoria dialettica e conflittuale per il primo, consensuale e coesiva per il secondo – avviene attraverso l'accesso alle risorse sociali e politiche associate all'inserzione stabile entro la manodopera industriale. Le borgate romane sono anomiche a causa della posizione marginale dei suoi residenti in un mercato del lavoro avaro di opportunità di impieghi nella produzione industriale, metre il ghetto di Wilson si dissolve per la loro improvvisa scomparsa determinata dalla transizione terziaria e metropolitana dell'economia americana. Se Roma soffre di un difetto di modernizzazione, Baltimore muore per un suo eccesso. Ed in entrambi i casi è lo spazio urbano a concentrare gli effetti di questo doppio movimento dal significato univoco: a Roma nella questione urbana si lamenta l'assenza del quartiere popolare e delle sue istituzioni sociali e politiche, a Baltimore la nostalgia è tutta per i

quartieri etnici ed il ghetto afro-americano che con la loro relativa stabilità e coesione assicuravano il funzionamento complessivo della macchina urbana. La frattura urbana – l'espansione della città abusiva opposta a quella legale dell'urbanistica speculativa - e la crisi urbana - la crescente divaricazione fra il suburbio in espansione e la Inner-city in via di disoluzione - si consumano nelle due città fra gli anni cinquanta e gli anni settanta del secolo scorso. Ma nei decenni immediatamente successivi, i destini delle due città sembrano divergere ed a fronte del relativo riassorbirsi della frattura urbana a Roma sta il consolidarsi del dualismo metropolitano a Baltimore. Esiti condizionati da ragioni di natura strutturale – le diverse traitettorie delle due economie urbane, di certo non fra le più comparabili – ma anche di natura politica: il successo consistente di un'ipotesi progressista esplicitamente volta alla risoluzione della questione urbana nel quadro di una spesa pubblica in espansione e ad una più larga partecipazione ai frutti della crescita urbana nel caso di Roma, il consolidarsi di una politica della competitività urbana del tutto impotente di fronte al radicalizzarsi della questione metropolitana nel caso di Baltimore. Se quindi nel corso degli anni ottanta e novanta le borgate conoscono un destino 'ascendente', il ghetto – o il 'superghetto' come lo definisce Wacquant – non vede sostanzialmente mutata la propria posizione relativa nel 'mercato urbano'.

Il contributo della nuova sociologia urbana Ma in quegli anni, a contribuire alla ridefinizione dei termini della nuova questione sociale come questione urbana è anche una nuova sociologia dei movimenti collettivi che vede nelle città la sede principale del conflitto distributivo proprio alle società avanzate. Il punto di partenza è per Manuel Castells (1977, 1978, 1983) – l'interprete principale di questa linea di ricerca – la critica del dibattito americano sugli 'Urban regimes' rappresentato in particolare dalle opere di Dahl (1960) e Hunter (1953). Se Hunter nel suo lavoro su Atlanta descrive la società locale come una piramide di poteri al cui culmine si trova un'elite largamente dominata dai circoli economici, Dahl propone a partire dall'analisi della politica locale a New Haven un paradigma pluralista fondato sull'idea dell'autonomia del politico e la salienza del processo decisionale. Non convinto dalla rappresentazione piuttosto letteraria di un sistema politico urbano ostaggio delle trame cospirative dei poteri più occulti restituita dal lavoro di Hunter, per Castell anche l'approccio liberale à la Dahl è irrealistico in quanto conduce 'all'indeterminazione sociale del gioco politico, perché tutto sarebbe funzione dei meccanismi propri al processo decisionale ed in particolare alle strategie, che sono del tutto congiunturali' (Castells, 1977). Castells propone quindi un allargamento ed approfondimento del dibattito individuando tre grandi aree di trattamento politico dei problemi urbani sulle quali concentrare gli sforzi di ricerca: il tema della pianificazione, vale a dire il problema della gestione urbana dal punto di vista istituzionale; quello della lotta politica urbana, vale a dire l'emergere delle *issues* a partire della mobilitazione e della conflittualità di diversi gruppi sociali, e infine la congiunzione delle due prime aree di ricerche per mezzo dello studio delle istituzioni politiche locali viste come l'espressione sia dei rapporti di forza esistenti sia dell'articolazione dei problemi urbani a livello istituzionale. E' a partire da questi presupposti teorici che l'attenzione alla dinamica dei movimenti sociali urbani acquisisce grande rilevanza. Essi riflettono la centralità del conflitto redistributivo nell'ambito delle società urbane avanzate ed il peso delle determinanti sociali nel modellare il sistema politico urbano a partire dalla agenda pubblica prevalente. Per Castells, a sostenere la dinamica dei movimenti

sociali urbani è in particolare la progressiva socializzazione del consumo che si determina con l'espansione dei servizi urbani, da cui dipende la 'socializzazione' delle lotte. Ad essere protagonisti di questi movimenti urbani sono non solo le organizzazioni del movimento operaio ma anche quelle che si ritengono più direttamente portatrici degli interessi dei nuovi 'esclusi', principalmente quei gruppi sociali posti al di fuori o ai margini del mercato del lavoro formale. Fra gli anni sessanta e gli anni ottanta del secolo scorso – limitandoci alle due realtà urbane di cui ci siamo occupati in questo lavoro – la dinamica dei movimenti urbani determina un allargamento della democrazia urbana di fatto a soggettività marginali che ora contribuiscono alla definizione dell'agenda urbana.

Roma e Baltimore: immigrazione rurale e comunità afro-americana, borgata e ghetto. Come vedremo, a Baltimore, gli anni dei movimenti urbani sono dominati dal crescente protagonismo della componente afro-americana, che si esprime già a partire dagli anni cinquanta con l'ascesa del movimento per i diritti civili e la desegregazione razziale. La cosiddetta 'linea del colore' diviene il fronte principale lungo il quale si concentrano l'iniziativa dei movimenti urbani per la desegregazione dell'accesso alle risorse urbane. Per Katznelson (1981) è in particolare l'incapacità delle tradizionali *political-machines* urbane a potenziare il protagonismo politico della componente nera, per la quale la diversità razziale diviene una metafora di classe in un contesto, quello dei sistemi politici urbani americani, in cui era storicamente l'appartenenza etnica – che si rifletteva in quella di quartiere - a strutturare le forme di partecipazione e mediazione politiche. Con l'emergere dei movimenti del potere nero, per i quali la città diviene la scena della lotta anticoloniale contro il potere bianco, e la progressiva marginalizzazione sociale ed economia della popolazione afro-americana delle Inner-Cities causata dall'accelersi della transizione terziaria e metropolitana dell'economia urbana, questa tendenza è destinata a radicalizzarsi ulteriormente. Anche per Castells (1981), le iniziative del *Black Power* volte al potenziamento politico del ghetto per mezzo dell'acquisizione di proprietà, la gestione delle scuole, il controllo dei programmi federali conducono al potenziamento del protagonismo urbano della comunità afro-americana che si trova ad essere così il frutto – in misura consistente – della stessa esperienza del ghetto. Anche a Baltimore come in molte altre città del paese, l'accesso al sistema istituzionale avviene in parte rilevante attraverso i dispositivi di partecipazione e di *governance* dei programmi federali di lotta alla povertà urbana introdotti nel corso degli anni sessanta dalle amministrazioni Johnson. La lotta per il controllo di questi organismi e delle burocrazie del welfare locale accompagna l'ascesa della componente afro-americana nei sistemi politici urbani che sono così messi in crisi dalla sfida redistributiva della componente afro-americana che risulterà ad ogni modo largamente insoddisfatta. La marginalizzazione politica e sociale delle città – con l'accelerare della suburbanizzazione residenziale e produttiva, l'avanzare della nuova maggioranza repubblicana e la profonda riarticolazione delle politiche urbane federali – svuoterà di senso e risorse l'arena politica entro la quale si era esercitata la conflittualità afro-americana. In una certa misura, la maggioranza bianca voterà prima 'con i piedi' – abbandonando le *Inner-cities* a favore del suburbio – e successivamente con l'adesione crescente al Partito repubblicano, in alternativa ad un Partito democratico visto come troppo incline alla 'retorica dei diritti' ed alla politica delle minoranze.

Nel caso di Roma, l'afflusso massiccio di immigrati dalle regioni centrali e meridionali del paese - le cui economie rurali sono in via di progressiva dissoluzione - determina effetti assai rilevanti sul sistema politico locale. Come abbiano visto, la continua espansione della città illegale si accompagna al crescente impegno del Partito comunista nella organizzazione e mobilitazione degli abitanti delle borgate abusive. Attraverso un ambizioso ridisegno dei suoi moduli organizzativi, che conduce alla nascita di un complesso di organizzazioni urbane espressamente destinate alla mobilitazione politica sui temi della frattura urbana, il Partito comunista riesce a trasformare la città illegale in un serbatoio di consensi per la sua agenda redistributiva, anche attraverso la sapiente attivazione di movimenti e conflitti sui temi del diritto alla casa e dell'accesso ai servizi collettivi. Divenuta maggioranza, la sinistra promuove politiche urbane finalizzate alla soddisfazione delle domande collettive avanzate dai suoi 'grandi elettori'. Per circa un decennio, le borgate e i loro interessi si trovano quindi al centro dell'agenda urbana, assorbendo quantità crescenti di spesa pubblica. Grandi programmi di edilizia sociale e di infrastrutturazione sono chiamati a ricomporre la frattura urbana migliorando l'accesso delle popolazioni marginali ai servizi urbani.
In entrambi i casi, le forme e gli obbiettivi della mobilitazione dei settori più marginali della società si sviluppano a cavallo fra questione sociale e questione urbana. In particolare, gli spazi negativi della marginalizzazione si tramutano in luoghi di affermazione di sé per le popolazioni che vi risiedono. Le esperienze della borgata e del ghetto forniscono in una certa misura un linguaggio ed un'esperienza conflittuali ulteriori rispetto a quelli della classe e della razza. La comune esperienza di esclusione e confinamento spaziali si tramutano in straordinarie occasioni di sperimentazione non solo di un'ipotesi di auto-governo dei 'marginali' ma anche di consolidamento della sfida redistributiva nei confronti del mondo esterno. A risultarne è un deciso allargamento della democrazia urbana che si accompagna all'aggiornamento dell'agenda pubblica attraverso l'inclusione dei temi avanzati dalle forze sociali prima escluse. Se a Baltimore il ruolo del Governo federale, è fondamentale nel potenziamento e nell'amplificazione della soggettività della componente afro-americana della popolazione urbana, nel caso di Roma sono soprattutto le strutture di partito ad offrirsi come veicolo della conflittualità delle popolazioni marginali, cui corrisponde successivamente la riforma dell'iniziativa istituzionale attraverso l'offerta di nuove politiche una volta che il Partito comunista consegue il potere amministrativo. Ma in entrambi i casi, è l'azione collettiva ad essere vista come il mezzo più credibile ai fini del miglioramento della posizione delle popolazioni marginali nell'accesso alle risorse urbane.

0.2. Esclusione sociale ed impotenza collettiva

Come vedremo, le narrazioni dell'esclusione sociale sottolineano non raramente l'impotenza collettiva delle popolazioni marginali. Si tratta di una tendenza che prescinde dalla storicità di autori e testi per divenire uno dei motivi più comuni presenti in questo genere di narrazioni. Fra la *Culture of Poverty* di Lewis (1959, 1961, 1966, 1968) e la sociologia della marginalità di Ferrarotti (1970, 1974), la letteratura dell'esclusione sociale dei decenni cinquanta e sessanta del secolo scorso richiama costantemente l'impotenza collettiva e l'anomia politica delle popolazioni 'marginali' come uno dei tratti fondanti della loro condizione di minorità. Occasionalmente, come nel caso di Ferrarotti, l'irrompere dei movimenti urbani

determina un parziale ri-orientamento di una valutazione tutta negativa dell'effettivo potenziale collettivo di queste popolazioni. Ma occorre sottolineare come – nel caso italiano – l'attivazione politica dei marginali viene in gran parte subordinata alla dinamica delle lotte di fabbrica: è ancora la forza della società industriale a garantire l'integrazione anche a chi non vi accede direttamente. Una convinzione che nel caso romano pare ampiamente contraddetta dalla composizione sociale della città.

La tendenza ad una narrazione pessimistica delle potenzialità politiche delle popolazioni 'marginali' si accentua ulteriormente negli anni successivi, su entrambe le sponde dell'atlantico. Tramontato il protagonismo operaio in Europa e quello delle minoranze negli Usa, vecchi e nuovi esclusi sono lasciati ai margini del gioco politico urbano. Con gli anni ottanta, gli 'esclusi' sono ormai soprattutto gli orfani della società e dell'occupazione industriali. La disoccupazione di massa del ghetto descritta da Wilson (1987, 1996) e quella delle *banlieues* francesi descritta da Kepel (1987) e Touraine (1991) all'inizio degli anni ottanta, vale a dire all'ora dell'intensificarsi della transizione terziaria delle economie avanzate, cambia in parte i termini del dibattito sull'esclusione sociale. Con la categoria dell'esclusione sociale, ora si allude a processi di fuoriuscita dalla dimensione normativa e giuridica dominante della società: gli esclusi sono tali perché non inclusi nei circuiti ad alta formalizzazione del lavoro legale, dei consumi, della partecipazione politica, della fruizione culturale. In questo senso, la condizione di esclusione è descritta come un vuoto, un´assenza: nel senso che gli apparati strutturanti della società - o meglio della vecchia società coesiva dell'era industriale - lavoro regolare, accesso ai servizi ed al welfare, mercato e consumi, famiglia mono-nucleare - non operano in condizioni di esclusione. Quindi, prima di tutto, a prodursi è un'assenza di regolazione e normazione, una scarsità relativa delle risorse giuridiche e regolative *normalmente* disponibili per il soggetto.

Ma possiamo obbiettare che è la seconda modernità stessa a caratterizzarsi per la scarsità di questi beni; o meglio per la loro scarsità relativa da intendersi come inadeguatezza nei confronti della mobilità e complessità crescenti della società. I beni regolativi – riflesso della distribuzione di quelli che Bourdieu (1986) definirebbe come i capitali economico e sociale - sono una coperta troppo corta per coprire tutta la complessità: pezzi di società ne stanno fuori completamente - ed ecco svilupparsi la retorica dell´*esclusione* – mentre altri pezzi o situazioni – ne stanno fuori parzialmente, ed ecco la retorica della *vulnerabilità sociale* che si scopre investire maggioranze tendenziali della società urbana. In questo contesto, secondo Castel (2006), la categoria di 'integrazione' è almeno tanto problematica quanto quella di 'esclusione': "(…) cosa succede se non solo la reintegrazione diventa più difficile (ad esempio con la disoccupazione di massa), ma se ci si comincia ad interrogare su ciò che può voler dire essere integrati in un mondo sempre più mobile, aleatorio, nel quale il futuro appare contrassegnato dall'incertezza?". Le retoriche dell'esclusione sono dunque, almeno in parte, figlie di una rappresentazione dell'integrazione che non è più adeguata alle attuali condizioni sociali. Il modello è quelle delle vecchie società industriali che sono ormai alle nostre spalle. "Un modello che, come si è detto, si realizzava attraverso l'inserimento degli individui entro strutture sociali stabili. Ma che cos'è oggi una struttura sociale stabile, quando assistiamo alla mobilizzazione generalizzata sia delle strutture sia degli individui che dovrebbero integrarvisi?" (Castel, 2006).

Se il concetto di esclusione appare sempre più discutibile in questo contesto di precarizzazione generalizzata, qual'è la funzione fondamentale di questo genere di

narrazioni? Come vedremo con Silver (1994), esse costituiscono anche uno strumento politico di grande influenza. Decidere chi sono gli 'esclusi' e perché equivale a prescrivere la ricetta dell'inclusione alla società intera. In quest'ottica la retorica dell'esclusione si caratterizza per la sua forte normatività che, nel contesto americano, si fa particolarmente acuta, influenzando pesantemente l'elaborazione delle stesse politiche urbane e l'orientamento ideologico del settore del no-profit urbano. Ci limitiamo in questa sede a richiamare una sola delle dimensioni del discorso sull'*underclass* che ci pare particolarmente affetta da questo eccesso di normatività. La crisi della famiglia mononucleare è vista da tutti gli autori più influenti – da quelli conservatori a quelli di orientamento progressista, come nel caso di Wilson (1987, 1996) - come uno dei sintomi e delle cause più gravi dell'esclusione sociale. Gravidanze precoci, promiscuità sessuale ed instabilità relazionale dominano l'esistenza di chi risiede nei ghetti delle Inner-cities, minandone l'adesione ai valori della società maggioritaria che vede nel matrimonio un passaggio fondamentale nel processo di responsabilizzazione dell'individuo. Al matrimonio si associano, quanto meno nell'immaginario nazionale, un lavoro stabile che permetta la riproduzione e infine – altro elemento fondamentale dell'ideologia nazionale americana, di cui la narrazione dell'underclass è necessariamente un riflesso – la proprietà immobiliare. I bassi livelli di nuzialità e l'alto numero di residenti in affitto sono così assunti come una delle caratteristiche tipiche di una condizione di esclusione sociale di cui il ghetto è la più plastica ed evidente delle rappresentazioni. Al suburbio della Middle class 'coniugale' e 'proprietaria', si oppone la Inner-city dell'underclass promiscua e nullatenente. Senza la retorica della Middle-class non potrebbe esistere alcuna retorica dell'Underclass, come evidente nel campo delle stesse politiche urbane.
Il peso delle rappresentazioni degli 'esclusi' si dimostra così molto influente nel determinare l'orientamento degli attori organizzati sul territorio e le condizioni di formazione del capitale sociale. Come vedremo, in entrambi i nostri casi-studio, la forza delle rappresentazioni stigmatizzanti delle componenti più marginali della popolazione dei due quartieri – che attingono in diversa misura a repertori consolidati locali ed extra-locali - condiziona in modo significativo la formazione del capitale sociale e dell'agenda urbana prevalenti.

0.3 Capitale sociale, complessità sociale e azione collettiva in ambito urbano

E sulla base di queste riflessioni e acquisizioni – maturate in precedenza e nel corso delle ricerche che hanno condotto alla produzione del presente lavoro – che ci siamo chiesti in quali condizioni sia oggi possibile riformulare il problema dell'azione collettiva nella dimensione urbana, nel quadro di una visione che veda in una più equa distribuzione delle risorse urbane l'obbiettivo essenziale ed irrinunciabile della politica e delle politiche urbane. L'arena nella quale abbiamo voluto esercitare l'ipotesi di ricerca del presente lavoro è quella del quartiere. Una scelta che costituisce, a nostro modo di vedere, solo una delle tante possibili di fronte alla vastità del campo empirico nel quale una tale ipotesi di ricerca è esercitabile. Da questo punto di vista, ll riferimento ai casi americani ed italiano – e delle città di Baltimore e Roma – non è da intendersi a fini strettamente comparativi: il fine del presente lavoro non era quello di confrontare modelli, quanto quello di sperimentare alcune direzioni di ricerca passibili successivamente anche di un utilizzo pienamente e coscientemente comparativo. Nel testo si sovrappongono e rimandano approcci disciplinari, dibattiti concettuali e registri narrativi di diversa natura. Nella sua composizione, la scelta

finale è caduta su un articolazione per temi e per luoghi. Sulla base della ricostruzione dei di intreccio fra questione sociale e questione urbana nei due contesti (Capitoli I e VI), ci siamo chiesti come sia mutato il capitale sociale e le modalità della sua trasformazione in capitale politico nei quartieri urbani. Il ricorso alla ricostruzione storica nell'analisi dell'evoluzione della politica e delle politiche urbane (Capitoli II, IV, VI), entro la quale abbiamo dedicato una particolare attenzione alla già richiamata dinamica dei movimenti collettivi, è stata fondamentale ai fini della formulazione di un sorta di modello idealtipico rispetto al quale misurare la distanza e l'originalità delle nuove forme di azione locale di cui ci occupiamo estesamente nei due casi studio di quartiere (Capitoli V e VII). In precedenza (Capitolo III), è lo stesso concetto di capitale sociale ad esserere discusso nell'uso che ne è stato proporsto all'interno del dibattito scientifico e nel suo possibile trasferimento nel campo della ricerca urbana. Infine, nelle conclusioni (Capitolo VIII), ad essere discusse sono le principali traiettorie di ricerca che hanno animato il presente lavoro, che si conclude con la formulazione introduttiva di un'ulteriore ipotesi di ricerca.

Capitolo I
Dal ghetto all'underclass: La spazializzazione della questione sociale

1.1 La nascita del ghetto e del quartiere etnico

Questione sociale e questione etnico-razziale si intrecciano nella costruzione dello spazio urbano americano. Le migrazioni europee ed afro-americane prima, quelle globali successivamente, impattano la struttura urbana ereditata continuamente ridefinendo le forme di spazializzazione della differenza sociale e di quella etnico-razziale. *Ghetti* ed *enclaves* sono nelle loro forme cangianti fra i costrutti fondamentali della rappresentazione dell'America urbana. Nella fase industriale dell'urbanizzazione del paese, è prima di tutto l'afflusso delle immigrazioni afro-americana e white-ethnic a definire le condizioni e le forme di convivenza nelle città in crescita del Midwest e del Nordest.

La segregazione razziale è un'invenzione urbana. La dissoluzione della società schiavistica riduce la prossimità fra la minoranza afro-americana e la maggioranza bianca – *wasp* e *white-ethnics* – che prendono a segregarsi, organizzandosi sulla base dell'esclusione reciproca. Il ghetto nero si struttura verticalmente, articolando la propria stratificazione sociale interna, promuovendo una sua propria leadership. Nel contesto delle grandi metropoli del nord, il consolidarsi dei ghetti e delle *black-belts* riduce le occasioni di scambio inter-razziale, dando vita ad un *pattern* segregativo in grado di condizionare pesantemente le evoluzioni future. La dissoluzione della società schiavistica e la grande migrazione paradossalmente conducono, come ricorda Nigthingale (1996), all'emergere della segregazione residenziale:

"The idea of separating black from whites in cities was relatively new in the field of racial geography and race war in the South, and it reflected characteristically urban concerns. Baltimore's difficult boarder state politics were not the only thing that distinguished the city from paternalists' illusions of Old South plantations and their harmonious racial "juxtaposition". In the wake of emancipation, the growth of cities all across the south challenged old racial verities. In slave cities, racial separation had been unthinkable – large neighborhoods set aside for blacks would have quickly become organizing grounds for slave revolts which could have overthrown the whole "peculiar institution". (…) The big threat cities posed to most Old South paternalists even well after emancipation was the distance blacks elected to put between themselves and whites, not the proximity of races".

La segregazione residenziale interviene quando l'emancipazione rende il negro socialmente pericoloso. Nell'anonimato della vita urbana, il negro – affrancato dalla condizione di schiavo – può giocare con il proprio status, recando i segni di una mobilità sociale reale o solo fittizia: l'afro-americano elegante, colto ed affabile che passeggia per la città fra i bianchi è per questi ultimi uno spettacolo intollerabile. Esso rappresenta la minaccia che l'emancipazione razziale si trasformi in emancipazione sociale, di cui la promiscuità della nuova scena urbana è il veicolo più evidente. Se la fissità della gerarchia sociale propria alla relazione schiavo-padrone permetteva la promiscuità, la sua mobilizzazione successiva all'emancipazione implicava la segregazione. L'eguaglianza formale – conducendo teoricamente all'eguaglianza sostanziale - necessitava della segregazione di fatto per rendersi tollerabile agli occhi della maggioranza bianca. Per Myrdal (1962):

"The threat to whites intensified as some blacks achieved professional positions that technically put them on a par with members of the white urban elite, and even more

so when they purchased that most powerful a symbol of social status, a house in an elite neighborhood".

Le ordinanze Jim Crow – con l'introduzione di rigidi regimi di apartheid nell'utilizzo dei servizi urbani: trasporti pubblici, teatri, ristoranti – intervenivano a concludere l'epoca della promiscuità razziale, aprono la strada nel sud alla formalizzazione della segregazione urbana. Contestualmente, nel nord le due grandi stagioni migratorie alimentano nel corso dei decenni la creazione delle *black metropolis* e *black belts*. In assenza - eccetto qualche raro caso locale – della formalizzazione della separazione razziale, la segregazione interviene nella forma di una linea cangiante che disegna spazi riservati sia nella residenza che nell'utilizzo delle attrezzature e dei servizi pubblici. Ma la segregazione residenziale sembra essere l'effetto di trasformazioni più profonde che coinvolgono le popolazioni urbane in forme e tempi diversi: il ghetto sembra costituire il *resto* della mobilità della maggioranza della società urbana, l'effetto dell'esclusione di chi lo abita dall'accesso ai nuovi mezzi di trasporto che divaricano spazi di vita e spazi di lavoro, avviando una lunga stagione di specializzazione spaziale e funzionalizzazione della vita urbana. Il quadro è quello della lunga transizione che vede le città della costa orientale evolvere nel corso del diciannovesimo secolo da economie urbane prevalentemente mercantili ad economie urbane prevalentemente manifatturiere. L'emergere dei grandi mercati continentali conduce ad una diversa specializzazione delle economie costiere e ad una rapida ed intensa crescita urbana che incide su quantità e qualità del fenomeno urbano. L'industrializzazione trasforma l'ecologia urbana rompendo l'illusione della coincidenza fra spazi di vita e spazi produttivi. Come ricorda Katznelson (1981):

"Neverthless, in spite of these emerging divisions in space, the mercantile cities in the revolutionary era stood, from the vantage point of 1860, rather closer to the level of differentiation characteristic of medieval cities than to that typical of the modern commercial-industrial city.(…) The cities were very compacted and crowded. A complete, or even a terribly well defined, separation of land uses and activities was virtually impossible, given the ecology and topography of the cities. This crowding expressed and helped reproduce the ideology and reality of an integrated community."

Ma al tempo della guerra civile l'ideologia della comunità non é più credibile. Il salto di scala della produzione manifatturiera e l'accelerazione dell'espansione urbana la rendono obsoleta. Con la fine del diciannovesimo secolo, la *gemenisehaft* urbana appare ormai lontana:

"By the time of civil war the ambiguous status of 'community' in the older cities had been resolved, by the impact of capitalist development. Between 1800 and 1850 Philadelphia grew in population from 69.000 to 340.000; and New York City from 60.000 to 516.000. the cities were becoming unmistakably divided into distinctive districts of work and home. The unity of everyday life, from tavern to street, to workplace, to housing, of the late-eighteenth-century city shattered; Philadelphia was by 1860 "a city of closed social cells"(Katznelson, 1981).

Con il procedere dell'espansione economica, l'ecologia urbana risponde sempre di più ad una logica di separazione fra classi e fra luoghi di vita e di lavoro propria della città industriale. Nel 1840, già un quarto della manodopera manifatturiera di New York lavora fuori casa, una tendenza destinata ad amplificarsi largamente negli anni successivi. Contestualmente, la specializzazione etnico-razziale e di classe del territorio urbano é destinata egualmente a crescere, coerentemente al processo di centralizzazione delle funzioni produttive. L'immigrazione risponde alla nuova

ecologia urbana disegnata dall'industrializzazione segregandosi in quartieri a forte specializzazione etnica e razziale vicini alle aree produttive allora ancora localizzate in posizioni centrali. Successivamente, con l'avvicinarsi del nuovo secolo, l'introduzione del trasporto urbano – sia pubblico che privato – permette ai ceti più affluenti di allontanarsi da *inner-cities* sempre più caratterizzate da densità eccessive e declinante qualità edilizia. La disgregazione del quartiere tradizionale è in questo frangente un dramma borghese, più che proletario. Ricorda ancora Katznelson (1981):
"The advances in transportation technology and increased specialization of land use had direct consequences for the relative completeness of urban residential areas. Urban neighborhoods were progressively deprived of their total social system characteristics as particular activities were transferred to more specialized areas. The separation of work and residence for upper income workers, and further development of separate industrial, commercial, leisure and residential areas, resulted in and the decline of the multiple institutions and functional character of some earlier urban neighborhood. These trends were particularly characteristic of the newer , outlying areas, the streetcar and automobile suburbs, but not of older, center city neighborhoods. As the journey to work was problematic for the poor, so, presumably, was the journey to other services. Contemporary research indicates that lower status urban residents are more dependent on institutions and services in the immediate neighborhood. Similarly, higher attachment to local neighborhoods, institutions and informal networks appears to be associated with lower status as well as length of residence and stage in life cycle. We expect that similar relationships existed in early twentieth century cities".
Con il nuovo secolo, l'immigrazione proveniente dall'Europa meridionale ed orientale cresce con l'espandersi dei settori industriali. Contestualmente, la crisi e ristrutturazione dell'agricoltura nel sud e l'espansione industriale del nord creano le condizioni per una ripresa in grande stile dell'emigrazione afro-americana verso le aree metropolitane del Midwest e del Nordest. Nel corso degli anni dieci, sono 525.000 gli afro americani che lasciano il sud alla volta del nord, un dato che sale a 877.000 nel decennio successivo (Massey e Denton, 1993).
Sono questi i principali cambiamenti demografici che fanno da sfondo all'emergere della sociologia urbana. All'inizio del novecento, la scuola di Chicago elabora così la teoria dello sviluppo concentrico della città, in cui è proprio la mobilità delle nuove classi affluenti – spinte dalle ondate migratorie che tendono ad occupare il centro della città - a trainare l'espansione. Con il nuovo secolo, i flussi migratori assumono maggiore consistenza e la comunità afro-americana è protagonista della seconda stagione della grande migrazione. La Chicago di anni venti del secolo scorso descritta da Burgess concentra nei quartieri centrali le funzioni terziarie e quelle secondarie, distribuendo gli spazi della residenza lungo fasce concentriche rigidamente rispondenti ad una logica di classe interagente con una logica etnico-razziale. Ecco la descrizione del modello ecologico proposto da Burgess (1928):
"At the center of these zones lies the financial and office district, immediately surrounding this and interpenetrating it is the central retail district where the large department stores and high-grade specialty shops are found. Clinging close to the skirts of the retail districts lies the wholesale and light manifactuirng zone. Scattered through this zone and surrounding it, old dilapidated dwellings forms the homes of the lower working classes, hobos and disreputable characters. Here the slums are harbored. Cheap second hands stores are numerous, and low-priced men only moving

picture and burlesque shows flourish. In the next zone heavy manufacturing may be found, although naturally this use breaks up the uniformity of the pattern to hover along routes of transport. The use characteristic of this district is that of homes of the respectable working classes. Apartments house and tenements of the better grade are common. Beyond the workingmen's homes lies the residential "districts", a zone in which the better grade of apartment houses and single family residences predominate, and beyond this the commuter's zone of finer houses and large lots".

Per Burgess la città é un organismo dotato di un metabolismo che può essere affetto da patologie più o meno gravi. Quali cambiamenti demografici particolarmente importanti che, come quelli determinati da flussi migratori intensi, possono alterarne il metabolismo metropolitano in modo violento. L'immigrazione accelera l'espansione economica e fisica della metropoli, alterando l'equilibrio raggiunto dalla sua struttura concentrica nel corso della precedente fase di espansione. Come una marea, i nuovi arrivati invadono le aree centrali della città – vale a dire i settori nei quali si concentrano la diversità razziale ed etnica – determinando nuovi processi di successione i cui effetti si trasmettevano fino ai nuovi anelli suburbani della città. L'impatto più violento della marea avviene nei tradizionali porti d'entrata dell'immigrazione, stretti attorno al business district, dove si incontrano le colonie dell'immigrazione etnica e di quella razziale. Ancora Burgess (1928):

"In the first place, in the cities of the North, negro and immigrants alike seem to be concentrated in settlements, the largest of which are in the zone of transition. Each new group as it enters the city finds a place of most favorable entry. For all new groups with one or more of the following characteristics – an alien culture, a low economic status and a different race – this point of arrival naturally tends to be in or near the central city business district. A commercial district, a business district or a roaming house area puts up notoriously slight resistance to the intrusion of a new group".

Dalla inner-city, la successione residenziale utilizzava le principali arterie commerciali della città come assi di diffusione, fortemente specializzati dal punto di vista etnico e razziale. In questa prima fase, gli effetti prodotti dall'immigrazione *ethnic* apparivano del tutto simili a quelli liberati dall'immigrazione afro-americana.

"These population movements, from the center toward the periphery of the city as the resultants of outward pressure and local community, take the form therefore, of successive waves of invasion. Succession as a process has been studied and its main course charted as (1) invasion, beginning often as unnoticed and gradual penetration, followed by (2) reaction, or the resistance mild or violent of the inhabitants of the community, ultimately resulting in (3) the influx of new-comers and the rapid abandonment of the area by its old-time residents, and (4) climax or the achievement of a new equilibrium of communal stability. Every residential community offers resistance to the intrusion of a new group of imputed inferior status whether on the basis of race, economic standing, or cultural difference. This resistance may manifest varying degrees of intensity. In the fact of Negro invasion it may go to the extremes of violent opposition" (Burgess, 1928).

Questi veloci e violenti processi di successione rappresentano delle crisi di crescita dell'organismo urbano. La metafora metabolica dello sviluppo urbano implica infatti una rappresentazione almeno in parte patologica del cambiamento. Come abbiamo visto, nella visione di Burgess, questo é determinato dai cambiamenti demografici indotti dall'immigrazione. Qualsiasi alterazione nel supposto equilibrio demografico

dell'organismo urbano avvia processi di disorganizzazione e successiva riorganizzazione che sono però funzionali all'ottimizzazione del normale funzionamento del metabolismo della metropoli. Ma gli effetti più gravi in termini di disorganizzazione sono relativi alla disgregazione sociale di cui l'immigrazione é portatrice: le aree di primo arrivo dei nuovi immigrati vedevano il diffondersi di comportamenti anti-sociali. L'associazione fra mobilità e disgregazione é quindi molto stretta, questa volta la metafora non è più biologica ma psicologica:

"The mobility of city life, with its increase in the number and intensity of stimulations, tends inevitably to confuse and to demoralize the person. For an essential element in the mores and in the personal morality is consistency, consistency of the type that is natural in the social control of the primary group. Where mobility is the greatest, and where in consequence primary controls break-down completely, as in the zone of deterioration in the modern city, there develop areas of demoralization, of promiscuity, and of vice. In our study of the city, it is found that area of mobility are also the regions in which are found juvenile delinquency, boys' gangs, crime, poverty, wife desertion, divorce, abandoned infants, vice" (Burgess, 1928).

La mobilità diventa quindi nelle parole di Burgess 'the pulse of community', l'elemento di verifica dello stato di salute del metabolismo metropolitano, la cui misurazione quantitativa diventa uno degli obbiettivi fondamentali del programma di sociologia urbana della Scuola di Chicago. Alla mobilità delle nuovi classe affluenti che alimenta la crescita dei nuovi suburbi, Burgess oppone quella dei migranti che inevitabilmente porta con sé promiscuità, vizio, disorganizzazione della vita sociale. Le rappresentazioni del disordine sociale di cui sono portatrici le migrazioni possono condurre ad una visione epidemiologica dei rapporti interraziali e del governo dei processi di inurbamento delle nuove popolazioni. La stessa metafora biologica é utilizzata per giustificare la segregazione, come nel caso delle ordinanze comunali che nel 1910 a Baltimore formalizzano la separazione residenziale fra bianchi ed afro-americani. In questo caso, la patologia non é semplicemente sociale e l'uso di un linguaggio biologico da metaforico diviene letterale. Lo stesso termine "segregazione" era stato mutuato dal gergo medico-scientifico nel quale era utilizzato per descrivere la separazione degli elementi chimici osservata nel corso di esperimenti, successivamente era stato impiegato per indicare l'isolamento delle fonti umane di epidemie e malattie. Ricorda Nigthingale (1996):

"Public health officials also pioneered the use of disease mapping to identify the location of the sources of disease. These linguistic and technical innovations lent themselves well to racialized conceptions of public health: non-europeans were the source of disease".

La separazione diviene la coerente applicazione di una vision epidemiologica dei rapporti interraziali: se è la promiscuità la fonte del pericolo epidemico, questo va disinnescato limitando le troppe occasioni di scambio interrazziale offerte dalla vita urbana. A Baltimore il pericolo é la tubercolosi, i cui focolai si concentrano prevalentemente fra i membri della comunità afro-americana. La segregazione residenziale di questi diviene quindi una ragionevole misura di profilassi per evitare che il morbo si estenda alla popolazione bianca. Il caso di Baltimore rappresenta sono un esempio del più generale coinvolgimento della professione medica nell'elaborazione e nella diffusione delle posizioni segregazioniste. Ancora secondo Nigtingale (1996):

“The urban reformers with the most impact on the proliferation of urban racial segregation worldwide were people concerned with disease: doctors, medical researchers, public health pratictioners, and sanitation experts. These professions organized along transnational lines realatevely early in the nineteenth century, and their conferences and journals were heavily preoccupied by the idea that urban disease, whether carried by miasmas, or contagions, could be stopped by isolating different groups of people from one-other , whether by quarantine, in sanatoria, or in separated residential zones of the city”.

Nightingale indica l’argomento epidemiologico fra quelli centrali nell’elaborazione delle teorie e delle politiche della segregazione urbana. Un altro argomento – di effetto e durata ben maggiori – é quello del ruolo deprimente che le popolazioni di colore avevano sui valori immobiliari. Già Burgess nota come i processi di invasione e successione residenziale guidati da popolazioni afro-americane abbiano effetti più gravi e profondi di quelli guidati viceversa da immigrati *ethnics*. Questi sono evidenti, in particolare, nell’alterazione del mercato immobiliare: la riduzione dei valori nelle zone di invasione afro-americana é più forte rispetto a quella prodotta da processi di successione guidati da immigrati di altra origine (Burgess, 1928). Più complessivamente, la prevedibilità e la rigidità dei valori immobiliari per uso residenziale era implicazione diretta della teoria dell’espansione concentrica della città proposta dalla Scuola di Chicago. Molto bassi nelle inner-cities – dove si concentrano le popolazioni affette da quella mobilità patologica descritta da Burgess - questi sono destinati a crescere allontanandosi dal centro. I valori più alti si incontrano quindi nelle zone suburbane più lontane e più recenti, dove risiedono le porzioni più affluenti della *middle* e della *upper class* bianca. In realtà, le due più grandi metropoli del paese – Chicago e New York – rappresentavano con il loro quartieri borghesi prossimi alle inner cities un’eccezione vistosa al modello proposto da Burgess. Ma l’impatto della variabile razziale sul mercato immobiliare era comunque innegabile. Nel 1932, analisi condotte su un campione di 142 città permettevano all’Housing and Urban Development Department di affermare che la teoria dello sviluppo concentrico delle città era inadeguata. Secondo HUD (Hoyt, 1938):

“The rental area maps fail to reveal a series of concentric circe of rent areas with a gradation of rents upward from the center to the periphery in all the sections of the city. The upward gradation is confirmed to certain sectors in which high rent or intermediate rental areas are located, but there are always sectors in which there is no such upward gradation of rents”.

Molto più realistica era quindi una lettura dell’andamento dei valori immobiliari che isolasse dei settori ad alto valore dalle zone più economiche della inner-city e da quelle di transizione abitate dalla working-class. La disponibilità di dati censuari relativi ai singoli isolati permetteva per la prima volta una valutazione più attendibile dei livelli di segregazione in un campione molto esteso di città americane e del loro impatto sul mercato abitativo. La semplice presenza della diversità razziale ed etnica aveva un impatto deprimente sui valori immobiliari. Era in particolare la prima a determinare gli effetti più pesanti nelle grandi città del nord e del nord-est dove mercati abitativi in perenne tensione si associavano ad una forte presenza afro-americana. New-York e Chicago con i loro 327.706 e 233.903 residenti di colore – rispettivamente il 4.7% ed il 6.9% della popolazione complessiva – costituivano un ottimo esempio. Seppure proporzionalmente meno rilevanti rispetto a molte città del sud dove la popolazioni ci colore superava il 30% del totale, le comunità afro-

americane del nord del paese avevano un impatto molto più significativo sull'insieme della struttura urbana date le loro dimensioni assolute ed i loro indici di concentrazione particolarmente elevati. Complessivamente, l'84% degli isolati delle 64 città di cui era composto il campione utilizzato dalla ricerca era occupato esclusivamente da bianchi, mentre i restanti 10,4% e 4,9% erano rispettivamente ad occupazione mista e ad esclusiva occupazione non-white. Le dimensioni relative ed assolute delle comunità determinavano i livelli di segregazione, i più alti livelli di concentrazione si rilevavano (1) in città di grandi dimensioni con grandi comunità afro-americane in termini assoluti ma piccole in termini relativi ed (2) in città con comunità afro-americane di grandi dimensioni sia in termini assoluti sia relativi. Per Hoyt (1938):

"Non-white concentration in any city increases directly with the number and proportion of non-white persons in the population. Either a large non-white population in absolute numbers, or a higher proportion of non-white persons in the total population is necessary to produce concentrated nonwhite areas. Thus, the extent of the segregation or concentration of nonwhite races in American cities varies in accordance with the relative percentage of nonwhite persons in the total population".

Il peso della variabile razziale nel disegno delle scelte residenziali della popolazione si rivelava fondamentale anche ai fini della definizione dei valori immobiliari e della qualità dello stock-abitativo. Il costo medio d'affitto scendeva dai 23.00 dollari per un appartamento localizzato in un isolato ad esclusiva occupazione bianca ai 14.90 e 9.34 dollari richiesti rispettivamente per l'affitto di un alloggio in un isolato ad occupazione mista e ad esclusiva occupazione nonwhite. Valori che rispecchiavano differenze consistenti in termini di qualità del costruzione e sua manutenzione se ben il 50.9% di questi ultimi necessitava di interventi rilevanti di ristrutturazione a fronte del 12.2% degli alloggi ad esclusiva occupazione bianca (Hoyt, 1938).

1.2. Dal primo al secondo ghetto: il caso di Chicago.

La realtà urbana prodotta dall'industrializzazione è quindi strutturalmente segregante. Ma sono le forme specializzazione etnica e razziale dello spazio possono essere molto diverse. Per Massey e Denton, il lavoro di Burgess aveva alimentato il mito del quartiere etnico. Ma la realtà era molto diversa:

"Migration and industrial development also segregated the 'new' european immigrant , groups, of course, but recent studies have made it clear that immigrant enclaves in the early twentieth century were in no way comparable to the black ghetto that formed in most northern cities by 1940." (Massey e Denton, 1993)

I quartieri 'etnici' differivano dal ghetto afro-americano per almeno tre ragioni. La prima, riguarda la rilevante eterogeneità delle provenienze che si nascondeva dietro le etichette – 'Little Italy' o Magyar District', sempre a Chicago - dei diversi quartieri. Contestualmente, solo una minoranza delle minoranze etniche risiedeva effettivamente nei 'loro' quartieri. Infine, la differenza forse più importante risiede nella temporaneità del quartiere etnico – visto come uno stadio di un processo di assimilazione che conduce necessariamente alla sua dissoluzione – a fronte della permanenza del ghetto afro-americano, nelle sue diverse forme, nell'ecologia urbana americana. Una delle rappresentazioni più nitide del ghetto afro-americano è quella offertaci da Drake e Cayton (1963) in Black Metropolis. Il ghetto è quello di Chicago, la Black Belt nata nel corso della prima grande migrazione afro-americana che investe la città fra il 1890 ed il 1930. Il lungo periodo di crescita economica che si esaurirà

traumaticamente con la grande depressione porta la presenza afro-americana a 110.000 unità nel corso del 1920, di cui l'85% viveva nel ghetto. La Chicago di Drake e Cayton è il modello della teoria della successione ecologica di Burgess. Tutta stretta attorno al business center della città, la Black Belt cresce e si espande verso l'esterno determinando la transizione razziale dei quartieri confinanti. Le classi medie e superiori tendono a lasciare la città a favore dei nuovi insediamenti suburbani dai quali le famiglie afro-americane sono del tutto escluse. E'l'inizio della suburbanizzazione:

"The new white collar middle class and thousand of frugal skilled and semi-skilled workers rushed to buy or build homes in the suburbs, seeking fresh air and avoiding high taxes. They left at the heart of the city the poor, the newer immigrants, the underworld, the corrupt political machine, and the negroes" (Drake e Cayton, 1963).

La Chicago degli anni venti è quindi presa da una frenetica attività edilizia che rende possibile l'espansione territoriale della black-belt, espansione che sarà costretta ad arrestarsi quando la crisi del '29 porta con se la fine del boom immobiliare e quindi dell'espansione suburbana. La black-belt – o Bronzeville - è sia un *ghetto* sia un'*enclave*. Contenitore di popolazioni irregolari, è terreno di caccia e di reclutamento per le organizzazioni criminali. Mercati illegali, prostituzione, comportamenti devianti, promiscuità sessuale sono le patologie tipiche di quella sindrome da eccessiva mobilità descritta da Burgess. Allo stesso tempo, la Black-Belt è una metropoli vera e propria, con una società diversificata e coesa. Lo sviluppo delle professioni, dell'informazione, del commercio ne fanno un mondo vitale e dinamico. I suoi avvocati, medici, giornalisti, intellettuali, uomini politici rappresentano con i loro circoli ed i loro giornali la *leadership* di un microcosmo che politicamente ha la dignità di una *sub-machine* che, prima repubblicana e poi democratica, governa per decenni i destini della comunità afro-americana e dei suoi rapporti con la maggioranza bianca. Non si tratta però di un mondo separato, la grande massa degli immigrati neri partecipa ad un boom economico che sembra eterno. Nel 1920, si legge in Black Metropolis, gli afro-americani si sono ormai trasformati da un manipolo di servi ad una fetta molto larga del proletariato industriale per il quale il ghetto rappresenta l'arena politica fondamentale in cui esercitare diritti che di fatto sono stati acquisiti solo con la grande migrazione. Se l'integrazione economica degli immigrati é orizzontale, quelle politica e sociale é ancora in larghissima parte verticale. La mobilità sociale che pure esisteva si esprimeva ancora all'interno del ghetto: era infatti la borghesia nera la sua colonna vertebrale, senza la quale Bronzeville avrebbe perso la propria capacità di leadership. Gli anni del boom sembrano dolci anche dal punto di vista delle relazioni interraziali, lontani dall'inferno sudista di Jim Crow, gli afro-americani fanno esperienza della libertà di movimento offerta dalla grande metropoli. La linea del colore è mobile e cangiante, divide spiagge e piscine, essendo molto sensibile agli scambi interrazziali a cavallo dei due sessi abbiamo visto, ma sembra per il momento ancora ignorare ristoranti, ascensori, teatri. Le violenze non sono comunque del tutto assenti e sarà proprio un diverbio nato in una spiaggia a far esplodere la rivolta razziale più grave del periodo che nel 1919 porterà alla fine – traumatica – di quella età dell'oro della Chicago multirazziale descritta da Drake e Cayton (1963):

"Much of this testimony must be discounted as retrospective myth, but the fact remains that the great migration and the Riot profoundly altered relationships between Negroes and the white residents of Chicago and changed the basic economic and

social structure of the Negro community. In 1900 Negroes formed a small, almost insignificant part of the city's life. By 1920 there were enough to attract attention, and the rapidity of the influx had excited apprehension."
La crescita veloce della comunità aveva reso improvvisamente anacronistico il codice non scritto delle relazioni interraziali, facendo esplodere la violenza. Dieci anni dopo la rivolta del 1919, la grande depressione comporta cambiamenti strutturali molto violenti all'interno del ghetto. L'esplosione della disoccupazione di massa lo rende socialmente vulnerabile, con l'emergere di una prima forma di dipendenza dai trasferimenti del welfare che accelererà il passaggio della sub-machine locale dal campo repubblicano a quello democratico della coalizione del New Deal.
"The chaotic turbulence of the early Thirties subsided as various New Deal measures went into effect. Relief and work projects stabilized Black Metropolis. Gradually the Republican grip upon the Negro vote was broken as people began to "vote for bread and butter instead of for the memory of Abraham Lincoln.'' Organizations of the unemployed, under Socialist and Communist leadership, drew large masses of Negroes into various forms of disciplined petition and protest- against relief cuts, for social security; against discrimination, for housing projects. After 1935, those Negroes who remained in the mass production industries were caught up in the sweeping organizational campaigns of the CIO. The Negro peasants had become proletarians"(Drake e Cayton).
La stabilizzazione conflittuale degli anni trenta farà da sfondo alla ripresa della grande migrazione. Nella sua prima fase, è l'economia di guerra a fare da motore dei nuovi imponenti cambiamenti demografici e razziali che la città si trova ad affrontare nel corso del periodo. La grande abbondanza di posti di lavoro offerta dal ciclo della produzione bellica gonfia la Black-Belt ben oltre la sua massima capacità mentre il pressoché totale congelamento della produzione edilizia rende impossibile il ricorso a quel ciclo dell'invasione e della successione razziale dei quartieri confinanti che negli anni precedenti la crisi del 1929 ne avevano permesso una crescita così significativa. Privata della sua peculiare ecologia espansiva, Chicago vede crescere nuovamente la sua popolazione con il dispiegarsi della seconda grande migrazione, rimanendo però costretta nei suoi vecchi confini. Bloccato il mercato suburbano, la città è presa da una crisi abitativa senza precedenti che contribuisce al peggioramento delle condizioni di vita ed al degrado del costruito, di cui gli afro-americani sono le prime vittime. L'atmosfera degli anni di guerra e del primo dopoguerra è apocalittica, tanto da assomigliare – nel racconto che ne fa Harold Hirsh – a quella che doveva respirarsi nelle città europee nello stesso periodo. Le densità nel ghetto raggiungono livelli inimmaginabili mentre le condizioni igieniche precipitano e nel corso della guerra – riporta Hirsch (1998) – il genere umano non é più la specie più presente in città: i ratti avevano infatti superato gli uomini in termini numerici. Con la fine degli anni quaranta lo scenario muta velocemente. La grande migrazione continua ma l'espansione della città non è più bloccata. Il business dell'edilizia suburbana raggiunge il suo massimo sviluppo e la macchina del decentramento - che sempre di più diviene anche produttivo e non solo residenziale - produce una nuova fase di violenti processi locali di successione razziale. I confini del ghetto che avevano retto per più di una generazione non resistono più e, con il contributo prezioso della speculazione, altri quartieri bianchi localizzati sulla linea di confine della Black-belt si avviano lungo la strada della transizione razziale. Il sistema dei *covenants* – accordi fra proprietari volti ad impedire la vendita di immobili a categorie di cui si vuole

l'esclusione, a partire dagli afro-americani - si rivela insufficiente a contenere la crescente domanda nera – molto spesso disponibile a pagare ben oltre i prezzi del mercato bianco pur di migliorare una condizione abitativa ormai intollerabile - mentre il terrore dell'invasione nera è alimentato ad arte fra i residenti bianchi ad opera di speculatori molto abili nell'utilizzo di quelle tecniche di *blockbusting* che, come vedremo successivamente, proprio a Baltimore condurranno ad uno degli episodi più clamorosi di transizione razziale. Raramente il passaggio di proprietà fra una famiglia bianca ed una afro-americana avviene direttamente, gli speculatori potevano realizzano così un doppio profitto: incassato il dividendo della paura all'atto dell'acquisto, incassano quello del bisogno all'atto della vendita ai nuovi proprietari afro-americani.

Ma la macchina della sub-urbanizzazione e del decentramento é desinata a mettere in movimento gli interessi che dalla nuova espansione della città rischiavano di essere travolti. Per gli attori economici e finanziari del Loop – lo storico *business district* della città – la prospettiva di un centro completamente svuotato dei suoi abitanti bianchi e benestanti ed assediato da una sempre più estesa e degradata Black-belt é terribile ma reale. Grandi magazzini, ospedali, università, complessi immobiliari per il terziario rischiavano di vedere le proprie proprietà precipitare in termini di valore reale e la propria clientela fuggire verso i nuovi spazi del consumo e della distribuzione che sempre di più accompagnavano lo sviluppo sub-urbano. Inoltre, la minaccia della crisi fiscale - che diviene realtà per diverse città nel nord-est negli anni sessanta e settanta – dovuta alla perdita di abitanti ed attività economiche della città centrale a favore del suburbio allarma i circoli politici della città e la sua amministrazione comunale, che nella riduzione delle risorse da destinare al funzionamento della formidabile political-machine democratica vedeva un pericolo per la sua stessa sopravvivenza. A crearsi – secondo Hirsh (1998) – è una coalizione di fatto fra diversi attori che spingono per la raggiungimento di un solo obbiettivo: la rivalorizzazione economica della *inner-city* per mezzo dell'impegno diretto anche finanziario delle autorità pubbliche. L'idea era che attraverso la realizzazione di un vasto programma di riqualificazione urbana si potesse rendere il vecchio centro della città nuovamente attraente per gli attori economici e per quelle famiglie bianche di classe media ed alta protagoniste della fuga nel suburbio. Nuovi abitanti affluenti e nuovi investitori avrebbero risollevato le sorti finanziarie della città e degli interessi legati alle sorti del Loop. Per fare questo, occorreva contenere l'espansione afro-americana, avviando la trasformazione e la ri-valorizzazione di settori importanti del ghetto e di zone con esso confinanti che avessero raggiunto stadi avanzati nel ciclo della successione razziale. Il destino delle popolazioni residenti nelle aree di trasformazione rappresentava quindi uno degli aspetti più delicati dell'intero programma: la realizzazione di nuovo public-housing, tema ideologicamente molto delicato soprattutto per il Partito repubblicano che controllava l'amministrazione dello stato, diventava la precondizione per il suon successo.

Il ruolo di alcuni ambienti tecnocratici si rivelerà fondamentale sia nel processo di ideazione dell'intero programma che nella faticosa costruzione della coalizione chiamata a sostenerlo e del consenso da parte dell'opinione pubblica locale. Il Metropolitan Housing and Planning Council (MHPC) - una struttura di consulenza

vicina agli interessi finanziari del Loop - eserciterà un'influenza straordinaria sulla politica urbanistica della città negli anni dell'urban renewal. Secondo Hirsh (1998):
"The larger 'downtown' interests and some powerful institution situated outside the loop found themselves confronted, after the war, with threats to their survival that were beyond even their considerable means of control. Unable to flee the city, they realized that the power of the state – not as it then existed but in greatly augmented form – would have to be enlisted in their aid. The result was that those economic and institutional interests that had money, time, personnel, and influence to conduct surveys, make plans, draft legislation, and implement renewal did so. They exerted positive power by guiding the machinery of government".
Nel Giugno del 1947, la Camera dei rappresentanti dell'Ilinois approva il Blighted Areas Redevelopment Act ed il Relocation Act. Il primo istituisce la Chicago Land Clearence Commissione con il compito di acquisire e risanare le aree di trasformazione nella Inner city, cedendole successivamente ad operatori che avessero proposto programmi di trasformazione. Il consenso dell'amministrazione repubblicana era stato ottenuto in virtù della garanzia che i progetti di Public Housing – visti come pericolose politiche socialiste da parte degli ambienti più conservatori – rispondessero esclusivamente alle esigenze di *relocation* delle popolazioni lasciate senza casa dalle demolizioni previste. Come vedremo, a prevalere sarà proprio questa lettura minimalista del ruolo del Public Housing, con tutte le implicazioni in termini di perpetuazione del sistema. Ma la battaglia per la ri-valorizzazione della *inner-city* non passa esclusivamente per l'approvazione dei programmi di *Urban Renewal*. Ben presto farà la propria comparsa anche il principio della tutela storica. La sua introduzione fra i dispositivi della politica urbanistica del dopoguerra – con l'approvazione nel 1953 dell'*Urban Community Conservation Act* da parte della Camera dei rappresentanti dell'Ilinois – sarà utilizzata al fine di contrastare la transizione razziale di alcuni quartieri storici minacciati dall'espansione della Black-belt. E' il caso – esemplare - di Hide Park, quartiere centrale e sede dell'Università di Chicago in cui, a partire dagli anni quaranta, la presenza di residenti afro-americani si era fatta significativa determinando condizioni di degrado ed una prima riduzione dei valori immobiliari del quartiere. Preoccupati per gli effetti del declino del quartiere sul prestigio e le proprietà dell'ateneo, i circoli dirigenti dell'Università di Chicago propongono un piano di riqualificazione dell'area molto simile nella sua logica ai programmi di *Urban Renewal* che negli stessi anni investivano il Loop, ma con il valore aggiunto rappresentato dal pretesto della tutela del patrimonio storico presente nel quartiere. L'idea era quella di ricostituire attorno al campus l'ambiente ad esso più "congeniale", vale a dire un quartiere composto prevalentemente da residenti bianchi di classe medio-alta. Occorreva quindi impedire il compiersi della transizione razziale, le cui prime fasi si erano comunque già compiute, procedendo a demolizioni mirate ed a nuove realizzazioni che intercettassero i segmenti più alti della domanda abitativa. Il pretesto questa volta non era quello della distruzione degli slum ma la loro prevenzione: molto meglio per l'amministrazione comunale, dicevano i sostenitori del programma, intervenire sulle condizioni di degrado prima che queste raggiungessero livelli tali da implicare programmi di ben altra portata. Attraverso un'iniezione di nuove residenze ed attrezzature urbane si poteva quindi prevenire il peggio. Ancora una volta il problema della *relocation* degli abitanti – in gran parte afro-americani – privati delle loro case era fra quelli più delicati dell'intero processo. Razza e classe saranno quindi le dimensioni conflittuali fondamentali nelle quali si svolgerà l'intera

vicenda. Dimensioni nelle quali i diversi attori coinvolti - oltre all'ateneo, l'amministrazione comunale ed una organizzazione locale: la Hyde Park-Kenwood Community Conference (HPKCC) – si muoveranno con assertività e trasparenza variabili. Evidenti gli obbiettivi dell'ateneo e quelli dell'amministrazione comunale – interessata quasi esclusivamente ad incassare il sostegno dell'Università alla formidabile *political-machine* del Sindaco Daley – quelli della HPKCC tradiranno la crescente inconciliabilità fra gli obbiettivi di una predicata politica *liberal* in termini di rapporti interraziali e le preoccupazioni degli abitanti, prima di tutto interessati ad arrestare il *white flight*, il degrado del quartiere e la caduta di valore delle loro proprietà. In assenza di interlocutori politici sinceri e credibili, la battaglia della HPKCC per la desegregazione del mercato immobiliare a livello metropolitano – unica policy che avrebbe veramente arrestato i processi di violenta successione razziale che ora minacciavano da vicino Hyde Park – era destinata e rimanere del tutto estranea alla reale posta in gioco del programma di riqualificazione avanzato dall'Università. L'idea di fare - di Hyde-Park un quartiere perfettamente integrato, che servisse da modello per il resto della città, non reggerà secondo Hirsh alla prova dei fatti e soprattutto dei numeri. Lo stesso dibattito sull'opportunità di realizzare nell'area del nuovo Public Housing – sempre per meri obbiettivi di re location - che vedrà l'opposizione dell'università ed un'assai articolata posizione favorevole dell'HPKCC - tradirà il carattere sempre più razziale e di classe dell'intero programma, malamente dissimulato dalla persistente retorica del quartiere multirazziale modello.

"Those controlling the rebuilding process viewed the presence of black as more as inevitable than desirable and, accordingly, set out to produce an accommodation on their own terms. By the mid 1950s, the question was not whether there would be any black in Hide Park but rather would there be any whites? The maintenance of a white presence around the University of Chicago subsequently meant, by definition, integration. It was more the product of a tenacious defensive reaction than that of an adventurous step forward; as such it could be a result, not a goal" (1998).

Il risultato di tutta l'operazione era stato soprattutto una riduzione della presenza afro-americana nel quartiere. Ancora una volta, quindi, l'assenza di una volontà politica a livello cittadino e metropolitano aveva di fatto determinato le condizioni perché la soluzione locale di problemi di ben altra scala determinasse – talvolta al di là della volontà degli attori più sinceri – soluzioni tendenti a consolidare i *patterns* della segregazione e la posizione svantaggiata della comunità afro-americana. La potente macchina della suburbanizzazione postbellica come le reazioni che essa determinava – il consolidarsi di una coalizione per l'*Urban renewal* e la realizzazione dei suoi programmi, principalmente –disegnavano uno scenario nel quale la comunità afro-americana si trovava braccata e rinchiusa nel proprio ghetto. La sua totale ininfluenza sulle scelte urbane era secondo Hirsh uno degli aspetti più dolorosi dell'intera vicenda: limitata nel suo accesso al mercato suburbano, la popolazione di colore era contestualmente oggetto di contenimento o espulsione nelle aree centrali della città o addirittura di deportazione nei nuovi progetti di Public housing, che venivano a costituirne il secondo ghetto[1].

[1] Hirsh

"Those who violently resisted the movement of blacks into their neighborhoods and were discomfited by growing government power and its impact on racial affairs were never able to exert the sort of influence that their white antagonists did. At most, they exercised a negative power, never able to thwart plans they opposed but able to extract concessions when they viewed their interests as too severely threatened. Although not "veto groups" in the literal sense, pockets of local resistance did influence public policy and lent their distinctive imprint to the second ghetto. Most significantly, whites in outlying residential neighborhoods were able to shape the policies of the Chicago Housing Authority and transform that agency from one that tinkered with status quo into one that served as a bulwark of segregation. Essentially, however, the position of such white neighborhoods was still one of relative weakness compared to the forces that were creating the postwar reconstruction program. Unable to do anything in a positive sense for themselves, they could only, to a limited extent, prevent things from being done to them"[2].

Il public housing diventava uno degli strumenti a disposizione della coalizione per l'Urban renewal per la realizzazione del suo programma. Uno strumento anche propagandistico, fondamentale per ottenere il consenso di una maggioranza larga dell'opinione pubblica:
"They hoped that the presentation of private redevelopment and public housing as a "package deal" would cause the widespread public support for the first measure to carry the second." (Hirsh, 1998)
Era infatti sul tema della rilocalizzazione delle famiglie residenti negli edifice in via di demolizione che l'intero programma rischiava di fallire:
"Those suspicious of redevelopment, however, knew that they had only to defeat the bond issue funding the CHA to bring the whole program to a halt" (Hirsh, 1998).
Sconfitta che non si concretizzò: i due referendum chiamati a decidere rispettivamente dell'emissione di titoli comunali per il finanziamento delle operazioni di *slum removal* e la costruzione di nuovo *public housing* destinato ad accogliere le famiglie rimaste senza casa vedevano una confortevole maggioranza di si. Il programma approvato nel 1950 – dopo faticosissime trattative fra il governo federale, l'amministrazione comunale e la Cha – decideva per la costruzione dei nuovi complessi di public housing all'interno del ghetto o in quartieri in cui la successione razziale sia stava completando. Il piano rinchiudeva la popolazione afro-americana in una città fortificata, accusavano gli oppositori i suoi opositori. Dei 33 progetti di public-housing ai approvati fra il 1950 ed il 1965, 26 erano localizzati in quartieri che erano già al 75% afro-americani. Dei restanti sette, sei erano situati in zone in cui era iniziato il consueto processo di successione razziale. Al momento del completamento di tutti i progetti, solo uno di questi era ormai localizzato in un'area in cui la presenza afro-americana era inferiore all'84% del totale. Il secondo ghetto era verticale e di dimensioni egualmente impressionanti. Le Robert Taylor Homes, costruite fra il 1960 ed il 1962, erano costituite da 28 edifici del tutto identici e di 16 piani ciascuno. Una processione di intensivi lunga due miglia che ospitava 27.000 persone – virtualmente tutte di colore – di cui 20.000 bambini. La "ricostruzione" postbellica di Chicago era stata quindi guidata da interessi privati, agevolmente individuabili: l'interesse pubblico era un mero sottoprodotto dei programmi sostenuti dalla *political machine*

[2] Hirsh

che aveva governato le politiche urbanistiche della città nel lungo dopo-guerra. Chicago era diventata un modello per l'intero paese, l'attore pubblico era diventato un protagonista essenziale del suo sviluppo urbano:
"With the emergence of redevelopment, renewal, and public housing, however, government took an active hand not merely in reinforcing prevailing patterns of segregation but also in lending them a permanence never seen before. The implication of government in the second ghetto was so pervasive, so dee[3], that it virtually constituted a new form of de jure segregation" (Mincy, 1994).

1.3. La trasformazione del ghetto e la nascita dell'Undrclass

Ma ad emergere nel corso dei primi decenni del secondo dopoguerra non è solo il secondo ghetto raccontato da Hirsh (1998) ma anche la profonda trasformazione del primo. Il boom immobiliare degli anni quaranta e cinquanta si accompagna a quello matrimoniale ed a quello demografico. Le nuove famiglie degli anni cinquanta sono così alla ricerca di nuove soluzioni abitative più spaziose, moderne e confortevoli localizzati in aree tranquille dotate di buoni servizi e, soprattutto, di ottime scuole. Come abbiamo visto, il mercato immobiliare suburbano in continua espansione intercetta la vasta parte di questa nuova domanda trainata dalla middle-class bianca. La loro fuga di massa dalle *inner-cities* porta la popolazione suburbana da un terzo a più della meta dell'insieme della popolazione metropolitana fra il 1940 ed il 1970. I bassi livelli di immigrazione internazionale, la veloce assimilazione delle seconde generazioni white-ethnics nella classe media e nel settore terziario, la definitiva dissoluzione dell'economia agricola meridionale cui corrisponde nel nord la crescita persistente dei settori manifatturieri conducono all'espansione dell'immigrazione nera verso le aree urbane di Midwest e Nordest. Fra gli anni quaranta ed i cinquanta quasi tre milioni di afro-americani provenienti dal Sud si stabiliscono in città quali New York, Chicago, Philadelphia e Detroit. E' l'espansione suburbana – come vedremo precisamente nel caso di Baltimore – a fare spazio ai nuovi arrivati. Il peso relativo ed assoluto della componente afro-americana sull'insieme della popolazione urbana di Nordest e Midwest cresce senza sosta. Fra il 1950 ed il 1970, la popolazione nera di Chicago passa dal 14 al 33%, dal 16 al 38% a Cleveland, dal 16% al 44% a Detroit, dal 18% al 34% a Philadelphia. (Massey e Denton, 1993). Le politiche federali contribuiscono pesantemente – non solo attraverso investimenti massicci nella realizzazione della rete autostradale - alla riorganizzazione su base metropolitana dell'America urbana ed anche alla ridefinizione della sua geografia segregativa. Wilson (1996) sottolinea come:
"The federal government contributed to the early decay of inner-city neighborhoods by witholding mortgage capital and by making ot difficult for urban areas to retain or attract families able to purchase their own homes. Spurred on by massive mortgage foreclosures during the Great Depression, the federal governemnt in the 1940s began underwriting mortgages in an efforte to enable citizens to became homeowners. But the mortgage program was selectively administered by the Federal Housing Administration (FHA) and urban neighborhoods considered poor risks were redlined – an action that excluded virtually all the black neighborhoods and many neighborhoods with a considerable number of European immigrants. It was not until 1960 that the FHA discontinued its racial restrictions on mortgages".

Successivamente, con il procedere della desegregazione politica, la difesa dell'omogeneità sociale e razziale si sposta nel suburbio con il ricorso a forme di exclusionary zoning, il contrasto alla realizzazione di public housing ed il rifiuto di qualsiasi forma di cooperazione alla scala metropolitana. In questo quadro, a partire dagli anni sessanta, al cuore delle *inner cities* il ghetto afro-americano prende nuovamente a cambiare. Come vedremo, di questo cambiamento si daranno interpretazioni diverse ed in conflitto tra loro. Utilizzeremo ancora Chicago per dare il senso della portata di questo cambiamento. I quartieri di Bronzeville, così si chiamava il ghetto afro-americano della città– sono oggetto nel giro di pochi decenni di una trasformazione radicale. Uno di questo quartieri, Woodlawn, racconta William Julius Wilson, vede la composizione sociale e razziale della sua popolazione mutare in modo fondamentale già a partire dagli anni cinquanta. Per due terzi bianca, essa è al 90% nera già nel 1960. Da allora, la popolazione prende a anche a ridursi: dagli 80.000 del 1960 si passa ai soli 24.000 del 1990. A lasciare il quartiere, nei decenni successivi al *white-flight* sono soprattutto famiglie afro-americane *working* e *middle class*. Per Wilson (1996),
"the loss of residents was accompanied by a substantial reduction in the economic, social and political resources that make a community vibrant". A partire dalla sua un tempo ricca rete distributiva e base produttiva, degli oltre ottocento negozi ed imprese presenti nel 1950 nel corso degli anni novanta ne rimangono non più di cento. Anche Woodlawn è vittima del passaggio dall'*institutional ghetto,* tipico degli anni della grande migrazione e dell'espansione industriale delle aree metropolitane del paese, a quello che sarà definito il *jobless ghetto*, dominato dalla disoccupazione di massa. Ma è l'intera Bronzevillle, di cui Woodlawn fa parte, a cambiare a partire dagli anni sessanta. Riferendosi ad altri tre dei suoi quartieri, – Douglas, Washington Park e Grand Boulevard - Wilson (1996) ricorda:
" A majority of adults held jobs in the three Bronzeville areas in 1950, but by 1990 only four in ten in Douglas worked a typical week, one in three in Washington Park, and one in for in for in Grand Boulevard. In 1950, 69 per cent of all males 14 and over who lived in the Bronzeville neighborhoods worked in a typical week, and in 1960, 64 per cent of this group were so employed. However, by 1990 only 37 per cent of all males 16 and over held jobs in a typical week in these three neighborhoods".
Un'altra differenza fondamentale fra la Bronzeville storica é quella contemporanea risiede nella sua composizione sociale. All'omogeneità di oggi, determinata dalla concentrazione spaziale di povertà e disoccupazione di massa, corrisponde l'eterogeneità di ieri. Ricorda sempre Wilson (1996):
"Instead of Middle Class areas, Bronzeville tends to have middle-class buildings in all areas, or a few middle-class blocks here and there. Though they may have lived on different streets, blacks of all classes in inner-city areas such as Bronzeville lived in the same community and shopped at the same at the same stores. Their children went to the same schools and played in the same parks. Although there was some class antagonism, their neighborhoods were more stable than the inner-city neighborhoods of today; in short they featured higher levels of what social scientists call 'social organization'."

La presenza dell'industria manifatturiera era un altro degli ingredienti fondamentali della coesione e stabilità – della 'social organization' - dell'*institutional ghetto*. La traiettoria di del quartiere di North Lawndale, sempre a Bronzeville, esemplifica il

ruolo giocato dalla crisi e ristrutturazione dell'industria manifatturiera nella trasformazione del ghetto. Dopo venticinque anni di continuo degrado, ricorda ancora Wilson, North Lawndale sembra una zona di guerra. Metà del suo patrimonio edilizio è scomparso, mentre l'altra metà versa in pessime condizioni. Due grandi imprese – con quasi 60000 occupati negli anni cinquanta - dominavano l'economia del quartiere che vedeva la presenza di altre imprese di dimensioni minori. Negli anni ottanta, chiuse o delocalizzate tutte le sue imprese, il quartiere è ridotto al fantasma di se stesso:

"The departure of the big plants triggered the demise or exodus of the smaller stores, the banks and other businnesses that relied on the wages paid by the large employers. To make matters worse, scores of stores were forced out of business or pushed out of the neighborhoods by insurance companies in the wake of the 1968 riots that swept through Chicago West Side after the assassination of Dr Martin Luther King, Jr. Others were simply burned or abandoned. It has been estimated that the community lost 75 per cent of its business establishments from 1960 to 1979 alone. In 1986, North Lawndale, with a population of over 66.000, had only one bank and one supermarket; but it was also home to forty eight state lottery agents, fifty currency exchanges, and ninety-nine licensed liquor stores and bars." (Wilson, 1996).

A partire dagli anni sessanta, in particolare nelle storiche *inner-cities* del Nordest e del Midwest, si moltiplicano i quartieri sconvolti da ondate veloci e violente di disinvestimento. Desertificazione commerciale e produttiva, spopolamento, pesante degrado fisico, caduta dei valori immobiliari affliggono quartieri urbani un tempo densi e vitali. Chi ancora vi risiede sono i perdenti della modernizzazione, vittime non solo della loro condizione sociale ma anche dell'ulteriore svantaggio derivato dal vivere in questi quartieri destituiti e stigmatizzati. Sociologi, operatori sociali, *policymakers*, politici e giornalisti si impegnano nella designazione ed interpretazione di questo nuovo spazio urbano – il *jobless ghetto* o *hiper-ghetto*, secondo Wacquant (1998) – cui corrisponde un nuovo gruppo sociale. Nasce così l'*underclass*, che riceve la sua prima consacrazione pubblica nel 1977, con la pubblicazione di un articolo sul Times Magazine, dal titolo: "The American Underclass: Minority whithin a Minority". Ecco la definizione di Underclass offerta dall'articolo:

"Though its members come from all races and live in many places, the underclass is made up mostly of impoverished urban blacks, who still suffer from the heritage of slavery and discrimination…..Their bleak environment nurtures values that are often at radical odds with those of the majority – even the majority of the poor. Thus the underclass minority produces a highly disproportionate number of the nation's juvenile delinquents, school dropouts, drug addicts and welfare mothers, and much of the adult crime, family disruption, urban decay, and demand for social expenditure." (Times Magazine, 1977).

L'*underclass* é protagonista della crisi urbana i cui sintomi si presentano in modo particolarmente grave a partire dagli anni settanta. I suoi protagonisti sono innanzitutto disoccupati di lunga durata e madri sole dipendenti dai trasferimenti di welfare. Figure entrambe sovra-rappresentate nella comunità afro-americane. Assieme a loro, sono spesso citati nella letteratura tossicodipendenti, ex carcerati ed adolescenti coinvolti in diverse forme di delinquenza. Quello di underclass sarà, fin dalla sua nascita, un concetto molto contestato, sulla cui interpretazione sono state scritte milioni di pagine. In particolare, è stato il suo utilizzo politico – con l'abuso fattone da parte della nuova destra nel pieno della rivoluzione *reaganiana* – ad essere oggetto di

conflitti feroci. Fra gli anni ottanta ed i novanta – all'apice della diffusione ed il successo del concetto - il dibattito sull'*underclass* è dominato da quattro linee teoriche. La prima sottolinea i fattori strutturali nell'emergere dell'underclass nella sua generazione e riproduzione ed ha in William Julius Wilson (1987, 1996) il suo interprete principale. Si tratta del modello esplicativo per noi più convincente, ma soprattutto di quello più diffuso nei circoli accademici e nell'opinione progressista del paese. La seconda linea interpretativa, ben rappresentata dall'opera di Douglas Massey e Nancy Denton (1993), nell'assumere molti degli argomenti della prima, sottolinea però il peso preponderante della persistente discriminazione razziale di cui è vittima la comunità afro-americana nell'emergere dell'underclass. La terza, avanzata da diversi autori prevalentemente di orientamento conservatore, vede nella trasmissione della povertà come insieme di comportamenti e valori patologici il fattore determinante nel crearsi e riprodursi del nuovo gruppo sociale. Infine, sono molti gli autori che rifiutano il concetto stesso di *underclass*, stigmatizzandone la scarsa efficacia empirica ed il movente politico conservatore che sarebbe all'origine del suo emergere.

E' William Julius Wilson, principalmente con i suoi due assai influenti volumi "The Truly Disadvantaged" del 1987 e "When Work Desappears" del 1996, ad offrire la teorizzazione più efficace e diffusa dell'*underclass*. L'insieme di ipotesi offerte da Wilson sottolinea i fattori strutturali nella marginalizzazione sociale ed economica di gruppi ed individui comunemente considerati parte dell'underclass. All'origine dell'underclass sta per Wilson, prima di tutto, la profonda trasformazione del mercato del lavoro determinatosi a partire dagli anni sessanta del novecento. Se da un lato il declino dei settori manifatturieri e l'ascesa di quelli terziari nelle economie urbane indebolisce la posizione dei lavoratori a bassa qualificazione con il delinearsi del fenomeno del cosiddetto *skills mismatch*; dall'altro la progressiva suburbanizzazione della stessa produzione manifatturiera rende inaccessibile il relativo mercato del lavoro ai residenti delle *inner cities*: ecco delinearsi il tema del cosidetto *spatial mismatch.* Il segmento della popolazione più colpito dalla ristrutturazione e delocalizzazione produttiva é quindi quello dei giovani maschi di colore residenti nelle inner-cities. Troppo poco qualificati per accedere ai nuovi posti di lavoro offerti dalla crescita del terziario avanzato, sono spesso troppo distanti dalle opportunità occupazionali nel terziario povero presenti nel suburbio in continua espansione. Opportunità, quest'ultime, che non sono comunque in grado di fornire gli stessi livelli salariali e garanzie occupazionali che caratterizzavano il lavoro manifatturiero sindacalizzato nell'era della produzione di massa. Accanto alla disoccupazione, si fa sempre più probabile la condizione del precariato e del sotto-salario, in un'economia, quella americana, che dopo la grande crisi degli anni settanta ha puntato alla compressione dei costi per migliorare la propria posizione competitiva sui mercati globali. Bassi livelli salariali e garanzie molto ridotte accompagnano anche l'inserzione nel mercato del lavoro delle donne appartenenti alle minoranze – quella afro-americana e l'immigrazione ispanica, principalmente – che avviene grazie alla crescita del mercato dei servizi alla persona. In entrambi i casi, il carattere residuale del welfare americano e l'assenza di tutele e diritti sociali universali contribuisce al peggioramento delle condizioni sociali ed economiche di questi soggetti. Per Wilson, la determinante fondamentale dell'*underclass* – e dei quartieri deprivati delle inner-cities in cui questa si concentra – è quindi la bassa e cattiva partecipazione dei suoi

componenti ad un mercato del lavoro che per essi presenta sempre meno opportunità. Le Inner-cities del Midwest ed il Nordest sono i luoghi naturali di produzione dei nuovi quartieri deprivati e di concentrazione dell'underclass. Meta della grande migrazione afro-americana, a partire dagli anni sessanta queste città non sono più in grado di offrire ai nuovi arrivati ed alle seconde e terze generazioni migratorie le opportunità occupazionali un tempo garantite dalla produzione manifatturiera. Anche Kasarda (1989) sottolinea il ruolo della transizione produttiva delle grandi aree metropolitane del paese ed in generale dei paesi avanzati nel definirsi della nuova questione sociale e della sua spazializzazione. Negli Usa, l'evoluzione delle economie urbane dalla manifattura ai servizi implica la riduzione delle opportunità di lavoro per i segmenti meno qualificati del'offerta di lavoro. Una tendenza ulteriormente aggravata dalla suburbanizzazione delle classi medie e dalla conseguente compressione dei mercati del lavoro del cosiddetto terziario povero. E' però la riorganizzazione metropolitana del mercato del lavoro e dei sistemi produttivi – più che la mera transizione produttiva dalla prevalenza del settore secondario a quella del settore terziario – a determinare l'esclusione strutturale di settori consistenti della popolazione urbana dal mercato del lavoro. In anni di acuta deindustrializzazione, la suburbanizzazione residenziale e produttiva conduce contestualmente all'espansione dei settori a bassa qualificazione – manifatturiero e terziario povero – al di là dei confini urbani, mentre la dinamica espansiva dei settori terziari ad alta qualificazione al loro interno intercetta l'offerta di lavoro della *middle-class* suburbana. Offerta e domanda di lavoro si trovavano così dislocate, con la mobilità della prima destinata a giocare un ruolo crescente nel destino degli individui. Come ricorda ancora Kasarda:

"As blue-collar jobs and other less knowledge-intensive jobs expanded in the suburbs, whites were able to relocate much more easily than blacks. Between 1972 and 1982, the US census of manufacturers show that New York City lost 30% of its manufacturing jobs, Detroit 41% and Chicago 47%. During approximately the same period, 1970-80, the non Hispanic White population declined by 1.4 million in New York, by 700.000 in Chicago, and by 420.000 in Detroit, while the black population of these three cities increased by 180.000, by 110.000 and by 102.000 respectively". (Kasarda, 1989)

Gli abitanti delle *inner-cities* deprivate rimangono così esclusi dai mercati del lavoro a bassa qualificazione delle aree suburbane – dai quali sono troppo distanti, soprattutto per lo scarso accesso alla mobilità privata e la presenza inadeguata delle reti di trasporto pubblico – sia da quelli ad alta qualificazione delle nuove *downtown* in via di rivalorizzazione dominate da una nuova generazione di *commuters* suburbani. Si crea quindi una vera e propria trappola: "As a result, much of the job increase in the college graduate category for each city was absorbed by suburban commuters while many job losses in the less-tha-high-school-completed category were absorbed by city residents" (Kasarda, 1989).

La pur crescente qualificazione delle nuove generazioni afro-americane non riesce a tenere il passo con la competizione delle *middle-class* bianca nella corsa alla nuova occupazione nei settori avanzati. Le stesse politiche di valorizzazione urbana non possono quindi costituire una risposta all'esclusione dell'underclass: gran parte dei posti di lavoro creati attraverso l'attrazione della nuova occupazione terziaria nelle downtown in vis di rivalorizzano sono destinati ad essere occupati dai *commuters* suburbani e non dagli esclusi delle inner-cities. Conseguentemente, per Kasarda, il

nuovo imperativo delle politiche urbane deve essere il sostegno alla mobilità dei segmenti a bassa qualificazione dell'offerta di lavoro: l'espansione del terziario povero nel suburbio può sostituire i vecchi settori manifatturieri a patto che gli abitanti delle *inner-cities* abbiano accesso alla mobilità pubblica o privata. Una delle caratteristiche fondamentali delle nuove forme di spazializzazione della questione sociale è, per gli autori citati, l'accentuazione di forme di svantaggio spaziale che si combinano con quelle di svantaggio sociale. Risiedere nelle porzioni deprivate delle *Inner-cities* equivale non solo ad essere oggetto della stigmatizzazione del mondo esterno, ma anche ad essere esposti a forme aggiuntive di svantaggio. Vivere in un quartiere deprivato o in un suburbio affluente diviene di per sé una fonte di insuccesso o successo sociale. La nuova questione urbana è quindi una questione metropolitana, soprattutto a partire dagli anni settanta. Nathan ed Adams (1989), sulla base di indicatori quali reddito medio, disoccupazione, dipendenza, successo formativo, ed affollamento dimostrano il peggioramento delle condizioni di disagio delle *inner-cities* nel corso del decennio settanta. Ad allargarsi è la disparità sui cinque indicatori fra le inner cities ed aree suburbane, in modo particolarmente acuto nel Nordest e nel Midwest. Città quali Baltimore, Detroit, Cleveland, Saint Louis e le rispettive aree metropolitane si caratterizzano per la durezza delle condizioni di segregazione fra una *inner-city* povera, in violento declino ed abitata da una maggioranza di afro-americani ed un suburbio in continua espansione sotto la spinta del *white flight*. Secondo gli autori, la divaricazione sociale di suburbio ed *inner-city* si autoalimenta, ad ogni ciclo di disinvestimento che investe i quartieri deprivati corrisponde un nuovo ciclo di emigrazione dei residenti più avvantaggiati che a sua volta conduce ad un nuovo ciclo di disinvestimento. Tradizionalmente riferito alla fuga della *working* e *middle-class* bianche, il tema dell'emigrazione dei residenti più abbienti dalle *Inner-cities* si riferisce con Wilson alle classi medie afro-americane. Ad essere sottolineati sono gli effetti perversi della stagione dei diritti civili che secondo Wilson ha prodotto benefici soprattutto per i segmenti sociali superiori della comunità, quelli capaci di trarre pienamente vantaggio da dispositivi quali l'*affermative action* che hanno permesso un più largo accesso di afro-americani alle professioni. Molte famiglie della working e middle-class nera, migliorata in questo modo la loro posizione sociale ed il reddito disponibile, sono state capaci di unirsi alla maggioranza bianca nella fuga verso le nuove localizzazioni suburbane, portando con sé potere d'acquisto e capitale sociale prima utilizzati nell'ambito dei tradizionali ghetti afro-americani. In altre parole, i membri dell'*underclass* non solo vivono in *inner-cities* quasi del tutto prive della componente più avvantaggiata della società americana – quella bianca – ma sono in gran parte concentrati in quartieri in cui gli stessi segmenti medi e superiori della loro stessa comunità sono ormai del tutto assenti. Segregazione razziale e segregazione sociale, come evidenziato soprattutto da Massey e Denton (1993), si combinano a disegnare quartieri destituiti dei servizi urbani più elementari:

"As the population drops and e proportion of non-working people adults rises, basic neighborhoods institutions are more difficult to maintain: stores, banks, credit institutions, restaurants, dry cleaners, gas stations, medical doctors, and so on lose regular and potential patrons. Churches experience dwindling numbers of parishioners and shrinking resourcess; recreational facilities, block clubs, community groups, and other informal organizations also suffer. As these organizations decline, the means of formal and informal social control in the neighborhood become weaker. Levels of

crime and street violence increase as result, leading to further deterioration of the neighborhood."

La disorganizzazione sociale del quartiere non è il frutto della mera concentrazione della povertà quanto della scomparsa del lavoro quale struttura fondamentale di organizzazione sociale. L'occupazione regolare è qui vista come una fonte di regolazione della vita quotidiana nelle sue dimensioni spaziali e temporali; il lavoro determina "dove stai andando e quando sarai li, in assenza di un'occupazione regolare, la vita – inclusa quella familiare – diviene meno coerente minando alla base le condizioni dell'integrazione stessa del soggetto nella società" (Wilson, 1996). Quindi, disoccupazione di massa e fuga delle famiglie di *working* e *middle-class* privano il quartiere di *role models* positivi capaci di incarnare l'etica del lavoro e quella familiare, elementi centrali dell'ideologia nazionale americana. Il diffondersi di comportamenti illegali e la crisi della famiglia mononucleare sono quindi il risultato delle nuove condizioni sociali prodotte dalla crisi. Per Wilson non è in discussione, come per gli autori della scuola culturalista di orientamento conservatore, l'adesione dei membri dell'underclass ai valori dell'ideologia nazionale – lavoro, indipendenza individuale, famiglia – quanto la loro effettiva possibilità di realizzarli nel corso della loro esistenza. Quindi, comportamenti associati al *jobless ghetto* ed all'Underclass – quali crimine, gravidanze extra-coniugali, promiscuità sessuale e instabilità familiare, dipendenza dai trasferimenti di welfare – rappresentano forme di adattamento culturale e comportamentale alla mancanza strutturale di reali opportunità di integrazione e successo sociale sia nell'ambito del quartiere sia in quello della società nel suo complesso. Si tratta di forme culturali fatte di stili, abitudini ed attitudini sviluppatesi nel tempo che sono il risultato e non l'origine delle condizioni di svantaggio dei soggetti. La crisi della famiglia mononucleare, l'alto numero di gravidanze extra-matrimoniali e di *single-moms* rappresenta un ottimo esempio di queste forme adattative. Per Wilson (1996):

"Inner-city black single parents (…) have little reason to contemplate seriously the consequences of single parenthood because their prospects for social and economic mobility asre severely limited whether they are married or not. These responses represent a linkage between new structural realities, changing norms and evolving cultural patterns. The new structural realities may be seen in the diminishing employment opportunities for low-skilled workers"

Complessivamente, seppur paradossalmente i quartieri deprivati rappresentano fondamentali agenzie di socializzazione per i membri dell'Underclass. Accanto ai fattori strutturali proprio al passaggio ad un nuovo paradigma economico ed alle sue implicazioni, la profonda trasformazione del ghetto che da quei fattori discende è comunque rilevante nel delinearsi della nuova 'povertà urbanà. La dissoluzione del ghetto ad *integrazione verticale*, caratterizzato dalla presenza di classi medio-alte che, collocate al vertice, rappresentavano la possibilità di processi di mobilità sociale anche per i soggetti collocati in basso ed il suo passaggio ad una struttura che si potrebbe definire come a *disintegrazione orizzontale*, caratterizzata dal *black flight* delle elites nere determinatosi a partire dagli anni sessanta accompagnano l'emergere dell'underclass. Il ghetto si trova destrutturato e senza più leadership, incapace di produrre e rappresentare l'integrazione sociale. Già indebolito dalle difficoltà esterne – i fattori strutturali che nella teoria di Wilson rimangono comunque quelli fondamentali – il ghetto, per effetto dell'emigrazione dei suoi elementi migliori, si trova incapace di assicurare una risposta minimamente accettabile nei confronti di

queste difficoltà. La logica della sua crisi e dissoluzione della società non é quindi secondo Wilson quella suggerita, come vedremo fra poco, dai nuovi autori della cosiddetta *culture of poverty*. Secondo Wilson (1996):

"to empahsize the conception of social isolation does not mean that cultural traits are irrelevant in understanding behavior in highly concentrated poverty areas; rather, it highlights the fact that culture is a response to social structure constraints and opportunities". Per altri autori, sono i valori e le attitudini della società dominante a determinare le condizioni per l'emergere della nuova povertà urbana. Per Massey e Denton, autori di *The American Apartheid*, un altro classico del dibattito sull'Underclass, non si possono individuare i fattori determinanti la nuova povertà urbana senza comprendere il ruolo della segregazione residenziale. Per i due autori:

"Residential segregation is the institutional apparatus that supports other racially discriminatory processes and binds them together into a coherent and uniquely effective system of racial subordination. Until the black ghetto is dismantled as a basic institution of American urban life, progress ameliorating racial inequality in other arenas will be slow, fitful, and incomplete" (Massey e Denton, 1993).

I fattori strutturali analizzati da Wilson sono quindi centrali nell'emergere dell'underclass e del nuovo ghetto. Ma senza il persistere della segregazione razziale, questi fattori non sarebbero stati in gradi di condurre a risultati sociali ed economici così disastrosi, quali quelli determinatisi nella maggior parte delle *inner-cities* a partire dagli anni sessanta. In altre parole, se gli alti livelli di disoccupazione e povertà sono causati dai primi, la concentrazione dei soggetti che di questi sono vittime nei quartieri deprivati non è possibile senza il persistere della segregazione residenziale della comunità afro-americana. Per Massey e Denton, quando si ha una crescita della povertà fra i componenti di una minoranza in condizioni di segregazione residenziale, questa si concentra in un ristretto numero di quartieri. All'opposto, quando questo accade in un gruppo non segregato, l'aumento della povertà si distribuirà in modo più regolare fra un numero più alto di potenziali localizzazioni. Quindi, il problema fondamentale non è la fuga delle *working* e *middle-class* nere dal ghetto quanto i limiti strutturali cui sono sottoposti tutti i membri della comunità afro-americana nelle loro scelte residenziali. Una condizione che accomuna, seppure in forme diverse, tutti i segmenti sociali che la compongono:

"Thus both middle-class blacks and poor blacks lose compared with the poor and middle-class of other groups: poor blacks live under unrivaled concentrations of poverty and affluent blacks live in neighborhoods that are far less advantageous than those experienced by the middle class of other groups (…) Because segregation reflects the effects of white prejudice rather than objective market forces, blacks are segregated no matter how much money they earn" (Massey e Denton, 1993).

Altre interpretazioni preferiscono abbandonare il campo della discriminazione razziale pura per ricorrere a spiegazioni che combinino forme diverse di stigmatizzazione. Il dibattito sui moventi delle scelte residenziali dei soggetti in relazione al problema della discriminazione razziale ha impegnato diversi autori. La stigmatizzazione può dare vita a insiemi complessi di rappresentazioni negative che combinano motivi razziali, spaziali e di classe su diversi 'mercati': quello immobiliare ma anche quello immobiliare. E'in qualche misura il caso di quanto rilevato, sulla base dei risultati di un'indagine qualitativa realizzata a Chicago, da Kirscherman e Neckerman (1991) affermano:

“Chicago’s employers did not hesitate to generalize about race or ethnic differences in the quality of the labor force. Most associated negative images with inner-city workers, and particularly with black men. ‘Black’ and ‘inner city’ were inextricably linked, and other were linked with ‘lower class’”.

Al mero pregiudizio bianco contro gli afro-americani, occorre probabilmente sostituire – nell’analisi del ruolo di pratiche ed istituzioni di discriminazione attiva – analisi più complesse in grado di intercettare i ‘giochi di rimando’ di diversi costrutti stigmatizzanti.

Ma al di fuori dei circoli accademici e del policy-making, l’underclass diviene ben presto una vera a propria retorica, l’oggetto di una nuova stagione di rappresentazioni della marginalità sociale e dell’esclusione razziale. Sono in particolare autori di orientamento conservatore ad assicurare la diffusione ed il successo popolari del concetto, tanto da spingere gli intellettuali *liberal* – fra cui lo stesso Wilson – ad abbandonarne con il tempo l’utilizzo. A distinguersi è in particolare una serie di autori che sottolineano i fattori culturali nella trasmissione della povertà, una linea interpretativa ben precedente al decennio ottanta ma destinata a riacquisire peso proprio nel corso degli anni della rivoluzione reaganiana. A partire dalla fine degli anni cinquanta, antropologi e sociologi quali Edward Banfield (1970), Micheal Harrington (1962) ed Oscar Lewis (1959, 1961, 1966, 1968) trasferiscono il proprio lavoro realizzato nell’ambito della ricerca rurale alla sociologia urbana. Questi autori, nonostante l’esistenza di differenze importanti nelle loro analisi, condividevano l’enfasi analitica sui valori e le attitudini dei settori più marginali della società, a partire dalla struttura familiare e l’attitudine nei confronti del lavoro, nella riproduzione della povertà stessa Riferendosi all’esistenza di una ‘culture of poverty’ capace di influenzare il comportamento del soggetto, affermavano che fosse proprio questa una delle determinanti principali delle condizioni di svantaggio economico e sociale di cui erano oggetto i settori più marginali della società urbana. Un’analisi di questo tipo implicava che nel disegno delle politiche pubbliche di contrasto della povertà dovessero trovare posto anche interventi volti alla modificazione di quei valori, attitudini e comportamenti del soggetto che gli impedivano di fatto l’uscita dalla povertà. Lo stesso Rapporto Moynihan del 1965 (Moynihan, 1965) sottolineava il peso del razzismo e dell’eredità schiavistica nel condizionamento delle scelte dei membri della comunità afro-americana. La scarsa diffusione e fragilità della famiglia mononucleare nella comunità afro-americana era per Moynihan la traccia più evidente di quell’eredità. Con gli anni ottanta, il crescente successo del concetto di underclass si accompagna ad un *revival* delle teorizzazioni culturaliste del fenomeno. Questa volta il grande protagonista è però, come vedremo, il welfare state ed il suo ruolo nella riproduzione della povertà. Gli autori più conservatori vedranno in particolare nell’ascesa dei programmi sociali prodotti dall’era della *Great Society* e della *War on Poverty* uno dei fattori determinanti nel peggioramento delle condizioni economiche e sociali nelle *inner-cities*, ed in particolare nella comunità afro-americana. Secondo Mincey (1994), il nuovo successo delle spiegazioni culturaliste dell’underclass, è in parte una reazione al riduzionismo analitico che aveva caratterizzato il disegno delle politiche promosse dalle amministrazioni democratiche degli anni sessanta. Diversamente dagli autori che in quegli anni si riconoscevano nella linea della *culture of poverty*, gli economisti responsabili della concezioni di gran parte dei programmi della War on Poverty e della Great Society – di cui parliamo nel capitolo successivo -

si concentravano sugli aspetti quantitativi del fenomeno della povertà urbana. Secondo Mincey (1994):
"when economists thought about social policy intervention, they emphasized the agents and routes most natural to their discipline and, in their judgment, most easily manipulated by policymakers: individuals, not classes or communities. They also emphasized incentives more frequently than values, attitudes and institutional constraints. The major strategies underlying the War on Poverty reflected these emphases. These strategies included economic growth to expand employment opportunities for the poor and improvements in the human capital of the poor adults and children".
Contestualmente, gli ambienti progressisti che delle nuove politiche erano i più forti sostenitori erano accomunati dal rifiuto delle teorizzazioni della *culture of poverty,* anche di quelle che ponevano al centro il tema del razzismo e dell'eredità schiavistica, come nel caso del Rapporto Moynihan: "Drug use, delinquency, and out-of-wedlock childbearing among blacks became taboo subjects for liberal social scientist util the early 1980s." (Mincey, 1994).
Con gli anni ottanta si creano così nel dibattito politico e culturale le condizioni per la fine della lunga egemonia *liberal* nella teorizzazione della povertà e delle sue cause. Per Nicholas Lemann (1986):
"Twenty years ago ghettos were often said to have a self-generating, destructive culture of poverty. But then the left equated cultural discussions of the ghetto with accusing poor blacks of being in a bad situation that was of their own making".
La reazione conservatrice é quindi destinata ad investire l'insieme della cultura che aveva prodotto l'espansione dei programmi di welfare nel corso degli anni sessanta. Nell'assalto al welfare state ed alla logica dei diritti propri al pensiero liberal, i pensatori conservatori pongono nuovamente al centro dell'analisi del problema della povertà la dimensione comportamentale e culturale del problema della povertà urbana. L'underclass si caratterizzava per il suo essere dominata da un insieme di valori alternativi a quelli della maggioranza della società americana: da una parte stava l'etica del lavoro della maggioranza, dall'altra la "single parent and welfare culture" dell'underclass.[4] Fattori di natura culturale erano quindi almeno egualmente importanti di quelli di natura economica nella riproduzione della povertà. Per Auletta (1982) l'underclass si caratterizza per la povertà economica ma anche per i comportamenti devianti che la affliggono:
"Whatever the cause, most students of poverty believe that the underclass suffers from behavioral as well as income deficencies. The underclass usually operates outside the generally accepted boundaries of society. They are often set apart by their 'deviant' or antisocial behavior, by their bad habits, not just their poverty". Portatori di questa nuova cultura della devianza sono le figure ormai classiche delle *single-moms* dipendenti dai trasferimenti di welfare, ex-carcerati e tossicodipendenti: tutti ingredienti irrinunciabili della nuova rappresentazione del ghetto. Per Lawrence Mead (1986), l'underclass include:
"those Americans who combine relatively low income with functioning problems such as difficulties in getting through school, obeying the law working, and keeping their families together".

Ma come abbiamo detto, nella nuova stagione della *culture of poverty* é soprattutto il welfare state a rappresentare il fattore patologico all'origine dell'alterazione di quelli che sono considerati i valori ed i modelli comportamentali normali e condivisi. Con Charles Murray (1984), la teoria del ruolo passivizzante dei trattamenti di welfare riceve la sua trattazione più sistematica. Per Murray, la disponibilità dei trasferimenti di welfare determina un cambiamento profondo nei valori di riferimento nella 'struttura delle opportunità' propri alle popolazioni marginali concentrate nelle *inner-cities*. Il caso dell'AFDC – un forma di sostegno monetario alle madri single assicurato con fondi federali e statali - diviene così un vero e proprio caso di scuola nella letteratura conservatrice. Per Murray (1987):

"the existence of an extensive welfare system permits the woman to put less pressure on ther man to behave responsibly, which facilitates irresponsible behavior on his part, which in turn leads the woman to put less reliance on the man, which exacerbates his sense of superfluity and his search for alternative definitions of manliness. When welfare rescipients are concentrated, as they are in the inner city, these dynamics create problems that extend far beyond the recipients of welfare. Community values and expactations of male behavior are changed, and with them the behavior of young men and women who never touch an AFDC check."

Ma ad essere chiamata in causa é la logica generale delle politiche federali degli anni sessanta – o meglio ancora dello stesso *zeitgeist* di quel decennio, come lo definisce lo stesso Murray (1987) - che aveva messo in discussione il principio della responsabilità individuale:

"What of many of these reforms shared (in varying ways and degrees) was an assumption that people are not in control of their own behavior and should not properly be held responsible for the consequences of their actions. The economic system is to blame; the social environment is to blame; perhaps accidents and conceivibly genetics are to blame; but people – specifically the poor and the disadvantaged – are not to blame. They are victims in the grip of larger forces. Rhetorically, this message was conveyed most loudly and emphatically to black youth".

Molte delle riforme e delle istituzioni promosse dai *liberal* – dallo stesso *public housing* fino alle riforme progressiste della scuola e del sistema carcerario - avevano secondo Murray (1987)veicolato il messaggio che "i comportamenti corretti non saranno necessariamente puniti, quelli scorretti non saranno necessariamente puniti".

Sempre nel campo delle spiegazioni culturaliste dell'emergere della nuova underclass, altri autori ritornano a temi e motivi che richiamano quelli propri alla prima stagione della *culture of poverty*. Per Nicholas Lemann , l'origine dell'underclass, non risiede ne nella trasformazione delle condizioni strutturali dello sviluppo urbano ne nel ruolo passivizzante dei programmi e dei trattamenti di welfare, quanto nella trasmissione della cultura di dipendenza propria di settori importanti della grande emigrazione dal sud al nord del paese:

"The similarities between sharecropping and welfare are eerie: dependency on 'the man'; more money for having more children; little value placed on education; no homeownership; an informal attitude toward marriage and childbearing" (Lemann, 1986).

Con la fine del ghetto tradizionale e la migrazione della *middle-class* afro-americana, il retaggio di questa vecchia cultura rurale era destinato a prendere il sopravvento in un clima di disorganizzazione sociale provocato dallo scomparire di modelli positivi.

Anche Lemann come Wilson – seppure nel contesto di una teoria di tutt'altro orientamento il - successo stesso della stagione dei diritti civili aveva contribuito all'ulteriore marginalizzazione dei segmenti più svantaggiati della comunità afro-americana, con il riemergere del vecchio retaggio della cultura rurale che si trovava ora a 'reagire' con le nuove condizioni strutturali della società urbana determinatesi a partire dagli anni sessanta e settanta. Ma il crescente successo anche 'popolare' del concetto di underclass, specialmente nella sua versione più conservatrice, spinge studiosi di diverso orientamento a tornare sulle sue origini con l'obbiettivo di 'decostruirne' il significato. Per Adolph Reed (1999), la retorica dell'underclass é figlia di una concezione vittoriana delle relazioni sociali per la quale "class and race essences generally were thought to include – in addition to distintive physiognonomy – values, attitudes and behavior". La caratterizzazione della nuova marginalità urbana in termini di devianza da un insieme di valori dominanti fa erroneamente discendere norme ed aspirazioni del soggetto dai suoi comportamenti, assumendo acriticamente la stessa esistenza oggettiva e non discutibile di quell'insieme di valori dominanti. Il concentrarsi della letteratura conservatrice sul carattere eterodosso dei comportamenti sessuali e riproduttivi degli abitanti delle inner-cities é da questo punto di vista significativo. Secondo Reed, la retorica del carattere congenitamente patologico della *welfare-single-mom* si basa sull'assunzione dell'ideologia della famiglia mononucleare come principio regolatore delle politiche pubbliche. Si chiede quindi Reed (1999):

"Why exactly is out-of-wedlock birth pathological? Why is a female-headed household an indicator of disorganization and pathology? Does the stigma attach to all such households – even say a divorced executive who is a custodial mother. If not, what are the criteria for assigning it?". Per Hilary Silver (1994), il concetto di esclusione sociale – e quindi la sua traduzione americana dell'underclass – va interpretato "in the context of conflicting paradigms of national identity, political ideology and social science". Le retoriche della povertà corrispondenti ai diversi paradigmi nazionali implicano una rappresentazione della realtà sociale, della natura e causa dei problemi sociali e dell'orientamento che devono assumere le politiche pubbliche chiamate ad affrontarli. Il concetto di *underclass* nel dibattito americano rimanda – in particolare nelle sue posizioni più conservatrici – all'origine *lockiana* del liberalismo dominate nel paese. Nel corso degli anni ottanta i principi della responsabilità e dell'autonomia ritrovano la loro piena centralità nell'agenda politica. Il risultato è un rafforzamento dell'ideologia americana della *middle-class*, così importante nell'identità nazionale del paese. L'idea egemone di una indefinita estensione della classe media e dei suoi valori all'insieme del corpo sociale contribuisce alla creazione del concetto di underclass ed alla stigmatizzazione di quei soggetti che ne sono considerati i membri, visti come gli unici a voler resistente a questo destino di universalizzazione dell'America di mezzo. Infatti, per Sylver (1994): "belonging to the American middle-class is more than an economic status. It also implies a certain cultural conformity ad a pattern of consumption that extends well into the working class and even the working poor".

Di conseguenza, il tema delle condizioni nelle quali la dipendenza del singolo dai trasferimenti pubblici fosse tollerabile diviene di grande importanza. Di li la riformulazione della questione sociale nei termini della trasmissione culturale della povertà e della dipendenza illegittima dai trasferimenti pubblici. Complessivamente, la retorica dell'underclass è quindi indirizzata agli inclusi più che agli esclusi. Si tratta

infatti di un esercizio di politica simbolica che non vede in alcun modo coinvolti chi del discorso – i supposti membri dell'underclass – sono l'oggetto. Secondo Sylver (1994):
"Discourses about the new poverty are addressed less to the poor themselves than to a broader political audience. The new poor are rarely asked what they want to be called; their agents often reject any label at all as stigmatizing or dehumanizing. As the analysis showed, political and intellectual 'claimsmakers' usually define, objectify or 'typify' social problems. Selecting symbolic discourse from national paradigms, they set the parameters of dispute, the terms of engagement and the rules of the game in social policy conflicts. If they succesfully legitimize their definition of a social problem, it is then istituzionalized in social programmes."
Di conseguenza, una retorica che come nel caso dell'underclass concepisce la nuova povertà in termini di svantaggio cumulativo riguardante solo una porzione marginale del corpo sociale, rende agevole la limitazione degli interventi sociali in direzione dei soggetti più svantaggiati e la stessa riduzione di questi attraverso la stigmatizzazione dei loro destinatari.

1.4Dall'iperghetto all'enclave al nuovo quartiere multietnico: la spazializzazione della nuova questione sociale.

A partire dagli anni sessanta, la concentrazione della povertà e la segregazione residenziale delle minoranze in ambito urbano è al centro della riflessione sociologica e del policy-making. In particolare, la misurazione dello svantaggio sociale e del cosiddetto *neighborhood distress* costituisce uno dei problemi fondamentali delle teorie dell'underclass e delle sue applicazioni empiriche. L'unità territoriale universalmente utilizzata e quello della sezione cenuaria. Rickett e Swahilii (1988) misurano la presenza dell'*underclass* sulla base del numero di disoccupati, di unità familiari con capofamiglia donna, di teenagers non iscritti o senza diploma di scuola media superiore e di persone riceventi trasferimenti di Welfare. Abramson e Tobin (1990) rilevavano, sulla base del calcolo dell'indice di dissimilarità e di quello di isolamento, un aumento rispetto al 1970 della segregazione residenziale dei poveri in cento aree metropolitane del paese, mentre la segregazione residenziale degli afro-americani – seppure significativamente più alta di quella dei poveri – si era contratta nel corso del periodo. Come prevedibile, la segregazione dei poveri risulta più alta e maggiormente in crescita nelle aree metropolitane del Midwest e del Nordest del paese. Kasarda (1993) arriva alle stesse conclusioni analizzando l'andamento della concentrazione della povertà ed del 'neighborhood distress' – un indice in questo caso composto da vari indicatori, tra cui quelli comunemente utilizzati per la rilevazione della presenza dell'underclass – nel corso degli anni ottanta. Per Kasarda: (1993) "Despite the prolonged national economic expansion of the eighties, the number and proportion of city residents living in poverty, the number and proportion of city residents living in estreme poverty tracts, and the number and proportion of city residents living in estreme poverty areas all increased substantially". Krivo, Peterson, Rizzo e Reynolds (1998) – sulla base di indicatori più complessi – confermano l'aumento della concentrazione della povertà nel corso del decennio ottanta e la persistenza di un differenziale molto largo fra componente bianca e componente afro-americana. La sensazione dell'indurirsi della segregazione sociale e razziale nelle città e nelle aree metropolitane del paese da vita nel corso degli anni novanta a letture che

assumono gli argomenti sia della lettura strutturale della nascita dell'underclass sia di quella razziale, radicalizzandone i risultati. Punti di vista più radicali, di orientamento marxista, condividono delle posizioni di Wilson e Kasarda il peso delle determinanti strutturali ma certo non l'afflato riformatore. Per Wacquant (1998), ad emergere successivamente alla grande crisi é una nuova 'marginalità avanzata: "Where poverty in the Western metropolis used to be largely residual or ciclica, embedded in working class communities, geographically diffuse and considered remediable by means of further market expansion, it now appears to be increasingly long-term if not permanent, disconnected form macroeconomic trends and fixated upon disreputable neighbourhoods of relegation in which social isolation and alienation feed upon eachoter as the chasm between those consegne there and the rest of society deepens." Nelle aree metropolitane ad essere più visibili ed acuti sono gli effetti del nuovo paradigma produttivo post-fordista per il quale l'espansione economica contribuisce alla divaricazione dei redditi contribuendo all'ulteriore marginalizzazione dei segmenti più deboli del mercato sociale. A fronte del continuo peggioramento delle condizioni di lavoro e della riduzione delle prestazioni di welfare, ad espandersi sono vere e proprie popolazioni *soprannumerarie* strutturalmente inoccupabili nell'ambito delle nuove economie urbane. A dispetto del fantasma di una convergenza transatlantica nel campo della crisi urbana, le condizioni dell'emergere della nuova marginalità urbana avanzata ed i suoi caratteri sono per Wacquant profondamente diverse negli Usa e nell'Europa continentale. Nei primi, la violenza della transizione produttiva, la storica debolezza delle protezioni di welfare ed il loro carattere residuale, il coincidere di questione sociale e questione razziale ne fanno il territorio d'elezione della nuova *urban advanced marginality*. Un'analisi simile a quella proposta da Van Kempen e Marcuse (1997) secondo cui le concentrazioni metropolitane della nuova era del capitalismo globale, a partire da quelle degli Usa, vedono coagularsi ai margini delle loro società 'a pool of uneeded labour' che si concentrano nei nuovi *iperghetti* così differenti dalle tradizionali forme di spazializzazione della questione sociale in ambito urbano. La teorizzazione dell'iperghetto costituisce un'ulteriore radicalizzazione dell'analisi wilsoniana del passaggio dall'*institutional* al *jobless ghetto*. Secondo Marcuse (1997):

"Space and race have been combined in the United States today to produce a new ghetto that is different form the ghetto of the past and from the immigrant enclaves of the past and present. The US ghetto today is an outcast ghetto, differing in its definition and role from the historic black ghettos in that its inhabitants are the excluded and the castaway rather the subordinated and the restricted."

Le nuove popolazioni della marginalità avanzata non partecipando in nessun modo o quantomeno facendolo marginalmente alle istituzioni politiche, sociali ed economiche dominanti danno vita a nuovi ghetti, definiti *iperghetti*, per il loro rappresentare forme parossistiche di reclusione e separazione delle popolazioni soprannumerarie dalla società *mainstream*. Paradossalmente, é proprio il suo essere relativamente vuoto di attività produttive e funzioni specifiche a fare dell'iper-ghetto una sorta di 'super-spazio'. Sempre secondo Marcuse (1997):
"A peculiar irony accompanies the evolution of the outcast ghetto. As its residents are more and more cast out, marginalized, unemployed, and unwanted byb the dominant forces in society, their internal cohesion is weakened, but the importance of place to them may even be strengthened. As real economic bonds – bonds od a common viable

education, cultural life, work and community building – are eroded, the bonds a common residential area might provide increase. Thus, even if the formal internal organizational structure of Harlem appears weakened, its residents' turf aleggiance is strengthened – defensively, it's true, and as last resort, perhaps, but nevertheless".

Oltre che dalla presenza degli ipeghetti, le aree metropolitane prodotte dal nuovo paradigma post-fordista sono caratterizzate anche dalla presenza di nuove *enclaves*. Pur in assenza di realtà empiriche coincidenti con i modelli puri, *enclaves* ed *iperghetti* sono per Marcuse realtà profondamente distinte. L'iperghetto qualifica la proprio originalità e funzione specifica non solo sulla base della distanza che lo divide dalle forme più tradizionali del ghetto afro-americano ma anche sulla base della distanza che lo divide dalle nuove *enclaves*. Per Wacquant (1998):

"the ghetto is not simply a spatial entity, or a mere aggregation of poor families stuck at the bottom of the class structure: it is uniquely racial formation that spawns a society-wide web of material and symbolic association between colour, place and a host of negatively valued social properties".

Il superghetto afro-americano rappresenta una *comunità impossibile* dominata dall'anomia culturale, dalla disorganizzazione e dall'atomismo sociali. A caratterizzarlo ulteriormente – a fronte della banlieue francese - sono anche le sue dimensioni, il peso dell'attività dell'economia criminale - che li si configura come vera e propria attività dominante - e la desertificazione istituzionale. Nonostante le profonde somiglianze dal punto di vista della composizione sociale, secondo Wacquant (1994): "exclusion operates on the basis of colour reinforced reinforced by class and state in the Black Belt but mainly on the basis of class and mitigated by the state in the Red Belt (la banlieue parigina), with the result that former is a racially and culturally homogeneous universe whereas the latter is fundamentally heterogeneous in terms of both class and ethno-national recruitment". La logica di funzionamento delle nuove *enclaves* migratorie è profondamente diverse. Kasarda (1993) tematizza il problema dell'underclass e della sua resa spaziale nei termini dell'incapacità delle popolazioni afro-americane di accedere ai livelli di auto-organizzazione sociale ed economica che caratterizzano le nuove comunità immigrate, a partire da quelle asiatiche. Diversamente dalle comunità afro-americane, gran parte delle immigrazioni asiatica ed ispanica si distingue per l'abilità dei loro componenti nell'utilizzo del legame etnico nella formazione dei capitali, nella creazione di mercati interni, nel contrasto alla discriminazione e nella generazione di nuova occupazione destinata ai membri del gruppo. Per Kasarda (1993),

"In short by capitalizing on ethnic and family solidarity, many new immigrant businesses, ranging from laundries to restaurants to green groceries, have started and flourished in once downtrodden urban neighborhoods, providing employement and mobility options to group members in what in other respects is an unfavorable economic environment".

Viceversa, la comunità afro-americana non è generalmente in grado di mobilitare le stesse risorse a causa della frammentazione e crisi della struttura familiare e delle lacune nella capacità di auto-organizzazione economica e sociale. L'analisi di Marcuse é solo in parte concorde con quella di Kasarda. La sua definizione di enclave é:

"A spatially concentrated area in which members of a particular population group, self-defined by ethnicity or religion or otherwise, congregate as a means of enhancing their economic, social, political and/or cultural development" (Kasarda, 1993).

Le *enclaves* sono quindi presentate come soluzioni urbane tattiche e temporanee per l'ambientamento di gruppi migratori dinamici e decisi a farsi strada nella società *mainstream*, secondo una definizione che le avvicina alle trattazioni tradizionali dei quartieri etnici offerti in origine dalla stessa scuola di Chicago. Alla pertinenza della dimensione spaziale dettata dalla densità degli scambi economici e sociali prodotti localmente caratteristica dell'enclave, si oppone nell'iperghetto, come abbiamo visto, una pertinenza della dimensione spaziale nella vita dei suoi residenti determinata dalla mera assenza o scarsità di legami con il mondo esterno e le sue istituzioni. Se l'enclave si configura come uno strumento dinamico e cangiante di conquista del mondo esterno da parte di una minoranza, il superghetto si costituisce viceversa come mero spazio di 'accumulo' ed 'amministrazione' di popolazioni soprannumerarie incapaci di auto-organizzarsi: territorio temporaneo di scelta il primo, territorio permanente di relegazione il secondo.
Ma con gli anni novanta e duemila, si affaccia viceversa una letteratura che sottolinea la tendenziale deconcentrazione sociale e razziale delle città americane. Jargowsky (2003) dimostra come nel corso degli anni novanta si sia prodotta una spettacolare contrazione del numero di persone residenti in aree ad alta concentrazione della povertà, vale a dire superiore al 40%. La contrazione ha interessato tutti i gruppi etnici e razziali, a partire dalla comunità afro-americana. Dati entrambi del tutto in controtendenza con l'evoluzione dei decenni precedenti ma che, secondo Jargowsky, essendo largamente dipendenti dalla lunga fase di crescita economica degli anni novanta, si prestavano a nuove oscillazioni negative. In particolate, erano le aree suburbane più vecchie a presentarsi particolarmente vulnerabili ad un nuovo aumento della concentrazione della povertà. Con gli anni ottanta e la complessiva ripresa delle economie urbane, la nuova migrazione contribuisce alla formazione di una nuova generazione di *enclaves* nelle più dinamiche delle principali aree metropolitane del paese. La tradizionale centralità della questione afro-americana nell'analisi delle dinamiche di segregazione residenziale è relativizzata dal progressivo diversificarsi della composizione etnico-razziale delle aree metropolitane americane a partire dagli anni settanta. Il rapporto fra la crescita dell'insieme delle tre principali minoranze – ispanici, asiatici, afro-americani – rispetto a quella della maggioranza bianca è di 7 ad 1 nel periodo 1980-90. Un divario approfonditosi nel decennio successivo. Al 2000 il peso della componente bianca della società americana é sceso al 69,1% rispetto al 75.8% di dieci anni prima, un dato destinato a scendere fino al 52,2% nelle previsioni per l'anno 2050 (Iceland, 2004). Sono le aree metropolitane ad accogliere gran parte di questa crescita, approfondendo la propria originalità – in termini di composizione etnico-razziale – rispetto al resto del paese. Dal 1990, sei delle dieci più grandi aree metropolitane del paese sono 'majority-minority'. Ispanici ed asiatici sono gli assoluti protagonisti, in termini quantitativi, di questa nuova stagione migratoria. Mentre questi si concentrano nelle aree metropolitane che sono tradizionalmente i punti di arrivo dell'immigrazione, i flussi migratori interni degli afro-americani tendono ad omologarsi a quelli dei bianchi, determinando un sostanziale riequilibrio della loro presenza sul territorio nazionale (Frey e Farley, 1996). La composizione etnico-razziale delle società urbane emersa dalla nuova stagione migratoria non è omogenea e risente delle caratteristiche delle diverse macro-aree regionali. Delle 318 aree metropolitane, 37 potevano essere definite come multi-etniche in virtù della sovra-rappresentazione di almeno due delle tre principali minoranze rispetto alle medie del paese. Queste si concentrano lungo la costa est, in Texas, in California e negli stati

confinanti, due rilevanti eccezioni a questa distribuzione regionale sono le aree metropolitane di Chicago e Miami. Centocinquanta aree metropolitane si presentano ancora come prevalentemente bianche, vedendo una sotto-rappresentazione delle tre principali minoranze rispetto alle medie nazionali. Le restanti aree sono invece caratterizzate da composizione etnico-razziali in cui il peso di una sola delle tre minoranze é significativo: in 85 questa era la comunità afro-americana ad est del Mississippi, in 30 quella ispanica prevalentemente nel sud-ovest ed in 16 quella asiatica nel nord-ovest. In questo quadro, Frey e Farley (1996) sottolineano l'impatto positivo che la diversificazione etnico-razziale ha sulla de-segregazione della comunità afro-americana (Frey e Farley, 1996). Se Ispanici ed asiatici sono ancora significativamente meno segregati degli afro-americani, nel decennio 1980-90 erano questi ad aver migliorato sensibilmente la propria posizione relativa. L'indice di dissimilarità era a quota 43 per ispanici ed asiatici – in aumento rispetto al 1980 - ed a quota 64 per gli afro-americani al 1990 – in calò rispetto al 1980. Nel 52% delle aree metropolitane considerate si era verificato un aumento dei livelli di segregazione di cui erano oggetto le comunità ispaniche, dato che saliva al 74% per quelle asiatiche. I livelli di segregazione residenziale della comunità afro-americana erano aumentati solo nel 12% delle aree metropolitane considerate. L'aumento dei livelli di segregazione delle comunità ispanica ed asiatica era largamente dovuto al dinamismo dei relativi flussi migratori che inevitabilmente determinavano effetti ri-segreganti nel breve periodo. Comprensibilmente, i nuovi arrivati tendevano infatti a concentrarsi nei quartieri etnici delle città di arrivo. Ma per i due autori, la ri-segregazione relativa delle componenti in crescita – ispanici ed asiatici -aveva effetti de-segreganti su quella stabile – gli afro-americani. La tesi centrale del lavoro di Frey and Farley é che l'aumento della diversità etnico-razziale delle società urbane accelerava l'integrazione residenziale della comunità afro-americana che così a lungo aveva sofferto di alti livelli di segregazione. La presenza di altre minoranze quantitativamente significative modera quella visione bipolare della società urbana – minoranza unica *vs* maggioranza bianca – che determina più o meno direttamente storture ed opacità nel mercato immobiliare e fra i suoi operatori. Per i due autori:

"The above evidence is consistent with our view that black segregation in relation to all other racial and ethnic groups combined will be reduced in multhietnic metropolitan areas, especially where Latino and Asian populations have shown significant recent growth due to immigration. Our reasoning is based on the contention that more stable mixed-race neighborhoods will exist in these areas; thus black will be more widely dispersed here than in areas where they are the dominant minority group"(Frey e Farley, 1996).

L'intensificarsi di nuovi flussi migratori migliora indirettamente lo status sociale e la performance residenziale delle componenti superiori della comunità afro-americana. Nel quadro di società urbane sempre più diversificate - e caratterizzate dal venire meno del tradizionale bipolarismo razziale di una maggioranza bianca opposta ad una minoranza nera – la segregazione relativa dei nuovi immigrati tende a promuovere i settori ormai assimilati delle comunità che di questi flussi erano ancora le protagoniste – asiatici ed ispanici – e quelli superiori della comunità afro-americana. Si ha così l'emergere – anche grazie alla mobilità della componente bianca – di nuovi quartieri multi-razziali e multi-etnici per la *middle* e la *upper-class* urbane. Il declino dei livelli di segregazione degli afro-americani avveniva:

“Because the decline is affected in part by the displacement of blacks, whites and more fully assimilated Latinos and Asians into more mixed-race neighborhoods in response to “new minority” growth, we anticipate that decreases in black segregation were greater in the areas where Latino growth and Asian growth were larger than black growth” (Frey e farly, 1996).
Ma la geografia storica della segregazione si dimostrava un condizionamento ecologico difficile da cancellare. Le aree metropolitane del nord-est e del mid-west risentivano ancora della loro lunga storia di società ad economia prevalentemente manifatturiera e composizione razziale bi-polare; storia caratterizzata da conflitti intensi e da pattern residenziali particolarmente segreganti.
Dieci anni dopo, John Iceland verificava la validità delle ipotesi di Frey a Farley per il decennio successivo a quel del loro studio, ricorrendo ai dati del censimento degli anni 2000 e 1990 per mezzo di un nuovo indice, denominato *Multi-race information theory index*. I risultati confermavano in gran parte le ipotesi di Iceland e quelle di Farley e Frey. L’aumento della diversità razziale nel corso del ventennio preso in esame determinava una contrazione nei livelli di segregazione delle componenti afro-americana e bianca, che rimanevano quelle più segregate, mentre la componente ispanica vedeva la propria condizione pressoché immutata a fronte di un peggioramento nel caso di quella asiatica. A prodursi era quindi un effetto di convergenza fra i livelli di segregazione delle diverse comunità nel quadro di un processo più ampio di de-segregazione. La cattiva performance di ispanici ed asiatici era ricondotta – come già fatto da Farley e Frey – al permanere di flussi migratori importanti che determinavano inevitabilmente effetti di *clustering* nel breve periodo. Contestualmente, la geografia storica della segregazione era confermata, se tutte le regioni avevano conosciuto una sua riduzione, erano ancora il Sud ed il West a presentarsi non solo come le regioni più diversificate dal punto di vista della composizione etnico-razziale ma anche quelle più dinamiche nella riduzione della segregazione residenziale. Le aree metropolitane con una popolazione superiore ai 500.000 abitanti associavano alti livelli di diversificazione e di segregazione, a fronte però di processi di de-segregazione particolarmente veloci.
Con gli anni novanta, si sarebbe prodotta una pur lieve maggioranza di quartieri in qualche misura multi-etnici e multi-razziali. (Ellen, 1998; Denton e Massey, 1991). Richard Alba (2000), esaminando l’evoluzione dei patterns segregativi nell’area metropolitana di New York fra il 1970 ed il 1990, stabilisce come alla fine del periodo circa il 50% dei quartieri considerati contenevano porzioni considerevoli di tre o addirittura quattro dei principali gruppi etnici dell’area metropolitana (bianchi, afro-americani, ispanici, asiatici). Il 75% della popolazione risiedeva in questo tipo di quartieri rispetto al 10% di del 1970. Nella sua analisi di 34 aree metropolitane, Ellen (1998) nota come il numero di bianchi residenti in quartieri in cui la popolazione afro-americana è meno dell’1% è scesa dal 63% del 1970 al 36% del 1990, anno in cui circa un quinto delle unità censuarie poteva essere considerato ‘integrato’. Inoltre, le percentuali di bianchi ed afro-americani residenti in questi quartieri erano rispettivamente il 15% ed il 33%. Si trattava di percentuali non esaltanti ma in aumento del 14% fra il 1970 ed il 1980 e del 30% fra il 1980 ed il 1990 per i bianchi.
Il contesto nel quale emergono nuovi quartieri multi-razziali e multi-etnici é quello descritto dalla nuova geografia urbana. La polarizzazione dei mercati del lavoro urbani fra le nuove elites dirigenziali a la manodopera dei servizi poveri alimenta un incremento della diversità razziale ed etnica dovuto alla nuova domanda di

immigrazione. Le inner-cities della grandi aree metropolitane iglobali' cambiano radicalmente aspetto. Per Abu-Lughod (1999):
"Increasingly, neighborhoods in the central zones of our largest cities no longer fit the old model of 'ethnic enclaves' or 'urban villages'. Many no longer constitute – indeed if they ever did – natural communities where residents share a common culture and pursue a relatively unified set of interests vis-à-vis 'outsiders'. Rather, in addition to the major black ghettos and the barrios of the larger cities, which almost constitute cities in themselves, there are now numerous multi-ethnic, highly diversified districts containing sub-groups with varying lifestyles, class interests, goals and ideologies. Such areas do not form unified or 'natural' communities, but are indeed the arenas within wich subgroups struggle, not only with 'outside' interests, such as developers or city governments, but with one another."[5]
I quartieri multi-etnici ed integrati descritti da Maly (2005) corrispondono alla logica esposta da Abu-Lughod. La nuova stagione migratoria ridefinisce i termini della convivenza e dell'integrazione. Nei casi-studio offerti da Maly, nei quartieri multi-etnici, le dimensioni conflittuali non sono dovute al'esclusione ed alla disgregazione ma all'iper-connettività ed al dinamismo economico e sociale dei soggetti appartenenti alle 'minoranze'. Le popolazioni precedentemente insediate sono in una posizione critica perché riescono con difficoltà a contendere la leadership delle trasformazioni alle comunità immigrate. La traiettoria economica dei quartieri è positiva: la presenza degli immigrati non ha effetti negativi sui valori immobiliari, anzi l'opposto. Più complessivamente, sembra non avere effetti negativi sullo *status* percepito dalla popolazioni bianca insediata, come viceversa avverrebbe in presenza di una più significativa presenza afro-americana, specie se dominata dall'underclass. In questo quadro per Maly occorre riformare la nozione corrente di integrazione. Essa non più semplicemnte il tempo che intercorre fra "l'arrivo nel quartiere della prima famiglia afro-americana e la dipartita dell'ultima famiglia bianca" Di conseguenza:
"The changing demographic, social and economic patterns in our cities require us to move beyond the notion that integration involves simply bringing middle-class blacks and whites together. Multiethnic and multiracial communities, even ones that are neither solidly middle income nor predominantly white, constitute a form of integration. The idea is not to find the way to attract more whites – suggested by some in the pro-integration movement and recent literature – but rather, to understand the process in these spaces in order to maintain integration" (Maly, 2005).

Bibliografia del primo capitolo

Abu Lughod, Janet (1999), "New York, Chicago, Los Angeles: America's Global Cities", University of Minnesota Press, Minneapolis;

Abramson, Alan J. e Tobin, MS. "The Changing Geography of Metropolitan Opportunity: The Segregation of The Poor in US Metropolitan Areas, 1970 to 1990", Fannie Mae Housing Conference;

Alba, Richard D. and John R. Logan (1991), "Variations on Two Themes: Racial and Ethnic Patterns in the Attainment of Suburban Residence", Demography 28:431-453;

[5] Abu-Lughod, 1994

Alba, Richard D., John R. Logan, and Brian J. Stults. (2000), *How Segregated are Middle-Class African Americans?*, Social Problems 47:543-558;

Robert Aponte, (1996), *Urban Employment and the Mismatch Dilemma: Accounting for the Immigration Exception*, Social Problems, vol.43;

Alex-Assensoh, Yvette (1995), *Myths about Race and the Underclass*, Urban Affairs Review, vol. 31;

Banfield, Edward (1970), *The Unheavenly City*, Little-Brown, Boston;

Bauman, John F., Roger Biles, and Kristin M. Szylvian (a cura di), (2000), *From tenements to the Taylor Homes*, Penn State University;

Burgess, Ernest. (1928), *The Basic Writings of Ernest Burgess*, Edited by Donald J. Bogue. Chicago: Community and Family Study Center;

Charles, Camille Zubrinsky,(2003), *The Dynamics of Racial Residential Segregation*, Annual Review of Sociology 29:167-207;

Clark, Kennet B. (1965), *Dark ghetto: dilemmas of social power*, Harper, New York;

De Souza Briggs, Xavier (1998), *The Geography of Opportunity: Race and Housing Choice in Metropolitan America*, edited by Xavier. Washington, DC: Brookings Institution Press;

Ellen, Ingrid Gould. (2000), *Sharing America's Neighborhoods: The Prospects for Stable, Racial Integration*, Cambridge, MA: Harvard University Press;

Ellwood David e Summers Lawrence (1985), *Is Welfare really the problem?*, The Public Interest, 83;

Frey, William H. and Reynolds Farley, (1996), *Latino, Asian, and Black Segregation in the U.S. Metropolitan Areas: Are Multi-Ethnic Metros Different?*, Demography 33(1):35-50;

Frieden, Bernard Jr, (1990), *Who gets the Jobs in the New Downtown?* In Marshall Kaplan and Franklin James (eds), *The Future of National Urban Policy*, Duke University Press, Durham, 1990;

Galster, George C. and Sean P. Killen, (1995), *The geography of metropolitan opportunity: A reconnaissance and conceptual framework*. Housing Policy Debate 6:7-43;

Gans, Herbert, (1962), *The Urban Villagers*, Free Press, New York;

Harrington, Micheal (1962), *The Other America: Poverty in The United States*, McMillian, New York;

Harris, David R. (1999); *Property Values Drop When Blacks Move In, Because, Racial and Socioeconomic Determinants of Neighborhood Desirability*, American Sociological Review 64:461-479;

Harris, David R. (2001), *Why are Whites and Blacks Averse to Black Neighbors?*, Social Science Research 30:101-116;

Harris, Fred e Wilkins, Roger, (1988) *Quite riots. Race and Poverty in the United States. The Kerner report Twenty Years Later*, New York, Pantheon Books;

Hirsch, Arnold R. (1998), The *Making of the Second Ghetto: Race and Housing in Chicago, 1940-1960*, University of Chicago Press, Chicago;

Hoyt, Homer, (1938), *The Structure and Growth of Residential Neighborhoods in American Cities*. Washington, DC: Federal Housing Administration;

Iceland, John, (2004), *Beyond Black and White: Metropolitan Residential Segregation in Muli-Ethnic America*, Social Science Research 33:248-271;

Kasarda, John D. (1993). *Inner City Concentrated Poverty and Neighborhood Distress: 1970 t0 1990*. Housing Policy Debate, Vol. 4 Issue 3, Washington DC, Fannie Mae Foundation;

Katznelson, Ira (1981), *City Trenches, Urban Politics and the Patterning of Class in the United States*, University of Chicago Press, Chicago;

Kirschenman, Joleen and Kathryn M. Neckerman, (1991), '*We'd Love to Hire Them, But' The Meaning of Race for Employers*, in *The Urban Underclass*, Edited by Christopher Jenks;

Kevin M. Kruse and Thomas J. Sugrue, (2002), *The New Suburban History*, edited by. Chicago, IL: University of Chicago Press;

Jargowsky, Paul, (2003), *Stunning Progress, Hidden Problems: The Dramatic Decline of Concentrated Poverty in the1990's*, The Brookings Institution, Center of Urban and Metropolitan Policy, Living Cities Census Series,May, pp. 1-24;

Jargowsky, Paul, (1994), *Ghetto Poverty Among Blacks in the 1980's*, Journal of Policy Analysis and Management, vol.13, Spring, pp.288 385;

Krivo, Lauren, Ruth Peterson, Helen Rizzo, and John R. Reynolds. (1998), *Race, Segregation, and the Concentration of Disadvantage: 1980-1990*, Social Problems 45(1):61-80;

Lemann Nicholas (1986), *The origins of the Underclass*, The Atlantic Monhtly, June 1986;

Lewis, Oscar (1959), *Five Families. Mexican Case Studies in the Culture of Poverty*, Basic books, New York;

Lewis, Oscar (1961), *The Children of Sanchez*, Randhom House, New York;

Lewis, Oscar (1966), *La Vida: A Puerto Rican Family in the Culture of Poverty. San Juan and New York*, Randhom House, New York;

Lewis, Oscar (1968), *The Culture of Poverty, in On Understanding Poverty: Perspectives from the Social Sciences*, Basic Books, New York;

Maly, Michael T. (2005), *Beyond Segregation: Multicultural and Multiethnic Neighborhoods in the United States*; Temple University Press, Philadelphia;

Marcuse, Peter. 1997. *The enclave, the citadel and the ghetto. What has changed in the Post-fordist Us city*, Urban Affairs Review 33-2;

Massey, Douglas S. and Nancy A. Denton, (1985), *Spatial Assimilation as a Socioeconomic Outcome*, American Sociological Review 50(1):94-10;

Massey, Douglas S. and Brendan P. Mullan, (1984), *Processes of Hispanic and Black Spatial Assimilation*, American Journal of Sociology 89(4):836-873;

Massey, Douglas and Nancy A. Denton, (1993). *American Apartheid: Segregation and the Making of the Underclass*, Harvard University Press;

Metzeger Jhon, (2000), *Planning abandonment. The neighborhood life cycle theory and national urban policy*, Housing Policy Debate;

Mincy, Ronald B, (1994), *The Underclass: Concept, Controversy,and Evidence*, in Sheldon Danziger, Gary c. Sandefur, and Daniel H. Weinberg (eds.), Confronting Poverty: Prescriptions for Change;

Myrdal, Gunnar, (1962), *An American Dilemma: The Negro Problem and Modern Democracy*, New York: Pantheon Books;

Murray, Charles, (1986), *No, Welfare is not really the problem*, The Public Interest, 84, Spring;

Nightingale, Carl H. (1996), *The Transnational Contexts of Early Twentieth Century American Segregation*, The Journal of Social History;

Polikoff, Alexander, (2007), *Waiting for Gautreaux: A Story of Segregation, Housing, and the Black Ghetto*, Northwestern University Press, Chicago;

Reed Adolph, (1999), *Stirrings in the Jug. African-American Politics in the Post-Segregation Era*, University of Minnesota Press, Minneapolis;

Rosenbaum, James, (1995), *Changing Geography of Opportunity by Expanding Residential Choice: Lessons from the Gautreaux Program*, Housing Policy Debate 6(1);

Schelling, T.S. (1971) ; *Dynamic Models of Segregation*; *Journal of Mathematical Sociology* ;

Silver , Hilary (1994), *Culture, Politics, and National Discourses of the New Urban Poverty*, Chap. 5 in *Urban Poverty and the Underclass;*

St. Clair, Drake and Horace R. Cayton, (1993), *Black Metropolis: A Study of NegroLife in a Northern City*, Chicago, IL: University of Chicago Press;

Wacquant, Loic, (1994), *Red Belt, Black Belt: Racial Division, Class Inequality and the State in the French Urban Periphery and the American Ghetto*, Chap. 11. In *Urban Poverty and the Underclass*;

Wacquant, Loic, (1998), *Urban Marginality in the Coming Millennium*, Urban Studies, Vol. 36, No.1;

Wacquant, Loïc, (2004), *Ghetto*, International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences

Ward, David. (1989) *Poverty, Ethnicity, and the American City 1840-1925*, Cambridge Univeristy Press, Cambridge.

.

Wilson, William J. (1987), *The truly disadvantaged: The inner city, The underclass and Public Policy*. University of Chicago Press, Chicago.

Wilson, William J., (1996), *When work disappears. The world of the new urban poor*, Knopf, Chicago.

Capitolo II

Dalle Politiche federali alla Community Development Industry

2.1. Il ciclo democratico: la Great Society e l'invenzione delle politiche di quartiere

Gli anni sessanta sono dominati in America dalla 'riscoperta' della povertà. L'elezione alla Presidenza di JKF nel nome della nuova frontiera è preceduta ed accompagnata dalla pubblicazione di volumi di inchieste di successo quali 'The Affluent Society' di Galbraith, e 'The Other America: Poverty in the United States' di Harrington. Nell'America del boom, la povertà e le questioni sociali ritornano prepotentemente al centro della scena. Il Partito democratico si fa interprete del nuovo clima politico del paese. Mentre l'amministrazione Kennedy non riesce a realizzare gran parte della sua agenda sociale, il presidnte Johnson – grazie all'emozione suscitata dall'assassinio di JFK, un'elezione trionfale alla presidenza accompagnata dal formarsi di una larghissima maggioranza democratica al congresso ed un'ottima situazione di bilancio – riuscirà a realizzare il più vasto programma di interventi sociali dai tempi del New Deal. Per lo storico Paul Johnson (1997), la Casa Bianca:

"during his tenacy, became the the most active engine for passing legislation and spending money, in the entire history of peace-time America."

Il numero di programmi sociali promossi nel quadro della 'Great Society' e le relative dimensioni finanziarie sono impressionanti. Fra il 1964 ed il 1968, l'Amministrazione convince il Congresso ad approvare il Civil Rights Act, il Voting Rights Act, l'introduzione dei programmi sanitari Madicare and Madicaid, l'Older Americans Act, l'Head Start Act, l'Higher Education Act, l'Appalachian Regional Development Act. L'impatto dei nuovi programmi sul bilancio federale é egualmente impressionante. Ricorda sempre Johnson (1997):

"All this cost a great deal of money. During the five-year Johnson Administration, federal spending on education, for istance, rose from $2.3 billion to $10.8 billion, on health from $4.1 billion to $13.1 billion, and on the disadvantaged from $12.5 billion to $24.6 billion. In current dollars, the raise of federal spending under Johnsonm was enormous – to 183.6 billion by fiscal 1969. Thanks to Johnson, for the first time the federal government spent more on welfare than defense. In the thirty years 1949-79, defense costs rose ten times, from $11.5 billion to $114.5 but remained roughlt 4 to 5% of the GNP. Welfare spending, however, increased twenty-five times, from $10.6 to %259 billion, its share of the budget went up to more than half, and the proportion of the GDP it absorbed tripled to nearly 12 percent."

Alla continua espansione della spesa federale corrisponde anche una crescente 'intrusione' di Washington in campi di azione fino ad allora considerati dominio esclusivo degli stati e delle amministrazioni locali. Un'intrusione che era diretta implicazione del lancio della War on Poverty. Ricorda Rievling (1992):

"In the 1960s, President Lyndon B. Johnson's Great Society programs reflected mounting dismay that the states were not performing effectively and were shortchanging the poor, urban dwellers, and minorities. States and their local governments were seen as lacking the means and the capability to provide services in a modern society. Federal programs were designed explicitly to change the way states performed their own functions. (…)Enforcing civil rights laws involved the assertion

of federal authority in schools, parks, hospitals, restaurants, hotels, and other facilities that had not heretofore been seen as areas of federal concern. Efforts to right past wrongs involved increasingly complex intrusion on state and local autonomy".
Contestualmente, una parte crescente della nuova spesa federale é impiegata per contrastare gli effetti della crisi urbana. Il governo dell'espansione metropolitana ed il disgregarsi delle Inner-cities – nei loro effetti sociali e razziali - sono fra le preoccupazioni principali di una nuova stagione di politiche urbane, la più importante che il paese ricordi. Accanto ai programmi già citati, in quegli anni sono approvati l'Equal Opportunity Act, il Mass Transit Act, l'Omnibus Housing Act, il Demonstration Cities and Metropolitan Development Act, l'Housing and Urban Development Act che espandono e riformano il coinvogimento del governo federale nelle politiche urbane. In particolare, ad essere centrale è l'invenzione delle politiche di quartiere, ispirate da esperienze innovative promosse da Fondazioni private all'inizio del decennio.

Prima della Great Society: I programmi Gray Areas e Mobilization for Youth

All'inizio degli anni sessanta, due programmi di iniziativa privata - il *Gray Areas Program* promosso dall Ford Foundation nel 1959 a Boston, Oakland, New Haven, Philadelphia e Washington ed il *Mobilization for Youth Program* promosso nel 1962 un'organizzazione no-profit di New York nel Lower East Side della città – avviano la sperimentazione di nuove politiche din quartiere, anche con il concorso di fondi pubblici.
Il primo programma si concentra su quelle che vengono definite come le *aree grigie* dell'America urbana - sospese fra l'espansione suburbana ed il redevelopment delle down-town - prevalentemente abitate da minoranze di vecchia e nuova migrazione: portoricani ed afro-americani, principalmente. All'origine del programma sta il riconoscimento dell'incepparsi dei meccanismi della mobilità sociale e residenziale nella nuova scena urbana. In altre parole, l'inner city non rappresenta più lo stadio iniziale di una carriera abitativa ed un destino sociale necessariamente orientati alla tendenziale integrazione del soggetto nella società *mainstream*. Nonostante, la debole tematizzazione del problema dei problemi della discriminazione razziale e del carattere strutturale delle nuove ineguaglianze, la linea di pensiero soggiacente al nuovo programma era comunque molto innovative. Secondo Ohlin, il programma muoveva da:
"A dual emphasis on strengthening inner-city neighborhoods as communities where people made their lives and on creating and strengthening pathways out of the inner-city. The two emphases would be linked throughout the decade by the principle of guided self-help, or 'resident participation in community affairs'. The act or process of participation was envisioned to strengthen both the local community and the participant, and could serve as a new kind of route into the mainstream. When embodied in a larger 'social movement' it also could create pressure for the accommodation of indigenous demands by mainstream institutions".
Il programma si concentra così su obbiettivi quali la formazione delle nuove generazioni in vista di una loro 'piena partecipazione nella società e nel mercato del lavoro' e la riforma e l'integrazione delle politiche pubbliche – da perseguire attraverso l'introduzione di un nuovo livello di programmazione di quartiere – elle inner-cities: scuole, servizi per l'impiego, amministrazione della giustizia e polizia. Responsabile degli interventi è un'organizzazione no-profit che coordina le iniziative

dei diversi attori sviluppando un programma di quartiere. Con il tempo, ai finanziamenti della Ford Foundation se ne aggiungono altri di orgine pubblica e privata. Portata e carattere delle contraddizioni liberate dall'implementazione del programma richiamano quelle che accompagneranno la realizzazione dei successivi programmi urbani introdotti nel quadro della Great Society. Generalmente, sono il rapporto fra il nuovo programma e quelli precedenti di urban renewal ed il problema della partecipazione dei residenti a rendere molto turbolelenta l'implementazione locale del Gray House Program. Analizzando il caso di New Have, O'Connor (1999) ricorda:

"It did not, however, rely on neighborhood organizing to bring a bout reform. Instead, it became known for its top-down or executive-centered approach, which relied on agencies run by elites to coordinate services and on outside agents such as foundations to stimulate institutional change".

Il secondo programma - *Mobilization for Youth* - nasce nel 1962, principalmente grazie ai finanziamenti del National Institute of Mental Health, il President's Council on Juvenile Delinquency, lo Youth Program della Ford Foundation. In questo caso, l'obbiettivo centrale é il contrasto della delinquenza giovanile. A giudizio dei promotori del programma, l'assenza di opportunità di integrazione nella società mainstream caratterizzante il contesto dei quartieri deprivati delle inner-cities determina l'adesione dei giovani a subculture di strada devianti. Occorreva quindi cambiare la 'struttura delle opportunità' propria a quei contesti, fornendo giovani ed adolescenti le risorse sociali e psicologiche indispensabili alla loro integrazione. Ancora per O'Connor (1999), il programma:

"was an experimental effort to organize social intervention on a more sociologicalfooting, an effort informed by Chicago School concepts of community competence, social disorganization, and assimilation. Challenging the more traditional, individually oriented caseworks of professional social work, sociologists specializing in juvenile delinquency resurrected and refined ideas from the 20s and 30s in a number of street-levels programs designed to work with indigenous leaders in neighborhoods gangs. The objective was to build community competence by instilling in neighborhood residents the capacity to plan, build consensus around, and eventually run their own antidelinquency interventions".

L'offerta di *role-models* positivi alla gioventù – un tema, come vedremo, ricorrente nel dibattito americano sulle politiche di quartiere – è quindi centrale. Il programma condivide con Gray Areas molti degli assunti ma anche molte delle contraddizioni. L'enfasi sul coordinamento degli attori e l'integrazione delle politiche si accompagna all'emergere di una forte conflittualità fra residenti ed istituzioni, con l'evoluzione dell'agenzia responsabile della programmazione ed implementazione degli interventi in occasione di conflittualità fra i residenti e le istituzioni pubbliche. Un'altra contraddizione che caratterizzerà la realizzazione delle politiche di quartiere della Great Society.

<u>L'amministrazione Johnson: dal Community Action Program a Model Cities.</u>

Al di la dei loro risultati effettivi, le sperimentazioni dei primi anni sessanta rappresentano un lascito importante per la stagione delle nuove politiche urbane promosse nel quadro della Great Society. Ma per O'Connor (1999) si trattava di un'eredità il cui valore era condizionato dalla solo parziale condizione di origine e carattere della nuova povertà urbana:

"Focused primarly on systems reform and based on assimilationst assumptions, they were unprepared to deal with changes in the labor market and continued to avoid the barriers of race. (…) The objective of Grey Areas, as Program Officer Paul Ylvisaker said, was to restore urban neighborhoods to their 'noble function' of preparing lower-class newcomers for assimilation as first-class citizens in urban society."

Nonostante la loro incongruità analitica rispetto al cambio di paradigma successivamente descritto, come abbiamo visto, dalla letteratura dell'*underclass*, l'approccio di programmi quali Gray Areas e Mobilization for Youth si rivelerà straordinariamente durevole ed influente. In particolare, i principi dell'innovazione istituzionale e dell'integrazione delle politiche, della partecipazione dei residenti e dell'utilizzo della ricerca sociale nell'elaborazione e valutazione delle politiche condizioneranno grandemente il disegno delle politiche urbane attivate dall'amministrazione Johnson, ma anche di quelle promosse dalle amministrazioni successive. Da questo punto di vista, l'idea di un'agenzia territoriale chiamata a costituire un nuovo livello di programmazione ed integrazione delle politiche, anche attraverso la partecipazione diretta dei residenti, ne costituisce l'eredità più significativa sul piano operativo. L'Economic Opportunity Act del 1964 crea l'Office for Economic Opportunity (OEO) chiamato a coordinare i programmi federali di lotta alla povertà. Per Halpern, Johnson e la sua amministrazione erano convinti che le origini della povertà urbana non risiedessero nella sfera economica quanto nel malfunzionamento delle istituzioni pubbliche. Secondo Mincey (1994):

"They (I dirigenti dell'OEO) were concerned with the lack of coordination among existing agencies serving the poor. Not least they believed in the symbolic if not actual power of collective community action, and at the same time they believed that poor people lacked the will and organizational capacity to use this power to help themselves".

Agli occhi dei dirigenti dell'OEO, il quartiere si presenta quindi come l'arena ideale per la riforma dell'offerta pubblica di politiche ed il rafforzamento delle capacità dei residenti delle Inner-cities deprivate. Sul modello di quanto sperimentato con Gray Areas e Mobilization for Youth, una nuova struttura di quartiere, la Community Action Agency, é ora responsabile dell'implementazione di un numero crescente di programmi federali nei campi di educazione, formazione al lavoro, salute, housing, pianificazione familiare, assistenza legale. La nuova agenzia è vista come un'occasione di auto-riforma per l'intero sistema dei servizi sociali, quasi a disegnare uno "shadow service system in inner city neighborhoods". Programmi ed iniziative quali Head Start (asili nido e scuole materne), i Neighborhood Health Centers, Neighborhood Service Centers, Community Mental Health Centers, Neighborhood Youth Corps sono elaborati da gruppi di lavoro formati da specialisti reclutati dalle amministrazioni Kennedy e Johnson. Altri programmi sono viceversa introdotti dall'OEO in risposta alla necessità di razionalizzare programmi disegnati precedentemente. Una congerie di principi diversi presiede alla loro elaborazione: l'idea di un'offerta di servizi all'insieme del quartiere e non meramente ai suoi singoli residenti; il focus su popolazioni specifiche, sul complesso di un nucleo familiare o dell'intera popolazione del quartiere se necessario; l'impiego di residenti in ruoli sussidiari nell'erogazione dei servizi e la loro consultazione nel disegno dei programmi stessi; il coinvolgimento dei settori più deboli della popolazione oggetto dell'intervento; lo svolgimento di un ruolo di mediatore e se necessario di *advocate* fra la popolazione e le burocrazie pubbliche, la fornitura di più servizi nel quadro di

un solo programma; l'idea di un'implementazione dei programmi nel quadro del quartiere, dei suoi tempi e delle forme della socialità locale. Complessivamente, l'enfasi sull'*integrazione*, la *prossimità* e sulla necessità di inscrivere i programmi nei diversi 'universi vitali' propri alla popolazione locale conduce ad una continua e caotica ridefinizione dei loro confini. Tanto da suggerire l'idea di una loro integrazione organica sotto uno stesso tetto – vecchia idea della *Progressive Era* – con la nascita nel 1968 dei cosiddetti Multi-service Centers. (Halpern, 1995); La partecipazione dei residenti al disegno ed all'implementazione dei programmi è assicurata tramite l'applicazione del principio della *maximum feasible participation*. Quello della composizione degli organismi di direzione delle Community Action Agencies diviene ben presto uno dei problemi principali, soprattutto a fronte della forte e crescente domanda di partecipazione 'militante' rappresentata dalle organizzazioni del movimento per i diritti civili e movimenti del cosiddetto Black Power. Secondo Halpern, seppure per un breve periodo, gli organismi direttivi delle CAA sono effettivamente aperti ad un'ampia partecipazione dei residenti. Ma questa si troverà in diversi casi a seguire, come vedremo anche nel caso di Baltimore, traiettoria paradossale: le stesse CAA si trasformano non raramente in veicoli della conflittualità fra i residenti e le strutture pubbliche. Da parte dell'OEO si risponderà con un maggiore accentramento anche attraverso l'ampliamento del numero di programmi gestiti nazionalmente e la trasformazione delle CAA in meri esecutori di programmi federali.

Ma la dimensione partecipativa dei programmi inaugurati dall'Economic Opportunity Act non é esaurita dalle modalità di composizione degli organismo direttivi delle CAA. La strada maestra è quella di una ridefinizione più complessiva del rapporto fra i servizi offerti ed i loro utenti, per molti operatori sociali impegnati nell'implementazione dei programmi si trattava infatti di "legittimare la visione che i residenti delle inner cities avevano della propria vita" ed incorporarla nel disegno dei programmi, anche attraverso la previsione di posizioni retribuite per i residenti.

Nella gestione del programma Head Start (asilo nido e scuola materna), due interpretazioni opposte della partecipazione si scontrano nel corso dei primi anni della sua esistenza. Da una parte, sta una visione che vede nei genitori meri utenti del servizio, dall'altro una visione che ne fa i responsabili ultimi del programma riservando loro il governo delle assunzioni, la pianificazione dell'attività, la loro valutazione, la gestione dei bilanci. L'imperativo della partecipazione contenuto nei programmi determina ad ogni modo l'emergere di un ampio movimento di 'indigenous paraprofessionals', un'evoluzione suggerita dalla teoria radicale della Helper Therapy. Secondo Halpern (1994):

"Community residents were employed in Head Start, neighborhood health centers, neighborhood service centers, and community mental health centers, as well as in schools, public health departments, and many traditional private agencies. They coocked meals and worked as classrooms aides in Head Start programs and in schools; did outreach in search of pregnant women, to instruct new mothers in infant care, and to check that people were taking their medications for neighborhood health centers; counsuled youth in mental health centers; worked as job developers in empolyment agencies; led youth in public works crew for the Neighborhood Youth Corps".

Sempre per Halpern (1994), al di là dell'esito del confronto fra le diverse culture della partecipazione, con i programmi della War on Poverty é proprio la concettualizzazione stessa del servizio a mutare:
"In a sense human services infused with a participatory ethic were not services at all, in the traditional meaning of the word. The emphasis on participation in the 60s diluted the boundaries between provider and client, program and community, formal helping and informal support. Most of the neighborhood based programs of the era, as today, as a rich underlife. Families drew on them informally for assistance with almost any problem or need, brushing aside formal program purposes. At the same time the quality of formal activities buffetted by the attack on historic assumptions, roles, and usefulness of professionals."
Ma il Community Action program costituisce anche un tentativo di forzare il decentramento e la riforma dei governi locali. Negli ambienti dell'amministrazione Johnson a partire dall'OEO è diffusa la convinzione che l'arretratezza ed il centralismo dei governi locali – spesso controllati da coalizioni 'bianche' ostili alla partecipazione della comunità afro-americana - renda impossibile la fornitura di servizi di qualità ai residenti dei quartieri deprivati. Il Community Action program risponde a questa situazione dando potere alle CAA e stabilendo un rapporto diretto fra queste ed il governo federale, aggirando di fatto le amministrazioni locali. (Simon, 2001). Partecipazione dei residenti e peso dei diversi livelli di governo costituiscono quindi le due principali dimensioni conflittuali dell'implementazione del Community Action Program. Se nella maggioranza democratica al Congresso si levano ben presto voci molto critiche sulla tendenza ad un largo coinvolgimento dei residenti - "What the poor need are jobs, not organizing into trouble-making groups. (…) You should turn over the whole war on poverty to the poor anymore than the hospitals to the sick." –anche i rapporti fra i sindaci democratici e l'amministrazione peggiorano. Nel 1965, la conferenza dei sindaci stigmatizza la stretegia di 'aggiramento' dei poteri locali insita nel Community Action Program. Si creano così le condizioni per un ri-orientamento della politica urbana dell'Amministrazione Johnson. Un ri-orientamento di cui il Programma Model Cities è il frutto più importante.
Il dibattito sulle politiche urbane successive alla pubblicazione del Rapporto Kerner (Us Riot Commission, 1968) portava alla nascita di un nuovo programma, *Model Cities*, sotto la direzione dell'appena nato Department of Housing And Urban Development (HUD). Un rapporto al Presidente Johnson suggerisce la necessità di un vasto piano di intervento sulle *Inner Cities* di sapore e scala *roosveltiani*. L'idea è quella di una 'riforma' dell'Urban Renewal con l'implementazione di programmi e progetti capaci di restuitituire alle Inner-cities in declino complessità sociale e razziale ed una larga dotazione di attrezzature e servizi urbani, pubblici e privati.[6] Al fine di conseguire questi obbiettivi, oltre alla rinnovata enfasi sul coordinamento dei servizi sociali e dei programmi della War on Poverty, il programma prevede anche il finanziamento di nuove iniziative di housing volte a contrastare la fuga delle classi medie bianche ed afro-americane.
A determinarsi con il nuovo programma – anche in virtù del malessere dei sindaci democratici e delle 'political machine' di cui sono a capo – è un salto di scala dal quartiere alla città. Soprattutto, dal punto di vista del livello di pianificazione coinvolto: una nuova agenzia – la City Demonstration Agency (CDA) - composta da

[6] O Connor, op.cit

eletti, dirigenti delle diverse strutture pubbliche, rappresentanti sindacali ed imprenditoriali, è chiamata a redarre un piano locale di attuazione che integri tutte le attività ed i programmi locali e federali. Le attività della CDA, che è posta sotto l'autorità del sindaco e del consiglio comunale, prevedono forme più contenute di partecipazione dei residenti. Per O'Connor (1999): "In many respect Model Cities was set to minimize rather than foster the participation of neighborhood residents in program planning and governance". Ma, come vedremo nel caso di Baltimore, il precedente dal Community Action Program era destinato ad 'imporre' livelli di partecipazione e conflittualità locale più alti di quelli previsti dagli ideatori del programma. Inizialmente immaginato come altamente sperimentale e da realizzare in un ristretto numero di città, il programma – su iniziativa del Congresso - è esteso prima a 75 e successivamente a 150 città, contestualmente ad una forte riduzione dei fondi da 500 a 300 milioni di dollari. Per Florida e Jonas (1991):

"Partly as a consequence of the backclash from big city mayors who wanted funds redirected from neighborhood groups to city hall, the Great Society also saw a dramatic upsurge in traditional 'brick and mortar' program such as urban renewal and highway construction aimed at the economic revitalization of central cities".

Mentre, per Halpern (1995), i risultati in termini di integrazione di politiche e programmi diversi erano deludenti, anche l'obbiettivo di una 'riforma' dell'Urban Renewal rimane insoddisfatto. Nuovi operatori quali developers no profit e community organizers non riescono a fare breccia nel blocco di interessi della 'Urban Renewal Politics'. Le politiche urbane promosse dall'Amministrazione Johnson sono ideate ed implementate nel corso di una stagione di intensa partecipazione e conflittualità urbana dominata, in particolare, dal movimento per i diritti civili ed il Black Power. Come vedremo meglio nelle conclusioni, le nuove politiche urbane e di quartiere vengono e costituire una nuova arena per questi movimenti. Una tendenza almeno in parte favorita dall'Amministrazione Johnson. Secondo Clinch (2007), i programmi urbani da essa promossi:

"They often bypassed local as well as state government, thus drammatically extending the tactic FDR had invented when he used federal programs to reach directly into and organizing local jurisdictions. These new policies emphasized engaging and empowering the poor by creating new structures outside of city governments. Citizen participation and empowerment was seen as a means of both improving program implementation and solidifying the Democratic party relationship with minorities, the poor and community activists".

Come abbiamo visto, gli effetti prodotti da una tale strategia sul consenso delle *political machines* locali determinano una riduzione delle sue ambizioni ben rappresentata dall'avvento del Programma Model Cities. Più complessivamente, l'intera stagione risente del livello solo parziale di comprensione delle origini della nuova povertà urbana e del declino delle Inner-cities. Il grande equivoco di cui erano vittime questi programmi risiedeva quindi nell'idea che bastasse riformare l'azione del settore pubblico per intervenire sul declino delle *Inner Cities* e sulla povertà urbana quando le sue cause erano viceversa di natura strutturale, risiedendo nel modello di espansione urbana e nella transizione produttiva. Ancora per Clinch (2007):

"The legacy of core urban initiatives of the Johnson Administration, the Community Action Program and Model Cities, was one of failure to meet the promises made. These programs did not halt the decline in urban employment and population or reduce poverty, and cities experienced mounting problems over the next three

decades. Indeed, after Model Cities, the persistence of urban poverty led to questioning the very ability of the governmet to stabilize cities in the face of larger national social and economic trends, most importantly the suburbanization of the population, the movement of manufacturing form the Northeast and Midwest to the South, and the movement of jobs form cities to suburbs and rural locations".
Un equivoco destinato a sopravvivere alle politiche urbane dell'amministrazione Johnson.

2.2. Il ciclo conservatore: dal 'New Federalism' al liberismo reaganiano.

Con il 1968, il Partito Repubblicano riconquista la Casa Bianca grazie al trionfo elettorale di Richard Nixon alle elezioni di Novembre. Un decennio di grandi cambiamenti sociali si conclude con la vittoria di un conservatore, seppure di tipo almeno parzialmente 'nuovo'. A tramontare definitivamente è la coalizione del New Deal, la cui egemomia aveva permesso la continua espansione delle funzioni federali anche in ambito urbano:
"The prospects for national policy were further diminished by the politics of racial backclash, working class resentment, and sentiment against big government, which moved the political center steadily to the right and undermined the New Deal urban-labor civil right coalition that had supported community development in the past." (O'Connor, 1999)
La sua presidenza persegue l'obbiettivo di una profonda ridefinizione dell'equilibrio dei poteri fra il Governo Federale e gli Stati. Attraverso il cosiddetto 'New Federalism', la sua presidenza modifica profondamente il quadro delle politiche urbane ereditate dall'amministrazione Johnson. Con il riconoscimento di maggior potere e discrezionalità nella spesa dei trasferimenti federali agli stati, il nuovo corso recide i legami privilegiati stabilitisi fra il Governo Federale e le Inner-cities stabilitisi a partire dal New Deal ed ulteriormente rafforzatisi con le amministrazioni democratiche degli anni sessanta. Contestualmente, con il "New Federalism", Nixon punta a consolidare il consenso al Partito Repubblicano grazie al ri-orientamento dei fondi federali verso quelle aree del paese – in particolare gli stati in crescita del Sud e nell'Ovest del paese, la cosiddetta Sun Belt – che si erano rivelate fondamentali per il successo della destra. Inoltre, se i fondi dei programmi della Great Society tendevano a beneficiare le grandi città del nord-est e del mid-west – e le loro larghe *constituencies* democratiche – sia per il concentrarsi dei problemi sociali trattati dai programmi proprio in quelle aree sia per la ormai consolidata abilità delle amministrazioni locali nel competere per quei fondi - il cambiamento delle regole di allocazione 'puniva' le città della Rust-Belt a favore degli stati della Sun-Belt che ricoprivano un ruolo centrale nella strategia del Partito repubblicano.[7] Infine, un altro obbiettivo perseguito era quello della profonda ristrutturazione della burocrazia federale con la messa in discussione di alcune delle strutture piu' importanti introdotte dalle amministrazioni democratiche (Florida e Jonas, 1991) Sono due i due dispositivi fondamentali del New Federalism di Nixon, il General Revenue Sharing (GRS) e lo Special Revenue Sharing di cui i Community Development Block Grants (CDBG) sono uno dei frutti più importanti. Con il primo, approvato nel 1972 con il sostegno di repubblicani e democratici, si trasferivano fondi federali direttamente agli stati non più attraverso il meccanismo dei 'categorical grants'. Gli Stati erano in questo modo resi

[7] Richard Florida e Andrew Jonas

liberi di spendere i fondi trasferiti in modo del tutto discrezionale. Secondo Kinkaid (1999):
"Initiated as a form fiscal equalization to target distressed areas like central cities, the political price of passage through Congress requiered distribution to nearly all general-purpose local governments. GRS funds were allocated by formula, with few regulatory strings. The basic idea was that state and local officials, with citizen input, could best set priorities for GRS spending in their jurisdictions. Congress expected GRS to be mostly for capital investment; however many jurisdictions used GRS to subsidize current operations and/or reduce taxes."
Successivamente, con lo Special Revenue Sharing, l'amministrazione tentava di riorganizzare un gran numero di programmi federali in sei fondi – i cosiddetti 'Block Grants' – lasciando anche in questo caso maggiore autonomia e discrezionalità ai singoli Stati. Si trattava della prima reazione contro il proliferare di cosiddetti 'categorica grants', cui sarebbero seguiti interventi ulteriori negli anni delle amministrazioni Reagan. Ricorda Rivlin (1992):
"Federal activism in the 1960s and 1970s spread from poverty and civil rights into many other areas. Turning to Washingtonfor help became routine. Pollution, transportation, recreation,economic development, law enforcement, even rat control,evoked the same response from politicians: create a federalgrant. National concern shifted from one problem to another,but existing grants were never terminated. The result was anaccumulation of more than 500 categorical programs, each withdetailed rules, formulas for matching and distributing themoney, bureaucracies charged with carrying out and overseeingthe program, and beneficiaries and professional groups with an interest in perpetuating and enlarging the grant".
Dei sei fondi previsti, l'Amministrazione riusciva però ad introdurne solo due, fra i quali quello delle politiche urbane. Con l'approvazione nel 1974 dell'Housing and Community Development Act si procedeva così all'accorpamento di sette programmi urbani federali precedenti, fra i quali Urban Renewal a Model Cities, nell'ambito dei nuovi Community Development Block Grants ed al sostanziale esaurimento dei programmi della War on Poverty. I nuovi 'block grants' erano quindi trasferiti alle amministrazioni locali le quali ne disponevano con ampi margini di discrezionalita', diversamente da quanto accadeva per i fondi finalizzati allocati dalle amministrazioni democratiche: Complessivamente: "Conceptually, the program involved the decentralization of administrative and decisional responsibility for urban redevelopment aids from the federal bureaucracies to localities" (Schmandt, Wendel e Otte, 1983).
In questo modo, i nuovi 'Community Development Block Grants' divengono uno dei frutti più importanti della stagione del New Federalism:
"These expenditures were spread over a much larger number of communities and used for a broader range of purposes. Revenue sharing and block grants also brought a significant change in the overall distribution of funds, both within and between different kinds of communities, increasing funding in the suburbs and away from central cities and rural areas, providing more services and benefits to middle-class recipients and moving a greater part of funds away from traditional democratic strongholds in the Northeast and Midwest and toward the South and West". (O'Connor, 1999)
L'introduzione dei CDBG rendeva meno stringente l'obbligo di spendere i fondi federali nelle aree deprivate. Diversamente, dai programmi delle Amministrazioni

Johnson, i nuovi trasferimenti – in virtù dell'esistenza di una mera indicazione di massima a favore della spesa in "aree a reddito medio e basso ed a rischio di degrado" – potevano essere spesi anche in aree non deprivate. Infine, con l'amministrazione Nixon cambiano profondamente anche le politiche abitative federali. Nel 1974 i programmi federali di public housing cessano di essere finanziati, al loro posto un sistema di vouchers sostiene la domanda abitativa a basso reddito. Con il nuovo sistema, le autorità locali, grazie al trasferimento dei fondi federali, versano ai proprietari aderenti al programma la differenza fra l'importo totale dell'affitto e l'importo effettivamente pagato dai residenti, che non deve mai essere superiore al 30% del loro reddito. Complessivamente, negli anni di Nixon l'edificio della Great Society è così distrutto con la stessa velocità con la quale era stato costruito. Secondo Mollenkopf (1993):

"The cloud of Watergate has tended to obscure Nixon's tremendous legislative achievements. He had as much impact on the logic, politics, and distribution of federal urban development programs grants as any Great Society liberal. Over seven years, Richard Nixon largely undid their work, killing or severely restricting most of the new agencies the Great Society created. Nowhere was his success more evident than in the Communty development Block Grant Program."

L'intermezzo di Carter Con l'arrivo di Jimmy Carter alla Casa Bianca nel 1977 lo iato fra ambizioni e realizzazioni delle politiche urbane federali si allarga. Il suo primo atto è la nomina dell'Urban and Regional Policy Group (URPG) incaricato di elaborare le nuove politiche urbane federali. Contestualmente, Carter investe le città e le loro economie con un insieme di misure e anti-cicliche – contenute nell'Economic Stilmulus Program - volte a contrastare gli effetti della recessione economica in corso: ne fanno parte maggiori trasferimenti alle amministrazioni comunali, consistenti investimenti infrastrutturali, nuovi posti di lavoro nel settore pubblico e programmi di formazione al lavoro (James). A fronte dell'effettiva introduzione delle misure anti-crisi che contribuiranno nel 1978 a portare la spesa federale nelle città al suo picco, la gran parte delle proposte avanzate dall'URPG per il disegno di una nuova ed ambiziosa National Urban Policy denominata - A *New Partnership to Conserve America's Communities* - non sono approvate. Ricorda James (1990):

"In order to ameliorate urban distress, the Carter urban policymakers proposed a mixture of aid to distressed places, such as economic development and fiscal assistance, and aid to disadvantaged people, such as employment and training assitance. Architects of the policy argued that the two types of policies were mutually supportive, perhaps even complementary".

Per 'O Connor, la politica urbana di Carter, nonostante le grandi aspettative e l'intenso dibattito che ne precedeva la formulazione, si risolveva in una collezione di piccoli programmi – incentivi fiscali, prevenzione della delinquenza, housing e servizi sociali – dallo scarso impatto e dalle ridotte dimensioni finanziarie. Nel quadro di politiche di bilancio più restrittive, la nuova amministrazione promuove una nuova enfasi sulla partnership istituzionale e fra il settore pubblico e quello privato: "il governo federale da solo non ha ne le risorse ne le conoscenze sufficienti a risolvere tutti i problemi urbani", si affermava negli atti ufficiali dell'amministrazione. Fra gli interventi effettivamente promossi da Carter, i più significativi sono l'introduzione di regole più stringenti nell'utilizzo dei CDBG - dopo che con l'Amministrazione Nixon ed il suo New Federalism si era determinato una riduzione della spesa nei quarteri deprivati a favore di aree a reddito medio-alto - e la nascita nel 1977 dell'Urban Development

Action Program (UDAG). Il nuovo dispositivo prevedeva lo stanziamento di fondi federali per programmi di *redevelopment* residenziale e produttivo per le città vittime delle forme più acute di ristrutturazione e crisi produttive. Nel 1977 è approvato dal Congresso il Community Reinvestment Act che – coerentemente con quanto già previsto dal Home Mortgage Disclosure Act del 1975 - imponeva più alti livelli di investimento da parte degli istituti bancari nelle aree urbane a basso reddito. Una norma che si sarebbe rivelata fondamentale per lo sviluppo del settore no-profit nelle Inner-cities. Complessivamente, l'amministrazione Carter non era comunque capace di modificare il quadro delle politiche urbano ereditato da Nixon. Per Clinch (2007), gli anni settanta si chiudevano nel suo nome e non in quello di Carter:

"The periodo of devolution in federal urban policy fundamentally redirected federal urban initiatives in a way that continue sto guide urban policy today. No longer do federal policies seek to reform social delivery thorough federally-guided integration as the Great Society Programs attempted. No longer would federal programs seek to reform local city politics by creating and supporting new local organizations outside of local government control. Federal urban policy after devolution funds local initiatives under the control of the local bureaucracies and political leadership".

Un'evoluzione che implicava per O'Connor (1999) un ulteriore rafforzamento delle politiche people-based su quelle place-based:

"In the wake of his (di Carter) failed urban initiative, domestic policy drifted farther away from place-based reform. Policymakers no long talked about restoring urban neighborhoods to their 'historic functions.' Instead they looked to policies of dispersal and program designed to help people move out".

Alla fine della Presidenza Carter, i risultati della sua *Commission on a National Agenda for the Eightes* suonavano come un 'de profundis' per le politiche urbane federali. Per il rapporto finale, a fronte dell'inevitabilità della transizione produttiva non era consigliabile investire in un sistema nazionale di politiche urbane che programmi potenziale conflittualità con le priorità della ristrutturazione economica e del miglioramento della posizione competitiva del paese ad essere stigmatizzata. Occorreva viceversa investire in programmi che alleviassero gli effetti della transizione produttiva sui soggetti rendendoli nuovamente 'occupabili' ed 'integrabili', anche attraverso politiche che ne sostenessero la mobilità. Una linea che avrebe trovato molte conferme nel corso dei decenni successivi.

<u>Reagan e lo smantellamento delle politiche federali</u> Per l'Amministrazione Reagan: 'A healthy economy is our most powerful tool for revitalizing our cities and improving their fiscal positions.' (Stegman) Un'affermazione complessivamente coerente con quanto affermava la *Commission on a National Agenda for the Eightes.* A differenza di quanto li affermato, la nuova amministrazione non intendeva investire in nuovi programmi *people-based* che 'ammortizzassero' gli effetti della ristrutturazione produttiva. Le letture più conservatrici dell'Underclass – con la loro stigmatizzazione degli effetti 'demoralizzanti' del Welfare – erano infatti molto influenti nel 'nuovo' Partito repubblicano. Viceversa, per Reagan occorreva semplicemente che le città competessero per l'attrazione di capitali privati, nuovi residenti e visitatori e non della spesa pubblica (Peterson e Lewis, 1986). Per fare questo, era necessario prima di tutto ridurre drasticamente i trasferimenti federali alle città anche attraverso l'abolizione ed il ridimensionamento di programmi introdotti dall'amministrazione Nixon. La politica di bilancio è utilizzata come lo strumento essenziale dello smantellamento del caotico sistema delle politiche urbane federali. Un

risultato pienamente conseguito dall'Amministrazione: fra il 1980 ed il 1990, il peso dei trasferimenti federali sul totale dei bilanci comunali scende dal 18 al 6,4% (Wilson, 1996). La gran parte dei programmi federali – a partire da quelli promossi dalla Great Society, come Medicaid, Foodstamps Program, AFDC – non solo quelli urbani sono oggetto della scure repubblicana. Se la spesa per i CDBG e gli housing vouchers è molto ridotta, il General Revenue Sharing è addirittura abolito. La riduzione dei trasferimenti federali é presentata da parte dell'amminisrazione come il mezzo per rendere la spesa locale più efficiente e lasciare più spazio all'iniziativa del mercato anche nel campo dei servizi sociali.
Contestualmente, Reagan prosegue la rivoluzione federalista avviata da Nixon.Per Florida e Jonas (1991):
"Thus, the Reagan years can be best understood as a set of experiments in political-economic 'destructuring' based on selective elimination or redirection of the income-maintenance and social programs of Great Society, the re-routing of federal spending from democratic constituencies in the older cities to Republica strongholds, a transfer of administrative responsibility form the federal government to states and localities, and an overall reduction of the social wage."
Il modello di allocazione delle risorse federali introdotto da Nixon si generalizza con l'eliminazione di 62 Categorical Grants e la fusione di altri 57 in 7 nuovi Block Grants, che implicava un'ulteriore estensione dei poteri discrezionali degli stati ed un ulteriore riequilibrio della spesa a favore della Sun-Belt ed a scapito della Rust-belt. Gli anni dell'amministrazione Reagan vedono anche l'ascesa, seppure solo al livello degli stati in assenza dell'approvazione di un programma federale, delle cosidette Enterprise Zones. Le nuove enterprise zones introdotte in 33 stati, sull'esempio di un programma simile disegnato dal Governo Tatcher in Gran Bretagna, enfatizzavano generalmente la dimensione dello sviluppo economico delle aree deprivate attraverso combinazioni variabili di incentive alle attività di impresa, combinazioni nelle quali il ruolo dell'offerta pubblica di servisi e programmi sociali finalizzati ai residenti era generalmente piuttosto trascurabile. (Vidal, 1995).

2.3. Esperimenti clintoniani: sviluppo economico e deconcentrazione della povertà

Nel corso degli anni ottanta sono molti gli stati dell'Unione a sperimentare, sul modello britannico, politiche di defiscalizzazione su base areale. Al 1987 erano 1500 le *Enterprises Zones* attivate in trentacinque stati. Nonostante la popolarità del dispositivo, i diversi tentativi di arrivare alla formulazione di un programma federale non andranno a buon fine fino all'approvazione, su iniziativa dell'amministrazione Clinton, del programma, *Empowerment Zones/Enterprise Cities* (EP/EZ) nel 1993. Agevolazioni fiscali e trasferimenti federali sono offerti ad un ristretto numero di empowerment zones, selezionate su base competitive, e ad un numero più ampio di Enterprise Communities. Hud designa dieci EZ nel 1994, successivamente il congresso ne autorizza ulteriori 22 nel 1997, mentre le Enterprise Communities diventano 93. Empowerment Zones includevano anche trasferimenti per le politiche sociali e prevedevano la partecipazione locale attraverso il disegno di un piano strategico locale. Il programma, presentato dalla stessa amministrazione come 'not a typical federal program' (Liebschutz, 1995), muove da una filosofia diversa di quella che era stata alla base di gran parte delle sperimentazioni locali. Il dispositivo intendeva rappresentare una nuova sintesi capace di superare la dialettica tradizionale

fra intervento pubblico ed iniziativa privata, ruolo del governo federale e poteri locali. Le Empowerment Zones, riflettevano, "a new community building paradigm for urban revitalization that emphasized comprehensiveness, collaborative governance, community participation, and strategic planning". (Stoker,) La stessa forte enfasi sulla partecipazione dei residenti e degli attori organizzati nel disegno del processo di pianificazione strategica ache doveva presiedere all'insieme dei programmi attivati in ogni Empowerment Zone (Oakley, Deirdre e Tsao, 2006), si accompagnava ad una riarticolazione dell'equilibrio fra intervento federale ed intervento dei poteri statali e locali. Se il livello federale vedeva un allargamento della titolarita' dal *Housing and Urban Development Department* (Hud) ad altri dipartimenti, a livello inferiore si prevedeva un coinvolgimento pieno dei singoli stati, diversamente da quanto accaduto nell'attuazione di programmi federali precedenti quali *Model Cities* e i *Community Development Block Grants* (CDBG). Il programma riconosceva quindi il nuovo paesaggio dei poteri scaturito dalle cosiddette *rivoluzioni federaliste* promosse dalle amministrazioni Nixon e Reagan nei decenni precedenti, confermando l'idea del partenariato non solo fra i livelli di governo ma piu' complessivamente fra l'azione pubblica, il settore no-profit e l'iniziativa privata (Liebschutz, 1995). L'istituzione delle Empowerment Zones costituiva così l'intervento di maggiore rilievo fra le politiche urbane promosse dalla nuova amministrazione democratica. Contestualmente alle riforme del welfare, la logica della *New Community Partnership* inaugurata dal Presidente Clinton era quella di coniugare l'intervento sui luoghi con quello sulle popolazioni, attraverso una nuova '*place-based people strategy*' capace di migliorare l'accesso di luoghi e soggetti svantaggiati alle opportunità economiche, e occupazionali di un'economia in crescita, attraverso la riduzione e tendenziale eliminazione della dipendenza dei secondi dai trattamenti di welfare. Le *Empowerment Zones* volevano allo stesso tempo rappresentare una riforma profonda del modello precedente delle *Enterprise Zones,* sia nella sua versione britannica sia in quella successiva diffusasi a livello statale negli Usa di cui si criticava la rigidità liberista. Se da una parte quindi si confermava la predilezione da parte delle amministrazioni democratiche per un approccio olistico ed integrato nel trattamento delle aree svantaggiate, dall'altro si aderiva con convinzione all'idea che il mercato, opportunamente stimolato, potesse agire positivamente sulle condizioni di aree urbane degradate che, con grande enfasi, erano ora viste come *giacimenti di sviluppo.* (HUD, 1995). Le Empowerment Zones venivano così a costituire una realizzazione significativa degli assunti della cosiddetta Terza Via incarnata dall'amministrazione Clinton negli Usa e dal governo laburista guidato da Tony Blair nel Regno Unito. Le *Empowerment Zones* designate accedevano a circa centocinquanta milioni di dollari in crediti fiscali federali con, in particolare, un taglio della tassazione di tremila dollari per ogni nuovo assunto. Inoltre, ogni zona riceveva cento milioni di dollari in fondi afferenti al cosiddetto *Social Service Block Grant* (SSBG) per il finanziamento di iniziative nei campi della formazione al lavoro, i servizi pubblici di trasporto, la promozione della proprietà immobiliare, iniziative sociali a sostegno dei residenti in situazioni di svantaggio. Il programma lasciava quindi ampi margini di autonomia all'iniziativa locale in linea con i principi della cosiddetta *National Performance Review* promossa dalla nuova amministrazione secondo la quale il governo federale doveva fissare obbiettivi nazionali lasciando agli stati ed alle amministrazioni locali il diritto di perseguirli con il massimo della flessibilita' possible (Maximum Feasible Flexibility). I quattro assi del programma federale – a) economic opportunity , b)

sustainable community development, c) community-based partnership, d) strategic vision for change – potevano quindi dare luogo a combinazioni anche molto diverse di programmi e soluzioni organizzative, sulla base delle indicazioni emerse nel corso del processo di pianificazione strategica a livello locale (Liebschutz, 1995). Contestualmente, l'amministrazione Clinton promuove due programmi che puntano alla deconcentrazione della povertà urbana. Sulla base dell'esperienza del Programma Gutreaux, introdotto a Chicago a seguito di un pronunciamento della Corte suprema dell'Ilinois, nascono i programmi federali di Hope VI e di Moving to Opportunities. Il primo punta alla creazione – attraverso la demolizione dei vecchi progetti di public housing – di quartieri *mixed income* caratterizzati dall'applicazione dei principi del cosiddetto New Urbanism, il secondo punta alla deconcentrazione della povertà urbana attraverso il finanziamento di vouchers abitativi spendibili esclusivamente in aree a basso tasso di povertà. Di entrambi i programmi – data la loro rilevanza nel dibattito sul capitale sociale e povertà urbana – parliamo estesamente nelle conclusioni.

2.4. Fra *liberals* e *conservatives*: ascesa e ristrutturazione del Movimento del Community Development.

Le Origini del movimento Contestualmente all'evolvere delle politiche federali, a partire dalla fine degli anni sessanta il settore no-profit diviene un attore sempre più influente nell'offerta di politiche urbane nei quartieri deprivati. In quel decennio, l'emergere delle prime Community Development Corporations (CDC) nelle Inner Cities risponde non raramente ad una logica politica antagonista. In particolare, nella comunità afro-americana, la convinzione di essere abbandonati dalla politica e dall'economia *mainstream* e le suggestione del controllo popolare e del potere nero sono fra i moventi principali della nascita delle nuove strutture su iniziativa dei suoi militanti più radicali. Ma la loro sopravvivenza – ed il loro enorme sviluppo successivo – dipendono dalla loro capacità di continuamente reinventarsi dimostrandosi rispondenti alla logica delle diverse stagioni politiche del paese: dalla stagione della partecipazione delle amministrazioni democratiche degli anni sessanta a quella dell'imprenditoria nera di Nixon fino alla stagione della privatizzazione di Reagan. A risultarne sono 'biografie' organizzative le più eclettiche. Come nel caso della The Woodlawn Organization (TWO) che, nata a Chicago nel 1959 come 'sindacato' degli inquilini, nei decenni successivi si distingue per l'apertura di un supermercato e la realizzazione di diversi progetti di Housing; oppure come nel caso di un'organizzazione ecclesiastica di Philadelphia impegnata in campagne contro le discriminazioni razziali sul mercato del lavoro successivamente trasformatasi in un Opportunities Industrialization Center (OIC), impegnato nella promozione di iniziative d'impresa nel quartiere e nel training e collocamento dei suoi residenti Il Governo federale inizia a sostenere finanziariamente le Community Development. Corporations negli anni sessanta con l'introduzione dello Special Impact Program contenuto nell'Economic Opportunity Act promosso dall'Amministrazione Johnson. Il programma prendeva le mosse da una serie di audizioni sui temi dello sviluppo economico e della disoccupazione organizzate dai Senatori Robert Kennedy e Jaco Jevits nelle inner cities. Il quartiere di Bedford Stuyvesant a Brooklin, uno dei quartieri visitati dai due senatori, diviene – con la nascita della Bedford Stuyvesant Restoration Corporation – la sede di uno dei primi esperimenti di sviluppo economico comunitario sotto gli auspici del Governo Federale. Nel corso degli anni successivi,

con il crescere dei trasferimenti federali, le Community Development Corporations divengono providers dei servizi forniti nel quadro dei programmi federali e propulsori di nuove iniziative economiche nei quartieri deprivati. La preoccupazione di Washington per il coinvolgimento del separatismo nero si esprime, nel corso di questi primi anni della loro esistenza, in tentativi di maggiore controllo delle CDC e dell'uso dei fondi trasferiti dal Governo federale. Contestualmente, la Fondazione Ford inizia il suo coivolgimento politico e finanziario con il movimento del Community Development: a metà degli anni settanta, i suoi trasferimenti eguagliano ormai quelli del governo federale. Secondo O'Connor (1999), con gli anni settanta, il crescere del coinvolgimento delle fondazioni privato nel loro finanziamento contribuisce alla 'normalizzazione' politica delle CDC: "In the early 1960s some of the most prominent CDCs were linked to indigenous efforst to establish an alternative to white capitalist control. Under government and foundation auspices, CDCs were deradicalized and professionalized, and they developed a keener eye for the bottom line".

Le CDC divengono quindi uno degli attori più importanti dell'emergente settore no-profit. E'sempre l'Economic Opportunity Act del 1968 a regolarne per la prima volta il profilo giuridico: in quella sede, per accedere ai fondi federali, si richiedeva alle CDCs di avere organismi di governo composti almeno al 50% da residenti delle aree in oggetto. Una norma successivamente 'ammorbidita' dai regolamenti dei CDBG introdotti nel 1974 da Richard Nixon. Oggi, le Cdc - per essere riconosciute tali - devono operare in aree geografiche caratterizzate da una sovra-rappresentazione di residenti a basso reddito, che devono essere presenti nei suoi organismi dirigenti. I riconoscimento di ente no-profit permette loro l'accesso ad importanti l'accesso a rilevanti esenzioni fiscali sia a livello statale sia federale. Negli stessi anni, sempre grazie allo Special Impact Program, a svilupparsi è anche l'offerta finanziaria no-profit, fondamentale negli sviluppi successivi del Community Development. Con il contributo di stanziamenti federali, nascono così strutture di 'credito comunitario' quali la South Shore Bank a Chicago (1973), la Santa Cruz Community Credit Union (1977) e la Neighborhood Reinvestment Corporation (1977), che aprono linee di credito per il finanziamento di iniziative di sviluppo economico e di realizzazione di nuovo housing nelle Inner-cities. Accanto a queste strutture di dimensioni più significative e finanziate dal Governo federale, a svilupparsi è un fitto tessuto di piccole esperienze creditizie – generalmente finanziate da chiese, istituzioni locali e singoli contribuenti e denominate Community Loan Funds – impegnate nel finanziamento di iniziative di quartiere di dimensioni più contenute. I protagonisti di questa prima stagione di 'Community banking' vedono nelle nuove strutture una forma di contrasto al disinvestimento finanziario di cui sono vittime le inner cities a causa di pratiche quali il Red-lining e la discriminazione razziale sul mercato creditizio, disinvestimento di cui gli istituti di credito 'mainstream' sono ritenuti i maggiori responsabili.

Alla 'normalizzazione politica' di cui parla O'Connor corrisponde un'importante evoluzione nelle funzioni e nelle dimensioni del movimento del Community Development. Se infatti le CDC della prima generazione, nate fra gli anni sessanta ed i primi settanta, si concentrano sullo sviluppo economico, promuovendo direttamente iniziative d'impresa – quali shopping centers, parchi industriali, attività manifatturiere – ma anche programmi sociali, di housing e finanza comunitaria; quelle della seconda generazione si caratterizzano per il crescente impegno nella produzione di housing e viceversa il decrescere delle iniziative economiche, soprattutto di quelle dirette ridotte

di quelle di intermediazione. Con l'avvento della terza generazione – fra gli anni ottanta ed i novanta – numero, dimensioni e funzioni delle CDC sono defnitivamente trasformate. Nonostante la drastica riduzione dei fondi federali che le costringe a ricorrere a fonti di finanziamento sempre più complesse e creative , il loro numero ha raggiunto ormai le duemila unità nel 1991. Ma la loro sopravvivenza è soprattutto determinata dall'emergere di modalità stabili ed organizzate di finanziamento privato. La nascita di tre grandi strutture di intermediazione - la Local Initiatives Support Corporation (LISC) nata su iniziativa della Ford Foundation, l'Enterprise Foundation e la Neighborhood Reinvestment Corporation - fra le CDC ed una platea piuttosto ampia di finanziatori privati pone le basi per l'espansione e la ristrutturazione dell'intero settore. Contestualmente, la produzione di housing e le attività ad essa collegata, divengono la funzione centrale delle CDC della nuova generazione. La fine dei programmi federali di *Public Housing* e l'introduzione di norme volte all'incentivazione della produzione privata di housing per i redditi medio-bassi alcuni – soprattutto con l'approvazione del Low-Income Tax Credit nel 1986 – conducono così all'espansione dell'offerta no-profit nell'housing (Stoutland, 1999). Nel 1986-87, le CDCs producono più affordable housing dello stesso Governo Federale . La combinazione fra crediti fiscali, i trasferimenti delle fondazioni e la disponibilità di terreni a prezzi virtualmente nulli sostiene in questa prima fase la realizzazione di nuove unità immobiliari a basso costo nei quartieri deprivati (Vidal, 1995).

Il Community Development oggi Nel 1991, per ovviare alla frammentazione della Community Development Industry e delle sue fonti di finanziamento, nasce la National Community Development Initiative, formato da fondazioni private e financial services corporations. L'obbiettivo era quello di fornire il supporto finanziario e tecnico fondamentale per il superamento delle citate condizioni di frammentazione, attirando altre imprese locali e finanziando direttamente le Cdc. Gli investimenti sono gestiti da due intermediari nazionali, Lisc e The Enterprise Foundation, presenti tramite delle loro sedi locali: trasferiscono risorse finanziarie e tecniche sul territorio. Due sono I due tipi principali tipi di assistenza forniti alle cds: prestiti per progetti di sviluppo e grants per il funzionamento delle cdcs: prestiti tramite le istituzioni finanziarie e grants tramite Hud e le Fondazioni private. Contestualmente, si produce un consistente aumento della produzione di housing da parte delle CDCs. Alle sue origini stanno principlamente la crescente capacità degli intermediari nazionali di fornire nuovi prodotti finanziari,. un migliore utilizzo dei Low-Income ed una maggiore disponibilità di capitale private a sostegno di progetti delle CDC grazie agli effetti del Community Reinvestment Act introdotto nel 1977 e che ha portato ad un aumento del 250% dei crediti concessi nei quartieri deprivati. L'espansione delle CDC è stata accompagnata da quella dell'offerta creditizia no-profit, che si è dimostrata capace di rendere disponibili prodotti finanziari sempre più complessi al servizio delle CDCs e dei loro progetti. Come abbiamo detto, con gli anni ottanta, la drastica riduzione dell'intervento federale nella produzione di Affordable Housing determina le condizioni per l'espansione dell'offerta no profit con la nascita di CDFI specializzate nell'affordable housing. Due politiche federali si riveleranno fondamentali per questa svolta: mentre il Community Reinvestment Act (Cra, 1977) contribuisce all'eliminazione delle pratiche di red-lining costringendo le banche a fare prestiti nei quartieri a basso reddito, alimentando l'espansione della domanda effettiva di affordable housing, il Low-Income Housing Tax Credit – contenuto nel Tax Reform Act del 1986 crea forti incentivi per gli investitori privati nella realizzazione

di affordable housing. Sotto gli auspici delle nuove strutture intermediarie nazionali, nasce così un nuova Affrodable Housing Industry. Osservano:
"Over time, local and state-wide affordable housing finance systems evolved supporting CDCs and for profit developers. Affordable housing CDFIs became the institutional vehicles for assembling project financing, for underwriting and delivering gap financing for housing developments, and for generally organizing and improving local finance systems."
Essenziale in questo processo é la profonda trasformazione delle stesse CDFI. A fronte dei crescenti livelli di investimento degli istituti di credito *mainstream* nei quartieri a basso reddito, anche attraverso il finanziamento di iniziative di affordable housing, le CDFI si sono ulteriormente specializzate stabilendo alleanze e partnerships con quei grandi istituti di credito ordinario che costituivano un tempo i loro nemici principali. Nonostante il salto di scala in termini di dimensioni – si stima l'esistenza di 365 CDFI con circa 4,6 miliardi di capitalizzazione, numeri assolutamente incomparabili con quelli degli anni ottanta – è difficile immaginare che il settore sia effettivamente capace di competere con la finanza mainstream. Secondo…..:
"Taken all together, this constitutes a precarious position for the CDFI industry. Ironically, the redlining of the 70s gave CDFIs protected market niches. Today CDFI industru is much less separate form mainstream capital markets, but with the exception of a relative handful of high performing institutions, it lacks the sophistication, supporting infrastructure and resources to compete with conventional institutions"

Un rapporto pubblicato nel 2005, (National Congress for Community Economic Development, 2005) , l'ultimo censimento del settore attualmente disponibile , da il senso della profonda ristrutturazione ed espansione di cui é stata oggetto quella che è oggi definita dai suoi operatori la 'Community Dvelopment Industry'. Prima di tutto il loro numero: 4600 a fronte delle 1500-2000 censite nel 1988. Una crescita molto sostenuta lungo gli anni novanta e la prima metà dei duemila che ha inoltre portato ad un complessivo riequilibrio della loro diffusione geografica: non più esclusivo appannaggio delle aree metropolitane della Rust Belt, oggi le CDCs sono molto diffuse anche nella cosiddetta SunBelt del paese. La loro 'nazionalizzazione' avviene però nel quadro di una loro comprensibile – e dovuta, dal punto di vista normativo - concentrazione nelle aree a basso reddito: l'87% di loro nel 2005 operava in aree classificabili come 'Low Income' (36%), 'Very Low-Income' (29%) e 'Poverty Level' (22%). L'espansione del settore riguardava non solo la sua proiezione geografica ma anche le sue dimensioni medie: mediamente, le CDCs avevano nel 2005 dieci dipendenti retribuiti con organismi direttivi formati in media da 11 persone. Per un totale di 331.000 posizione fra quelle retribuite part-time e quelle volontarie. Nonostante il loro radicamento nelle aree a basso reddito, la maggioranza degli executive directors erano bianchi (69%), seguiti da afro-americani (22%) ed ispanici (7%). La produzione di affordable housing – la principale linea produttiva del settore – superato il milione di unità prodotte all'inizio degli anni 2000, raggiunge il 1.252.000 nel 2005, di cui il 68% in affitto ed il 32% in proprietà. Anche la produzione media di nuovo housing per ogni CDC aumenta: al 2005, il 44% di loro aveva prodotto più di cento unità abitative nel corso della sua esistenza, il 20% più di 25 unità nel corso dei quattro anni precedenti: due dati entrambi in crescita rispetto alle precedenti rilevazioni. La crescita dell'impegno nella produzione di housing si

accompagnava ad una grande espansione nella produzione immobiliare ad uso commerciale e produttivo – centri commerciali, strutture terziarie ed industriali - ed in quella ad uso comunitario – scuole, strutture sanitarie e per l'infanzia, centri culturali. Inoltre, sempre per lo stesso rapporto, dal 1998 le CDCs hanno creato 527.000 posti di lavoro, erogando 116.000 micro-prestiti per un totale di 1.5 miliardi di dollari. Per quanto riguarda le fonti di finanziamento si confermavano il peso di programmi federali quali Community Dvelopment Block Grants, HOME, low Income Housing Tax Credit (LIHTC) e quello crescente delle tre principali strutture intermediarie che erogavano finanziamenti al 63% delle CDC: LISC , Enterprise Community Partners Inc e Neighbourhood Reinvestment Corporation.

2.5. Community Development o Market Development?

La devoluzione delle funzioni di riqualificazione sociale ed urbana al sistema delle Community Development Corporations ha goduto negli anni di un consenso pressoché unanime nell'arena politica. Mondo accademico e policymakers hanno viceversa frequentemente sottolineato incongruenze, inefficienze e profonde diversità interne dell'offerta di riqualificazione urbana rappresentata dal sistema delle Cdc. Secondo Lemann (1994), l'ascesa del community development é dovuta non all'efficacia della sua azione quanto alla crisi di consenso di più tradizionali politiche sociali e di quartiere quali quelle promosse dalla Great Society:

"What all parties have found they can live with is the idea that the way to cure the special ills of the slums is to generate a lot olf home-grown business activity there. This would not only give poor people jobs and therefore money; it would create in them a whole new spirit of self-reliance. They would be able to build independent communities that control their own resourcess and destiny; from the standpoint of middle-class voters, creating a job base in the ghettos would be hardened and unwasteful. Hence the mergence of economic development or community revitalization – as opposed to straight income support, or old-fashioned social services – as a suppesed panacea".

Anche Kirkpatrick (2007) sottolinea gli stupefacenti livelli di consenso di cui gode il community development nella classe politica. Un consenso dovuto all'ambiguità idologica del settore no-profit urbano:

"Liberals find this strategy appealing because it suggests that poor and minority urban communities can achieve political and economic self-determination. Real or imagined, the community development approach is often infused with a progressive ethos based on grass-roots mobilization and 'community betterment'. This view places historically marginalized neighborhoods in a position to benefit from market-based urban revitalization efforts that are temptered (this time around) by environmental responsibility, a commitment to sustainable growth, and cultural tolerance. Community and economic development tends to appeal to conservatives analysts as well, as it appears to address many of the assumptions driving the 'culture of poverty' thesis and is thus tought to include the enforcment of certain 'moral themes' deemed necessary to compeete in the global market economy – such as 'discipline, surveillance, personal formality, and the valorization of wealth".

Se il Community Development trova nella sua 'ambiguità ideologica' una delle risorse più importanti ai fine della propria preservazione nel tempo, sono molti gli osservatori che ne sottolineano soprattutto la funzionalità ai nuovi Urban Regimes neo-liberali. I critici hanno sottolineato il rischio di cooptazione dei movimenti sociali in ambito

urbano rappresentano dalla creazione del sistema delle Cdc (Gittel, 1980), la la perdita di un'attitudine di terreno fra i suoi componenti (Goetz and Sidney, 1994) ed il suo rappresentare semplicemente un altro degli attori della nuova economia e politica urbane volte alla formulazione di politiche dell'offerta fortemente orientate al libero mercato (Lenz, 1988, Taubb, 1990, Hackworth). In linea con queste critiche, Randy Stoecker (1997) sottolinea come "il nuovo modello abbia un sapore 'socialista' più apparente che reale". Negli anni novanta, abbandonate le ambizioni degli inizi, la normalizzazione politica delle nuove strutture è compiuta:

"The CDC model is an acceptance of supply side economy models and free market philosophy. The CDC model originally attempate to correct three market failures: 1) the inability of potential investors to see opportunities in the neighborhood, 2) profit maximization that prevented socially conscious investing, 3) and social-legal restrictions on investment such as zoning laws. However, as government finances disappeared, CDCs had to give up even this moderate 'directed capital' and accommodate to rather than redirect, the course of the free-market. Their goal is not to transform society but to extend the benefits of the American economic mainstream to those who are left out. Supply-side approaches of attracting capital are emphasiezed over demand-side approaches and political action" (Stoecker, 1999).

Un modello che quindi presuppone l'idea della complementarità degli interessi fra capitale e popolazioni a basso reddito delle Inner Cities. Principio tutto da dimostrare, a partire dall'argomento marxista del conflitto fra valori d'uso e valori di scambio. L'equivoco era facilmente chiarito, analizzando il progressivo svanire dell'idea *community control* nella pratica di molte CDC. Infatti, la necessità di attirare capitali dall'esterno e di collaborare con strutture di grandi dimensioni – quali per esempio strutture intermediarie come LISC destinate a giocare un ruolo sempre crescente nel finanziamento e nel governo dell'intero sistema – tendeva a ridurre gli spazi di effettivo controllo delle Cdc da parte delle comunità locali. Inoltre, sempre secondo Stoecker, il modello delle CDC distraeva il dibattito pubblico dalle determinanti strutturali della crisi urbana. Per mezzo della periodica pubblicizzazione di singoli casi di miracolosa rinascita urbana dovuti all'azione di qualche CdC, si distoglieva l'attenzione dell'opinione pubblica dalle origini profonde della disgregazione delle Inner-cities del paese.

Con gli anni novanta si compie quindi la trasformazione definitiva del Community Development e della sua logica. Per Saegert (2006) ad essere determinante é il passaggio dal prevalere della retorica del Community Organizing a quella del Community Building. Un passaggio ricco di implicazioni politiche:

"Community builders down play differences in self or group interest and structural and historical factors that create and maintain economic and political inequality. Presuming that shared interests will emerge, they seek to nurture a broad range of overlapping social networks whithin which different combinations of individuals and organizations can reach a consensus about the achievement of particular goals. Community organizers start with a focus on the inequality of power and resources,identify a community of interest defined against the power structure and emphasize confrontational tactics. While the more activist varieties of community organizing define their goal as building power, community building prefer to talk of developing civic capacity".

Se da un lato la linea del community building e dei suoi attori privilegia una visione che vede nel capitale sociale – interno ed esterno al singolo quartiere – la via maestra

per aumentare la cooperazione e lo scambio fra la società mainstream ed i settori marginali che si intendono integrare; dall'altro il community organizing – che muove dalle riflessioni di Alyinski ed é oggi rappresentato da organizzazioni quali ACORN (Association of Community Organizations for Reform Now) e dall'Industrial Areas Foundation – si concentrano nella costruzione del potere delle comunità marginalizzate anche attraverso l'utilizzo di tattiche più confrontazionali.

Per Newman e Lake (2006), l'abbandono della retorica del Community Organizing a favore di quella del Community Building è funzionale all'inclusione delle CDC nella governance urbana neo-liberale. I quartieri difficili delle inner cities sono visti come assets sotto-utilizzati da reintrodurre nei circuiti della valorizzazione urbana con il sostgeno delle politiche economiche dei nuovi urban regimes neoliberali. E'in questo quadro che avviene la riconversione delle vecchie organizzazioni di quartiere in nuovi strumenti al servizio delle politiche economiche post-Keynesiane. Per Newman e Lake (2006):

"A cadre of organizations created in the 1960s with roots as community power organizations moved into the community development and social service delivery arenas in response to the changing dictates of government and foundations funders who were themselves responding to the changing competitive demands of neoliberalism. The effect was to transfer the 1960s focus on participation and power based on racial and cultural identity to a focus on place making, neighborhood redevelopment, and organizational self-preservation".

In questo quadro, la progressiva professionalizzazione del settore ha ulteriormente ridotto i margini di autonomia delle singole CDCs. Il quasi monopolio di strutture quali LISC ed Enterprise Foundation nel finanziamento delle CDC ha determinato imponenti processi di razionalizzazione del sistema:

"More recently, Lisc and Enterprise have dramatically expanded training initiatives seeking to strenghten the professionalization and and organizational capacity of CDCs, again motivated by the need to reassure funders and investors that money advanced for community building will produce an acceptable return. The same logic of reducing investors risks in the tendency to extend funding to larger and established CDCs in preference over smaller, more innovative, or less mainstream organizations whise agendas emphasize political empowerment rather than 'briks and mortar' community development" (Newman e Lake, 2006).

La cultura dell'intermediazione ha fatto si che le Cdc oggi si concentrino più sulle relazioni che stabiliscono con gli altri attori del sistema – intermediarie nazionali, fondazioni, istituzioni pubbliche – che sulle relazioni con i residenti dei quartieri nei quali operano.

Kirkpatrick (2007), pur assumendo la loro inclusione nei nuovi regimi urbani neoliberali, sottolinea la pluralità di esiti cui il sistema del community development può condurre:

"In many ways, community development corporations exist at the vortex of these 'contradictory imperatives'. While CDCs were created to facilitate the marketization of 'low income' development activities, they are also responsible for mollifying the adverse effects of such maneuvers. CDCs are, in effect, the organizational expression of the paradoxical functions of contemporary neo-liberal governance. As such, they represent a potential 'space' of active political negotiation and contestation".

Le CDCs possono quindi offrirsi ad utilizzi del tutto diversi fra loro:

“The legal structure of community development corporations reflects this indeterminacy. Because its legal parameters are broad, its regulations open to interpretation, its enforcment mechanisms lax, and its intent cloudy, the organizational for of the CDC can be appropriated by agents with a variety of perspectives and interests” (Kirkpatrick, 2007).

Altre voci hanno sottolineato, in modo ancor più convinto, gli aspetti positivi del Community Development. Per Halpern (1995), il grande merito delle CDC risiede nella loro capacità di interpretare un ruolo di intermediazone – buffer – fra il mercato e le popolazioni dei quartieri deprivati delle Inner Cities. Le Cdc hanno costituito un tentativo di radicare nuovamente lo sviluppo economico nella società locale. Il fallimento della corporate economy nell’inclusione delle inner-cities ha suggerito la strada di uno sviluppo alternativo incorporato nel quartiere e nei suoi attori: il sostegno alle piccolo attività economiche dei residenti promosso da diverse CDC va in questa direzione. Contestualmente, sempre secondo Halpern (1995), rappresentano una risposta alla crisi delle più tradizionali politiche federali:

“Community Development Corporations may not always have a dramatic impact in and of themselves, but they embody some key principles that create a middle-ground between laissez-faire and radical reform that has been all to scarce in social problem solving”.

Per l’Urban Institute (2005), la capacità delle Cdc di integrare i quartieri deprivati nel mercato urbano è il loro merito maggiore. Attraverso il sostegno ad investimenti che viceversa non sarebbero realizzati, le Cdc contribuiscono alla risoluzione del dilemma dell’azione collettiva in contesti difficilissimi quali quelli dei quartieri deprivati. La creazione di nuovo housing con il risanamento di aree degradate o abbandonate ha un effetto diretto sulle condizioni complessive del quartiere, permettendo un aumento delle informazioni disponibili relative ai mercati delle inner cities. Il ricorso a programmi di business development risponde alla stessa logica: migliorare le condizioni di contesto, sostenendo gli investimenti. In questo modello, radicamento nella comunità locale e capacità di reta con gli attori più influenti del sistema del Community Development non sono in contraddizione:

“Because CDCs carry out development activities that require support from outside the neighborhood, they develop ‘vertical’ relationships with citywide sources of money, expertise, and clout. Because CDCs rely on the support of other actors within the neighborhood, they form ‘horizontal’ ties with them. The placement of the CDC at the intersection of these horizontal and vertical ties constitutes its structural position as intermediary between neighborhood and the broader citywide system. This role accounts for much of the value CDCs have as neighborhood change agents. Because they can take advantage of their ties throughout the neighborhood to shape development and otherwise advocate for investments there, CDCs can claim support from the broader system. And because they are successful in drawing down money, expertise, and political commitments from citywide actors, they can ask for and receive neighborhood support for their activities”.

Ne discende che le Cdc possono trovarsi ad occupare tre diversi tipi di posizione strutturale: quella di ‘brokerage’, in cui la Cdc cerca attivamente di creare forti legami orizzontali e verticali fra gli attori locali e quelli esterni; quella ‘quasi governmental’, in cui la Cdc ha un ruolo molto importante nella distribuzione di servizi pubblici, quella ‘project-based’, la cdc produce partnerships su temi specifici e non occupa il

centro del sistema relazionale. Nei primi due casi, la Cdc è la centro di tutte le 'reti' che sono rilevanti nel proprio quartiere di riferimento.

Bibliografia del secondo capitolo

Bogart, Willima T (2003), *Civic Infrastructure and the Financing of Community Development*, Brooking Institute;

Bratt, Rachel G, (1997), *CDCs: Contributions Outweigh Contraddictions. A Reply to Randy Stocker*, Journal of Urban Affairs, Volume 19, Numero 1;

Donzelot, Jacques (2003), *Faire Societé. La Politique de la Ville en France et aux Etats Unies*, Seuil, Paris;

Florida, Richard e Jonas Andrew, (1991), *US urban policy: the postwar state and capitalist regulation*, Antipode, 23;

Fossett, James W. (1984). *The Politics of Dependence: Federal Aid to Big Cities*, in *The Changing Politics of Federal Grants*, Lawrence D. Brown et al. Washington, D.C.: Brookings Institution;

Galster, George, Levt Diane, Sawyer Noah, Temkin Kennet and Walker Chris (2005), *The Impact of Community Development Corporations on Urban Neighborhoods*, Urban Institute;

Halpern, Robert, (1995), *Rebuilding the Inner City. A History of Neighborhood Initiatives to Address Poverty in the United States*, Columbia University Press, New York;

Harrigan, James (1976). *The Changing Federal Role in Metropolitan Affairs* e *The Difficulty of Establishing a National Urban Policy*, in J. Harrigan, *Political Change in the Metropolis*. Glenmore;

Lemann, Nicholas (1994), *The Myth of Community Development*, The New York Times Magazine, January 9.

Local Initiatives Support Corporations (2007), *Partnership. Building Sustainable Communities*, Annual Report;

Liebeschutz, Sarah F. (1995), *Empowerment Zones and Enterprise Communities: reinventing Federalism for Distressed Communities*, Publius, Vol.25;

Mollenkopf, John H. , (1983), *The Contested City*, Princeton. University Press, Princeton;

National Congress for Community Development (2005), *Reaching New Heights. Trends and Achievements of Community-Based Development Organizations*, Washington D.C.;

Nathan, Richard P. (1992), *History*, in *A New Agenda for Cities*. Cleveland: Ohio Municipal League;

Newman Kathe; Lake, Robert (2006), *Democracy, bureaucracy and difference in Us community development politics since 1968*, Progress in Human Geography, 30;

James, Franklin J. (1990). *President Carter's Comprehensive National Urban Policy: Achievements and Lessons Learned*, Environment and Planning: Government and Policy, Vol. 8;

Johnson, Paul (1999), *A History of the American People*, Harper, New York;

Kantor, Paul (1991). *A Case for a National Urban Policy: The Governmentalization of Economic Dependency*, Urban Affairs Quarterly, Vol. 26, No. 3, March, pp. 394-415;

Kinkaid, John (1999), *De Facto Devolution and Urban Defunding. The Priority of Persons Over Places*, Journal of Urban Affairs, Vol. 21;

Kirkpatrick, L.Owen (2007), *The Two logics of Community Development: Neighborhoods, Markets, and Community Development Corporation*s, Politics and Society, 35;

Okagaki, Alain e Moy Kirsten (2008), *Changing capital Markets and Their Implications for Community Development Finance*, Brooking Institute;

Parsons, Georgia A, (2004) *National politics and Charitable Choice as Urban Policy for Community Development*, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 2004, 594;

Peirce, Neal R e Steinbach Carol, (1987), *Corrective Capitalism. The Rise of America's Community Development Corporations*, Ford Foundation, New York, 1987;

Peterson, George e Lewis, Carol, (a cura di) (1988), *Reagan and the City*, The Urban Institute Press, Washington DC;

Rivlin, Alice (1992), *The Evolution of American Federalism* e *Rethinking Federalism in Reviving the American Dream*. Washington, D.C.: Brookings Institution;

Rohe, William (2003), *Failures, Downsizing, and Mergers among Community Development Corporations*, Housing Policy Debate, Vol 14;

Saegert, Susan (2006), *Building Civic Capacity in Uran Neighborhoods: An empirically grounded anatomy*, Journal of Urban Affairs, Vol 28, Num. 3;

Schmandt, Henry, Wendel, George e Otte, George (1983), *CDBG: Continuity or Change?*, Publius, n.13.;

Shalala, Donna E. and Julia Vitullo-Martin (1989). *Rethinking the Urban Crisis*, Journal of the American Planning Association, Winter, pp. 3-13.t Systems, Brooking Institute , Dicembre 2002;

Simon, William H (2001), *The Community Economic Development Movement*, Duke University Press, London and Durham;

Stegman, Michael A. (1993). *National Urban Policy Revisited*, North Carolina Law Review, Vol. 71, No. 5, June 1993, pp. 1737-1777;

Stoecker, Randy (1997), *The CDC Model of Urban Redevelopment: a Critique and an Alternative*, Journal of Urban Affairs, Volume 19, Numero 1;

Stoecker, Randy, (1997), *Should we…..Could We….Change the CDC Model? A Rejoinder*, Journal of Urban Affairs, Volume 19, Numero 1;

Stoutland, Sara (1999), *Community development Corporations: Mission, Strategy and Accomplishments*, in Ferguson, R. e Dickens, W. (a cura di), *Urban Problems and Community Development*, Brooking Institution Press, Washington, D.C.;

The Urban Institute (1992), *Confronting the Nation's Urban Crisis: From Watts to South Central Los Angeles*, Urban Institute, Whasington D.C.;

The Urban Institute (2005), *The impact of community development corporations on urban neighborhoods*, Urban Institute, Washington, D.C.;

US Department of Housing and Urban Development (1995), *The Clinton Administration's National Urban Policy Report*, US Department of Housing, Washington DC;

Vidal, Avis C., (1995), *Reintegrating Disadvantaged Communities into the Fabric of Urban Life: The Role of Community Development*, Housing Policy Debate, Vol. 6, Issue 1;

Walker, Christopher (2002), *Community Development Corporations and their Changing Supprt Systems*, Brooking Institute;

Walker Christopher, Gustafson Jeremy e Snow Chris (2002), *National Support for Local System Change: The Effect of the National Community Development on Community Development*, Brooking Institute;

III Capitolo

Legami forti o legami deboli? Capitale sociale e questione urbana

3.1 Introduzione

La genealogia del concetto di capitale sociale appare non solo complessa ma anche contestata. L'ampiezza e diversità dei fenomeni interpreatbili alla luce del concetto di capitale sociale ha inevitabilmente ampliato il campo della ricerca storica agli usi impliciti che ne sono stati fatti. E' il caso fra tutti di Alexis de Tocqueville che con il suo entusiasmo per i costumi democratici diffusi propri della societa' americana avrebbe di fatto – senza mai nominarlo direttamente – introdotto il concetto prima che se ne potesse trovare, successivamente, un nome. Gli usi espliciti presentano spesso il problema – come nel caso dell'uso che ne fa Marx nel Capitale – dell'incongrenza sia tematiche sia teorica rispetto alle formulazioni dominanti affermatesi a partire dagli anni ottanta del secolo scorso. E' il caso anche di Edward Bellamy e del suo socialismo utopico ma anche di altre voci dell'economia politica nel corso del diciannovesimo secolo, quali quelle di Alfred Marshall, John Bates Clark ed Henry Sidgwick (Farr, 2004). Diversi autori si sono esercitati nell'organizzare il campo di utilizzo del concetto di capitale sociale a partire dalla sua rinascita prodottasi a partire dagli anni ottanta. Se il concetto é stato largamente popolarizzato – non solo nei circoli accademici e politici – dall'opera di Putnam, sono Pierre Bourdieu e James Coleman gli autori che ne hanno fornito interpretazioni dotate di maggiore rilevanza teorica. Se Alejandro Portes (2001), partendo dai tre citati padri nobili del concetto, ne distribuisce i campi di utilizzo sulla base dell'unita' di analisi considerata - individui e piccoli gruppi nel caso di Bourdieu e Coleman, aggregazioni sociali di dimensione piu' ampia nel caso di Putnam - Elinor Olstrom e T.K.Ahn (2003) individua ne organizza gli usi in tre differenti famiglie: quella minimalista che con Burt guarda al capitale sociale nei termini dell'accesso da parte di un soggetto a reti personali favorevoli, quella di transizione che con Coleman ne considera la qualità di bene collettivo e quella espansionista che, anche in relazione alla cosiddetta teoria dell'azione di collettiva di seconda generazione, pone al centro dell'analisi il rapporto fra capitale sociale, azione collettiva e politiche pubbliche. Ancora, Foley ed Edwards (1999) in un'analisi di quarantacinque casi di studi empirici che ricorrevano alla dizione *capitale sociale*, evidenziandone la genericità, individuano un approccio che guardava al capitale sociale in termini di attitudini ed un altro, associato alla sociologia, che si concentrava su networks ed associazioni. In questa sede presentiamo una rassegna critica degli utilizzi del concetto di capitale sociale nel dibattito americano, principalmente negli ambiti della Sociologia, della Scienza Politica e dell'Economia. In seguito ci concentriamo sull'utilizzo del concetto nell'analisi del problema della povertà e dell'esclusione sociale in ambito urbano.

2.2. Da Hanifan a Dewey: la stagione teorica e pratica del primo social-capitalismo americano.

Il primo uso esplicito del concetto di capitale sociale è attribuito ad un animatore pedagogico americano - L.J.Hanifan - che nel 1916, scrive:

"In the use of the phrase social capital I make no reference to the usual acceptation of the term capital except in a figurative sense. I do not refer to real estate, or to personal property or to cold cash, but rather to that in life which tends to make these tangible

substances count for most in the daily lives of a people, namely, goodwill, fellowship, mutual sympathy and social intercourse among a group of individuals and families who make up a social unit, the rural community, whose logical center is the school. In community building as in business organization and expansion there must be an accumulation of capital before constructive work can be done" (Farr, 2004).

Hanifan, responsabile della supervisione delle scuole rurali per lo stato della Virginia, per illustrare la funzione del 'capitale sociale' nel miglioramento delle condizioni complessive di una comunità, si riferisce in particolare agli sforzi di un supervisore scolastico nel coinvolgere genitori, studenti ed insegnanti in attività comunitarie organizzate dalla scuola stessa. Il risultato di tali attività é, secondo Hanifan, non solo il miglioramento della qualità della vita nella comunità locale ma anche l'accresciuta capacità degli studenti nel confrontarsi con 'situazioni di natura pubblica'. In quegli anni, Hanifan non é certo il solo a sostenere idee innovative nel campo dell'educazione. Nuove esperienze associative quali il Movimento per i *Social Centers* pongono con forza la questione della riforma pedagogica per lo sviluppo e la preservazione di una società democratica. Il Movimento punta alla sostituzione delle vecchie forme di partecipazione civica eccessivamente formalizzate con nuove forme capaci di penetrare in profondità la vita quotidiana della comunità: la nascita di una nuova scuola, caratterizzata dalla partecipazione attiva degli studenti a iniziative di utilità collettiva, rappresentava uno degli ingredienti fondamentali del nuovo civismo. La riforma pedagogica diviene quindi il paradigma possibile di una rinascita civica adatta alle nuove condizioni createsi con l'avanzare di industrializzazione ed urbanizzazione. Infatti, più complessivamente, sottolinea Putnam, i movimenti nati e sviluppatisi nel corso della cosiddetta Progressive Era pongono il problema del legame sociale in un'epoca di grandi trasformazioni. Nelle grandi concentrazioni urbane prodotte dall'industrializzazione, la fine del quartiere organico è il sintomo più grave del generalizzato indebolirsi delle relazioni di prossimità a fronte dell'ascesa di quella che Dewey definisce come la *Great Society*:

"The Great Society created by steam and electricity may be a society but not a community. The invasion of the community by the new and relatively impersonal and mechanical modes of combined human behavior is the outstanding fact of modern life….The machine age in developing the Great Society has invaded and partially disintegrated the small communities of former times without generating a Great Community".

Per Dewey, quello in via di rarefazione é un capitale sociale largamente 'obsolescente' che occorre sostituire con del capitale sociale adatto ai tempi. E' nelle città – dove il capitale sociale ereditato è soggetto ad una più veloce consunzione se non distruzione – che occorre concentrare gli sforzi per crearne di nuovo. L'ascesa del movimento sindacale e dell'associazionismo femminile, la creazione di movimenti Afro-americani quali l'NAACP e l'Urban League, il diffondersi di nuove esperienze apostolari legate alla corrente del vangelo sociale come la Salvation Army, l'emergere di nuove forme di filantropismo e civismo urbani quali le Settlement Houses ed i già citati Social Centers prendono forma in quegli anni proprio come risposta innovativa alle nuove contraddizioni sociali che modernizzazione ed industrializzazione concentrano nelle città. In questo clima di effervescenza civica, John Dewey fa largo uso seppur prevalentemente in modo implicito del concetto di capitale sociale, anticipando temi al centro della letteratura successiva, a partire da quello fondamentale della 'fiducia' quando afferma che "tutto quello che chiamiamo società,

stato ed umanità sono la realizzazione delle relazioni permanenti ed universali fra le persone, relazioni che sono basate su di un'attiva simpatia". La 'simpatia' come fiducia è fondamentale quindi nella creazione di nuovo capitale sociale, soprattutto in condizioni ostili quali quelle create dall'avvento della Great Society. Per Farr (2004), il pragmatismo critico di Dewey:
"took a stance against any agency that denied or deprived the democratic goods of sympathy and cooperation-in short, social capital to individuals or communities. Whether human beings or social forces, such agencies of denial or deprivation represented 'the evils of the present industrial and political situation.'"
Un tema, quello del peso dei fattori contestuali sull'emergere del capitale sociale, che come vedremo sarà molto presente nel dibattito successivo.

2.3. Fra sociologia ed economia. Il capitale sociale come risorsa individuale o di classe.

Dopo decenni di silenzio, fra gli anni settanta ed ottanta dello scorso secolo, il 'capitale sociale' fa la sua ricomparsa sulla scena del dibattito sociologico. Con il lavoro di Pierre Bourdieu, James Coleman, Gary Becker e Mark Granovetter il capitale sociale diviene un attributo prevalentemente individuale. Nel contesto di contesti teorici opposti – la sociologia di ispirazione marxista nel caso del primo e l'individualismo metodologico in quello degli ultimi tre – questi autori propongono interpretazioni alternative di tematizzazioni molto simili del concetto di capitale sociale.
Per Pierre Bourdieu (:
"Social capital is the aggregate of the actual or potential resources which are linked to possession of a durable network of more or less institutionalized relationships of mutual acquaintance and recognition – or in other words, to membership in a group – which provides each of its members with the backing of the collectively-owned capital, a 'credential' which entitles them to credit, in the various senses of the word".
Il mondo sociale é quindi plasmato dall'esistenza di quattro forme di capitale – i capitali economico, sociale, culturale e simbolico - altamente interdipendenti. In questo quadro, il capitale sociale sembra rappresentare la sostanza connettiva che permette la circolazione delle altre forme di capitale. Conseguentemente, la differenziazione sociale propria alle società contemporanee dipende dall'accesso ineguale di soggetti e gruppi alle diverse forme di capitale, a partire da quello sociale.
Per Bourdieu (….):
"The volume of the social capital possessed by a given agent thus depends on the size of the networks of connections he can effectively mobilize and on the volume of the capital (economic, cultural or symbolic) possessed in his own by each of those to whom he is connected …possessed by a given agent, or even by the whole set of agents to whom he is connected."
Il capitale sociale diviene così un mezzo più o meno cosciente di riproduzione familiare e di classe, la cui accumulazione si svolge nel tempo, in proporzione alle cure ed all'abilità del soggetto o del gruppo sociale che ne dispone.
Con James Coleman, quello di capitale sociale diviene uno dei concetti centrali di una sociologia fondata sui principi dell'individualismo metodologico e della cosiddetta *rational choice* (Steiner, 2003). Assunto il quadro della scelta razionale, Coleman non rinuncia ad innovarne alcuni dei termini essenziali per come essi sono proposti dalla teoria economica. Il concetto di capitale sociale é così introdotto per far valere

l'importanza delle relazioni sociali nel funzionamento dell'economia ed in particolare dell'economia di mercato. Per Coleman, esso é "definito dalla sua funzione. Non un'entità singola, ma una varietà di diverse entità che hanno due caratteristiche in comune: consistono tutti di alcuni aspetti della struttura sociale e agevolano determinate azioni degli individui che si trovano dentro la struttura" (Coleman, 1990). Sono cinque le dimensioni della struttura sociale nella quale è rinvenibile il capitale sociale. Queste corrispondono ai rapporti di obbligazione e aspettativa che si generano quando le persone si scambiano dei favori; ai canali di diffusione delle informazioni; alle norme sociali che richiedono di uniformare l'interesse personale a quello della collettività; ai rapporti di autorità che trasferiscono a determinate persone il diritto di controllo di alcune azioni; alle organizzazione sociali (Sabatini, 2004). Seppure morfologicamente eterogenee, queste cinque categorie rispondono a due delle qualità fondamentali del capitale sociale à la Coleman: la sua utilizzabilità a fini individuali che non contrasta con la sua natura di bene collettivo. Il capitale sociale può quindi permettere il soddisfacimento dell'interesse – anche propriamente economico - di un determinato agente, configurandosi come un insieme di risorse produttive senza le quali sarebbe impossibile conseguire determinati obbiettivi. Ma questo non inficia il suo essere un bene collettivo e la sua utilizzabilità da parte dell'individuo non coincide con la sua appropriabilità. Il capitale sociale permette inoltre di diminuire il costo della messa in opera effettiva di una norma e facilita le decisioni collettive consensuali fra i membri di un gruppo. Questo presuppone che le relazioni fra gli individui siano forti e dense, come nel caso di quello che Coleman definisce come *closure of social network.* Esso é sotto-prodotto di relazioni di tipo primordiale – la famiglia, il vicinato, la comunità religiosa – sempre più periferiche nelle moderne società di massa. Come nota Portes, l'enfasi con la quale Coleman tratta il capitale sociale pare essere il frutto della sua insofferenza nei confronti della disintegrazione dei legami comunitari primordiali. Secondo Steiner (2004): "Coleman fa del capitale sociale e delle relazioni primordiali dense che ne costituiscono il supporto, la base sociale della società tradizionale, la stessa che é distrutta dall'emergere di un numero crescente di *organizational actors* nella nuova struttura sociale. Se si presta attenzione a questa caratteristica delle relazioni primordiali, non si può evitare di domandarsi se Coleman localizzi proprio qui quei comportamenti non strumentali o non completamente riconducibili ai comportamenti strumentali di cui non v'é viceversa traccia nel resto del suo lavoro." Ed è proprio dalla disintegrazione delle forme arcaiche di relazione che dipenderebbe l'emergere di patologie sociali particolarmente evidenti nei contesti urbani, alle quali occorre rispondere, secondo Coleman, attraverso la sostituzione dei declinanti legami comunitari primordiali con dispositivi che promuovano la creazione di nuovo capitale sociale anche attraverso forme di incentivazione economica (Portes, 2000).

Anche Granovetter utilizza il concetto di capitale sociale al fine di illuminare le condizioni sociali entro le quali si producono gli scambi economici: nel suo modello, il capitale sociale diviene essenzialmente l'insieme delle reti di relazione interpersonali al cui uso l'individuo ricorre razionalmente al fine della massimizzazione del proprio interesse. Lo studio dei differenti networks – con il proliferare di studi e ricerche di 'analisi di rete' – che lo costituiscono diviene quindi fondamentale per comprendere il funzionamento delle società contemporanee e le loro incongruenze rispetto al modello della scelta razionale. In particolare, a Granovetter si deve la distinzione fra legami deboli e legami forti. In alternativa alla letteratura

dell'alienzione, Granovetter (1983) sottolinea il carattere fondamentale dei legami deboli nei processi di integrazione propri alle società contemporanee: " (...) weak ties, far from creating alienation, as one might conclude from the Chicago school of urban sociology – especially from Louis Wirth – are actually vital from an individual's integration into modern society. (...) In the evolution of social systems, perhaps the most important source of weak ties is the division of labor, since increasing specialization and interdependence result in a wide variety of specialized role relationships on which one knows only a small segment of the other's personality. In contrast to the emphasis of Wirth, and also Tonnies, is the Durkheimian view that the exposure to a wide variety of different viewpoints and activities is the essential prerequisite for the social construction of individualism." Il moltiplicarsi dei legami deboli – paradigma credibile nell'analisi delle società della comunicazione immateriale – è quindi un'occasione di integrazione e partecipazione del soggetto ai benefici delle società. Di conseguenza, per Granovetter (1983): "(...) individuals with weak ties will be deprived of informations from distant parts of the social system and will be confined to the provincial news and views of their close friends. This deprivation will not only insulate them from the latest ideas and fashion but may put them in a disadvantaged position in the labor market."

Se la sociologia della scelta razionale si propone di illuminare le condizioni sociale dello scambio economico, l'uso che Becker fa del capitale sociale risponde alla logica opposta. L'idea è quella di applicare la teoria neoclassica a campi – anche disciplinari – lontani dai suoi domini tradizionali. Si spiega così quell'accusa di imperialismo economico' cui torneremo successivamente. Per Sabbatini (2004): "la sua teoria delle interazioni sociali consiste fondamentalmente nell'uso dell'apparato metodologico neoclassico, basato sul principio della razionalità individuale, per spiegare gli aspetti più disparati della vita relazionale, quali l'innamoramento, il matrimonio, il divorzio, gli abusi sessuali, i comportamenti criminosi, la fede religiosa, gli atti di beneficienza. In questo contesto teorico, ogni rapporto tra le persone è considerato il risultato del comportamento ottimizzante di agenti razionali e perfettamente informati". Nella visione di Becker, il capitale sociale è quindi una risorsa prodotta individualmente e completamente appropriabile la cui accumulazione non implica alcuna forma di coordinamento fra i diversi agenti. Le relazioni sociali sono così annesse allo spazio esplicativo della teoria economica: qualsiasi atto sociale risponde alla logica della massimizzazione dell'interesse individuale.

3.4. Dall'individuo alla comunità: Robert Putnam.

Se Coleman e Bourdieu assumono l'analogia fra capitale sociale e capitale economico in modo conseguente, in Putnam a prevalere è un uso meno diretto che accompagna lo slittamento del campo di applicazione del concetto capitale dall'individuo alle aggregazioni sociali ed alle *communities.* Con le sue due opere più note –*Making Democracy work. Civic traditions in Modern Italy* e *Bowling alone. The Collapse and Revival of the American Community* – Putnam analizza forme e dimensioni del capitale sociale in due nazioni: l'Italia e gli Stati Uniti. In *Making Democracy Work* – pubblicato nel 1993 – Putnam intende dimostrare come l'efficacia variabile delle istituzioni regionali italiane dipenda dallo 'stock' di capitale sociale presente nelle diverse regioni. In questo contesto, la definizione di capitale sociale cui ricorre rimanda prima di tutto alle disponibilità di norme di reciprocità e reti di impegno civico. Per Putnam (1993): "Voluntary cooperation is easier in a community that has

inherited a substancial stock of social capital, in the form of norms of reciprocity and networks of civic engagement. Social capital here refers to features of social organizations, such trust, norms, and networks, that can improve the efficiency of society by facilitating coordinated actions".

Il capitale sociale e' quindi un bene pubblico il cui deperimento non dipende dal suo eccessivo utilizzo ma dal suo inutilizzo. L'iterazione delle operazioni sociali é fondamentale per l'accumulo del capitale sociale. La fiducia – trust – diviene quindi quella sostanza lubrificante che permette ed agevola le relazioni sociali, assicurandone iterazione ed espansione.[8] Secondo Putnam (1993): "Other forms of social capital, like trust, norms and networks, increase with use and diminish with disuse, for all these reasons, we should expect the creation and destruction of social capital to be marked by virtuous and vicious circles. One special feature on social capital, like trust, norms, and networks, is that it is ordinarily a public good, unlike conventional capital, which is ordinarily a private good (…) An affective norm of generalized reciprocity is likely to be associated with dense networks of social Exchange. In communities where people can be confident that trusting will be requited, not exploited, exchange is more likely to ensue. Conversely, repeated exchange over a period of time tends to encourage the development of a norm of generalized reciprocity."

Il differenziale di rendimento istituzionale fra le regioni del centro-nord e quelle del Mezzogiorno – che vede primeggiare nell'analisi di Putnam le regioni parte della subculture territoriale comunista: Emilia Romagna, Toscana, Umbria – dipenderebbe quindi dall'esistenza nelle prime di società locali più robuste ed organizzate, capaci in ultima analisi di esigere dallle istituzioni locali buon governo ed *accountability*. Ma alla base di questo successo non sta semplicemente la maggiore quantità di relazioni sociali disponibile nelle regioni centro-settentrionali, bensì la loro qualità. In una società democratica, il capitale sociale indispensabile al suo corretto funzionamento é quello basato su modalità relazionali di tipo orizzontale, la cui forma tipica di espressione sono le reti di impegno civico. Per Putnam (1993): "Any society – modern or traditional, authoritarian or democratic, feudal or capitalist – is characterized by networks of interpersonal communication and exchange, both formal and informal. Some of these networks are primarily 'horizontal', bringing together agents of equivalent status and power. Others are primarily 'vertical', linking unequal agents in asymmetric relations of hierarchy and dependence. (…) Networks of civic engagement represent (…) intense horizontal interaction. Networks of civic engagement are an essential form of social capital: the denser such network in a community, the more likely that its citizens will be able to cooperate for mutual benefit".

L'arretratezza non solo istituzionale del Mezzogiorno dipenderebbe quindi in gran parte dallo storico prevalere di modalità relazionali di tipo verticale. Convinto di questa ipotesi Putnam, nella costruzione del suo indice, utilizza l'espressione del voto di preferenza nelle consultazioni elettorali come variabile negativa. Il maggior ricorso al voto di preferenza nelle regioni meridionali tradisce il permanere di relazioni di tipo verticale con gli eletti, con i quali cittadini intrattengono un rapporto molto spesso di natura clientelare. Diversamente, nelle regioni del centro-nord a prevalere storicamente erano state relazioni di tipo orizzontale che avevano inciso positivamente

[8] "Trust lubricates cooperation. The greater the level of trust within a community, the greater the likelihood of cooperation. And cooperation itself breeds trust. The steady accumulation of social capital is a crucial part of the story behind the virtuous circles of civic Italy". Putnam (1993).

sulla vitalità sociale e produttiva come sull'efficienza amministrativa di quelle regioni. Espressione massima del capitale sociale orizzontale, le reti di impegno civico contribuiscono all'accumulazione di capitale sociale in virtù della loro capacità di generare le sue componenti più immateriali, cooperazione e fiducia. In particolare, esse rafforzano le norme di reciprocità, facilitano il flusso delle informazioni relative alla credibilità di individui ed attori, rendono più credibile la cooperazione in futuro.[9]
Con *Bowling Alone. The Collapse and Revival of the American Community* l'applicazione del concetto di capitale sociale conosce un salto di qualità. In questo libro gigantesco dal sapore interdisciplinare, Putnam intende dimostra come la disponibilità effettiva di capitale sociale negli Stati Uniti si sia drasticamente ridotta nel corso degli anni ottanta e novanta. Centinaia di pagine fitte di dati ed analisi relative a problemi che spaziano dalla partecipazione elettorale alle forme ed alla durata del pendolarismo, dall'andamento degli effettivi di associazioni ed organizzazioni sindacale alla frequenza delle interazioni sociali di vicinato, culminano in un diagramma nel quale Putnam distribuisce il peso dei diversi fattori che hanno contribuito alla riduzione del capitale sociale: la maggiore esposizione all'intrattenimento televisivo, la suburbanizzazione e l'avvicendamento generazionale. Ad una diagnosi dura corrisponde la proposta volontarista di un'agenda per la ricreazione del capitale sociale che ricorre ad un esempio storico – quello della già citata effervescenza civica della progressive era – per dimostrare come fosse possible sostituire un capitale sociale ormai obsolescente con del nuovo capitale sociale, più coerente con le nuove condizioni sociali.
Dal punto di vista teorico, rispetto al quadro elaborato in *Making Democracy work*, all'opposizione fra modalità relazionali orizzontali e verticali, se ne aggiunge un'altra di eguale rilevanza: quella fra un capitale sociale definito come *bridging* ed un capitale sociale definito come *bonding*. Per Putnam (2000): "Of all the dimensions along which forms of social capital vary, perhaps the most important is the distinction between bridging (or inclusive) and bonding (or exclusive). Some forms of social capital are, by choice or necessity, inward looking and tend to reinforce exclusive identities and homogeneous groups. Examples of bonding social capital include ethnic fraternal organizations, church-based womens' reading groups, and fashionable country clubs. Other networks are outward looking and encompass people across diverse social cleavages. Examples of bridging social capital include the civil rights movement, many youth service groups, and ecumenical religious organizations. Bonding social capital is good for undergirding specific reciprocity and mobilizing

[9] "Why, exactly, do networks of civic engagement have this powerfully beneficial side-effect? 1)Networks of civic engagement increase. Opportunism puts at risk the benefits he expects to receive from all the other transactions in which he is currently engaged, as well as the benefits from future transaction. 2)Networks of civic engagement, in the language of game theory, increase the interaction and interconnectedness of games; 3)Networks of civic engagement to foster robust norms of reciprocity. Compatriots who interact in many social contexts "are apt to develop strong norms of acceptable behavior and to convey their mutual expectations to one another in many reinforcing encounters. These norms are reinforced by "the network of relationships that depend on the establishment of a reputation for keeping promises and accepting the norms of local community regarding behavior" 5)Networks of civic engagements embody past success at collaboration, which can serve as a culturally-defined template for future collaboration. "The cultural filter provides continuity so that the informal solution to exchange problems in the past carries over into the present and makes those informal constraints important sources of continuity in long-run social change", Putnam, (1993).

solidarity. Dense networks in ethnic enclaves, for example, provide crucial social and psycological support for less fortunate memers of the community, while furnishing start-up financing, markets, and reliable labor for local entrepeneurs. Bridging networks, by contrast, are better for linkage to external assets and for information diffusion".

Ad essere cambiato, rispetto ai primissimi anni novanta, è ora il paesaggio globale del capitale sociale disponibile, ora segnato dal riemergere di forme di legame sociale particolarmente dense ma tendenzialmente esclusive: la rietnicizzazione del discorso politico come il riaffacciarsi dei fondamentalismi religiosi in diversi contesti nazionali ridefiniscono il problema dando l'idea di processi di modernizzazione che non si accompagnano alla semplice riduzione del capitale sociale disponibile, ma ad una sua profonda ridefinizione portatrice di gravi deficit di universalizzazione. In questo quadro, il rapporto fra il capitale sociale, le sue forme specifiche e la democrazia liberale va precisato. Secondo Putnam (2000): "Altough many associational activities in America are clearly and directly supportive of liberal democracy, others are not so clearly or directly supportive, and still others are downright hostile to, and potentially destructive of, liberal democracy….Others things being equal, the more economically, ethnically and religiously heterogeneous the membership of an association is, the greater its capacity to cultivate the kind of public discours and deliberation that is conducive to democratic citizenship."

Il dilemma, in altre parole, é fra una società con meno capitale sociale o una società con più capitale sociale ma di cattiva fattura, perché eccessivamente 'bonding'. Come abbiamo detto, secondo Putnam, fra le diverse determinanti strutturali che hanno contribuito al ridimensionamento del capitale sociale disponibile, la suburbanizzazione e la crisi urbana hanno giocato un ruolo maggiore. Le considerazioni di Putnam sono su questo tema molto prossime a quelle di altri autori che si sono interrogati su forme e ragioni della crisi di coesione vissuta dalla città contemporanea. Il cambiamento della distribuzione della popolazione sul territorio – con il calo degli abitanti delle inner cities e delle aree rurali rispettivamente dal 33% del 1950 al 31% del 1996, e dal 44 al 20 %, e l'incremento di quelli del suburbio dal 23 al 49% del totale – rappresenta per Putnam uno dei motivi fondamentali del problema. Ad essere cambiata inoltre è la natura del suburbio. Se William Whyte sottolinea la forza dei legami comunitari nel nuovo suburbio ed Herbert Gans, che si era trasferito per un anno a Levittown per studiarne il funzionamento, riporta una testimonianza molto simile, successivamente, la progressiva specializzazione sociale dello spazio metropolitano, anche con l'ascesa delle Gated Communities, ne ha intaccato il capitale sociale potenziale. Il suburbio degli anni ottanta diviene il regno dell'atomizzazione e del minimalismo morale. La segregazione non impoverisce così solo il capitale sociale delle sue vittime – gli abitanti delle Inner Cities – ma anche dei suoi protagonisti, gli abitanti del nuovo suburbio affluente. Inoltre la suburbanizzazione della vita quotidiana e non solo della residenza contribuisce alla rarefazione del capitale sociale. Il pendolarismo di massa cambia di segno, privatizzandosi sempre di più, coprendo distanze sempre più lunghe e coinvolgendo più di due destinazioni, quelle classiche della residenza e del posto di lavoro. Il tempo passato nel traffico automobilistico divora quello dedicato alle attività che nutrono il capitale sociale di una comunità. Per Putnam (2000): "The car and the commute, however, are demonstrably bad for community life. In round numbers the evidence suggests that each additional ten minutes in daily commuting time cuts involvement in

community affairs by ten per cent – fewer public meetings attended, fewer committees chaired, fewer petitions signed, fewer church services attended, less volunteering, and so on". Lo *sprawl* si dimostra quindi come un fenomeno tossico per l'impegno civico e per il capitale sociale di natura *bridging* – quello più prezioso – specialmente: incrementando la segregazione sociale, ne elimina i necessari fattori contestuali vale a dire la diversità razziale e di classe delle società locali.

2.5. La grande contesa: imperialismo economico o nuovo umanesimo?

Il crescente successo del concetto di capitale sociale si è accompagnato all'infittirsi dei suoi critici. Da parte soprattutto marxista, si é generalmente evidenziato il forte condizionamento che la sua filiazione dall'individualismo metodologico e dalla *rational choice theory* ha esercitato sulle applicazioni del concetto di capitale sociale. Esso sarebbe incapace di leggere le asimmetrie in termini di risorse tipiche delle società capitalistiche, dimostrandosi quindi scarsamente esplicativo. Le parole di Farr, da questo punto di vista, rappresentano bene un certo tipo di pregiudizio filosofico nei confronti del concetto di capitale sociale. Per Farr (2004): "The political economists of the nineteenth century-from Marx to Marshall to Bellamy took capital from the social point of view. Today's social capitalists, apparently, take 'the social' from capital's point of view. The one reflected an age coming to terms with capital, the other an age coming to capital for its terms".

Anche per Fine (2001), l'ascesa del concetto di capitale sociale è soprattutto il segno del crescente imperialismo dell'economia neoclassica nei confronti delle scienze sociali. In particolare, il suo crescente utilizzo nei quadri analitici di istituzioni nazionali ed internazionali quail la Banca mondiale ed il Fondo Monetario Internazionale rappresenta, secondo Fine, il frutto della dislocazione tattica del discorso neo-liberista che, preso in una crisi di consenso, ricorre ad una nuova retorica del 'sociale' capace di dissimulare l'incorporazione di fatto della sociologia nell'economia neo-classica, secondo i principi dell'individualismo metodologico e della teoria della scelta razionale. Anche in virtù della progressiva marginalizzazione dell'interpretazione del concetto offerta da Bourdieu, la letteratura dominante sul capitale sociale ha espulso il problema del 'potere' dai propri modelli. Per Fine (2001): "As much of the critical literature has observed, contributions to social capital have tended to focus on civil society and its associational forms and ethos. This has been in isolation from, and exclusive of, serious considerations of the economy, formal politics, the role of the nation-state, the exercise of power, and the divisions and conflicts that are endemic to capitalist society although, of course, these can be added to if you want them."

Il concetto di capitale sociale, nei suoi usi dominanti, sarebbe quindi figlio di quell'individualismo metodologico incapace di leggere le differenze in termini di potere e di accesso alle informazioni fra i diversi agenti. L'ideologia economica di un mercato perfetto nel quale gli individui operano in modo equivalente e del tutto razionale per la massimizzazione del loro interesse si trasferirebbe nel campo dell'analisi sociologica descrivendo astrattamente le forme dello scambio sociale, senza nessuna capacità di situarne le determinanti in termini di assimetrie di potere fra gli attori coinvolti. Un limite già stigmatizzato da Bourdieu, per il quale - al fine di spiegare con efficacia produzione, accumulazione e distribuzione delle diverse forme di capitale, a partire da quello sociale - occorre abbandonare due estremi teorici, l'economicismo da un lato e l'interazionismo simbolico dall'altro. Per Bourdieu

(1983): "The social world is accumulated history, and if it is not to be reduced to a discontinuous series of instantaneous mechanical equilibria between agents who are treated as interchangeable particles, one must reintroduce into it the notion of capital and with it, accumulation and all its effects (…) Capital, which, in its objectified or embodied forms, takes time to accumulate and which, as a potential capacity to produce profits and to reproduce itself in identical or expanded forms, contains a tendency to persist in its being, is a force described in the objectivity of things so that everything is not equally possible or impossible." Conseguentemente, i critici vicini alle posizioni di Bourdieu, delle teorie dominanti del capitale sociale stigmatizzano la scarsa capacità euristica del concetto e la sua circolarità, caratteristiche che le rendono applicabile esclusivamente ad un considerevolmente ridotto livello di astrazione e secondo una logica del tutto contestuale (Foley e Edwards, 1999)

2.6. Capitale sociale e povertà urbana.

Nel dibattito su povertà urbana e capitale sociale, tre sono i temi che hanno attirato maggiore attenzione: la natura del capitale sociale di cui sono portatori soggetti e gruppi sociali 'marginali', le condizioni nelle quali è possibile 'convertire' il capitale sociale in capitale politico ed infine il rapporto fra le politiche pubbliche ed il capitale sociale di soggetti e gruppi sociali 'marginali'. Per Kelly (1994), per comprendere la natura e le forme del capitale sociale in condizione di deprivazione, occorre muovere da un approccio quantitativo ad uno qualitativo:

"the assumption is that affluent groups are in better position to generate reciprocal relationships, and therefore to muster 'more' social capital. This is not the case. Researches on impoverished populations show that their survival largely depends on relations of mutuality. The distinction lies in type and quality of resources that can be tapped through exchanges based on trust and cooperation. For that reason, social capital is best understood as a process that facilitates access to benefits, not as a concrete object appropriated by individuals or networks. This calls for a shift of attention away from the notion of social capital as a quantifiable feature, and towards the characteristics of resources available to various social groups".

Un invito, quello di Kelly, raccolto da molti autori. Luogo abbastanza comune nella letteratura del capitale sociale é infatti l'idea secondo la quale in contesti deprivati ad essere abbondanti – ricorrendo nuovamente a Granovetter – siano i 'legami forti' piuttosto che quelli 'deboli'. Il ricorso intensivo a legami familiari ed amicali – secondo la forma peculiare della 'Fictive Kinship', vale a dire di relazioni amicali modellate sull'esempio del legame parentale - da parte delle componenti più povere della popolazione rappresenterebbe una risposta di natura tattica alle condizioni ostili dell'ambiente nel quale queste sono inserite. Per Granovetter (1983): "Strong networks seem to be linked both to economic insecurity and a lack of social services. As long as the unemployment rate is high the threat of living in poverty is real, and as long as large segments of the population find access to medical services, day care, and social welfare services problematic, we can expect to find reliance on strong networks to continue among them".

Ricorrendo ad una terminologia diversa – con l'individuazione di due nuovi tipi di capitale sociale: quelli di *social support* e *social leverage* – De Souza Briggs esprime sostanzialmente lo stesso concetto. Legami in grado di offrire *social support* aiutano i soggetti nell'affrontare le urgenze della vita quotidiana che in condizioni di deprivazione economica si presentano come particolarmente acute. Si tratta di legami

che offrono al soggetto sostegno non solo affettivo ma anche pratico: un piccolo prestito, un posto dove stare in caso di emergenza, assistenza in caso di malattia. Contestualmente, i legami corrispondenti al tipo del *social leverage* sosterrebbero il soggetto in un senso più ampio. Per de Souza Briggs: "Networks composed of ties that offer social leverage help individuals to 'get ahead' or change their opportunity structure. Ties that offer leverage can promote upward mobility by providing access to education, training, and employment. Large, dispersed, and heterogeneous (interclass) social neworks increase the opportunity for advancement." Nel modello di Briggs, condizioni di segregazione razziale e sociale di cui sono oggetto componenti marginali della popolazione rendono scarso il capitale sociale di quest'ultimo tipo contribuendo a rafforzare le condizioni di esclusione e deprivazione. La stessa cosa accade per i legami deboli di Granovetter per il quale nei gruppi sociali più marginali: "(...)the heavy concentration of social energy in strong ties has the impact of fragmenting communities of the poor into encapsulated networks with poor connections between these units; individuals so encapsulated may then lose some of the advantages associated with the outreach of weak ties. This may be one more reason why poverty is self-perpetuating. Certainly programs meant to provide social services to the poor have frequently had trouble in their outreach efforts. From the network arguments advanced here, one can see that the trouble is to be expected." Molta della ricerca si é quindi concentrata sull'equilibrio fra *social support* e *social leverage*, *strong ties* e *weak ties* nell'analisi del capitale sociale disponibile in condizione di deprivazione. Domingues e Watkins (2003), in uno studio sul ruolo del capitale sociale nella vita di giovani madri afro e latino-americane a basso reddito, individuano nei legami esterni alle sfere sociali primarie l'unica possibilità per il conseguimento di una migliore posizione sociale ed economica. Muovendo dall'analisi del ruolo del capitale sociale nell'integrazione dell'individuo a quella di interi gruppi sociali, Woolcock (1998) – sulla base dei risultati della nuova sociologia dello sviluppo economico ed in particolare degli *ethnic entrepreneurship studies* e degli studi sulle relazioni fra stato e società civile - offre alla letteratura sul capitale sociale in condizioni di povertà e deprivazione un'ulteriore coppia analitica, quella di 'embeddedness' e 'autonomy'. Per Woolcock, il contributo di Granovetter è stato fondamentale nel dimostrare l'incorporazione 'sociale' di qualsiasi scambio economico: con lo sviluppo, a cambiare è il tipo di incorporazione e non il suo grado. Con la fine degli anni ottanta, la tesi dell'embeddedness é sempre più utilizzata in ricerche empiriche di economia dello sviluppo sia a livello macro sia a livello micro. Oltre a quanto già affermato, le assunzioni fondamentali che accumunano – secondo Woolcock – questi percorsi di ricerca sono la variabilità morfologica delle relazioni sociali nelle quali gli scambi economici sono incorporati e che possono consistere in legami sociali, pratiche culturali, contesti politici e l'idea che questa condizione di incorporazione degli scambi nelle relazioni sociali sia analizzabile secondo un modello costi/benefici. Nel complesso modello proposto da Woolcock, dall'incrocio della coppia analitica embeddedness/autonomy con i livelli macro e micro risultano quattro differenti dimensioni. Il senso in cui embeddedness ed autonomy sono impiegati ai livelli micro e macro é di diversa natura: embeddedness a livello micro rimanda ai legami intra-comunitari mentre a livello macro a quelli fra dimensione statuale e società; autonomy a livello micro rimanda ai legami extra-comunitari mentre a livello macro alla credibilità e capacità istituzionali. Nel modello, l'utilizzo pieno delle potenzialità di sviluppo di una comunità dipende quindi dall'efficacia in

cui il capitale sociale é utilizzato in entrambe le dimensioni indicate. Il diverso grado di efficacia cui perviene la risoluzione dei dilemmi dello sviluppo in entrambe le dimensioni é rappresentato da una scala che progredisce dai risultati peggiori definiti come *Anarchic individualism* a quelli migliori definiti come *Beneficent autonomy* nel quale tutte le dimensioni del capitale sociale indicate da Woolcock sone pienamente utilizzate.[10] Nella strategia di sviluppo che ne consegue lo spazio riservato al capitale sociale di cui sono depositarie le popolazioni in oggetto assume grande rilevanza. Non é possibile conseguire risultati apprezzabbili senza che questo sia pienamente attivato e mobilitato. Una posizione di questo genere rimanda ad una visione del problema dello sviluppo in termini di risorse potenziali non pienamente utilizzate: legami e reti sociali proprie a popolazioni deprivate sono risorse fondamentali sulla strada del loro affrancamento da condizioni di sotto-sviluppo. In particolare le strutture sociali che rendono una comunità tale perché coesa - quello che Woolcock definisce il capitale sociale *integration* -[11] si vedono riconosciuta la stessa rilevanza riservata alle reti che viceversa la trascendono, il capitale sociale *linking*. Ne consegue per Woolcock (1998): "For development to proceed in poor communities, the initial benefits of intensive intra-community integration, such as they are, must give way over time to extensive extra-community linkages: too much or too little of either dimensions at any given moment undermines economic advancement. (...) In succesfull bottom-up development programs, linkages to broader extra-community institutions are forged incrementally; a community's stock of social capital in the form of integration can be the basis for launching development initiatives, but it must be complemented over time by the construction of new forms of social capital, i.e., linkages to non-community members."

Lopez e Stack (2001) guardano al problema del capitale sociale dal punto d'osservazione della differenza culturale. La stessa rappresentazione diffusa secondo cui le realtà più deprivate economicamente sono prive di capitale sociale dipende largamente dall'incapacità delle politiche pubbliche e delle rappresentazioni collettive che le sottendono di leggere il capitale sociale disponibile localmente. Si tratta di situazione nelle quale possono prodursi non solo politiche inefficaci ma anche distruttive del capitale sociale esistente precedentemente al loro intervento. Si tratta di un argomento che rimanda a Bourdieu, quando in Le forme del capitale concentra la propria attenzione sul deprezzamento e la svalutazione strategiche del capitale sociale e culturale delle classi subalterne da parte delle istituzioni – in particolare quelle educative – cui corrisponderebbe contestualmente la 'sopravvalutazione' di quello

[10] "At one extreme we have the inevitable developmental failures of what we might term "anarchic individualism" – the somewhat farcical prospect of say, an efforts by remnants of a collapsed state to launch a family-planning program among the Ik – where all four dimensions are absent. At the other, we have the probable developmental successes of "beneficent autonomy", where all dimensions are present –e.g., efforts by cohesive and coherent institutions to empower a diverse range of subordinate groups in civil society, and importantly, to facilitate the forging of accountable connections both within and among those diverse groups." Woolcock, (1998).

[11] "Bottom up development typically functions in and through social relations among people with common neighborhood, ethnic, religious, or familial ties. As such, integration constitutes an important source of social capital, enabling participants to provide one another with a range of services and resources ranging from job referrals, gardening equipment, and kitchen supplies to property surveillance, commuter transport and child minding. The more intensive the social ties and generalized trust within a given community, the higher its "endowment" of (this form) of social capital". Woolcook, (1998).

delle classi dominanti. Un modello perfettamente applicabile a molte politiche di welfare nel caso americano, che stigmatizzano le 'strong ties' tipiche della comunità afro-americana. Per Lopez e Stack (2001): "From the dominant mainstream viewpoint, the social capital that formed the basis of communities of concern and enacted meager protections against the despair of poverty among African American families looked like 'bad' social capital. So welfare policies that belittle difference were developed to oppose the work of kinship, and those policies disable efforts to capitalize on networks of social trust and norms of reciprocity that moved beyond the family life into common goals, civic engagement, and a larger sense of community well-being".

Un altro tipo di letteratura affronta il problema del capitale sociale nei quartieri deprivati dal punto di vista dell'elaborazione delle politiche urbane contro la marginalità sociale. Negli Usa, lo sforzo di *community organizers* e ricercatori sembra concentrarsi nella formulazione di un'alternativa teorica agli usi politicamente conservatori del concetto di capitale sociale. Molti dei punti deboli delle teorizzazione del capitale sociale sottolineati dalla critica non solo marxista sono egualmente affrontati nell'intento di 'salvare' il concetto di capitale sociale. Per Warren, Thompson e Saegert (2001), nel rifiutare gli assunti della *culture of poverty*, occorre 'incorporare' nel concetto di capitale sociale le dimensioni del potere e del conflitto. In contesti di marginalità, il esso può essere il frutto e l'origine del conflitto sociale, visto come uno dei diversi strumenti disponibili alle popolazioni nella lotta alle condizioni di povertà ed esclusione di cui sono oggetto. Per Saegert (2001): "Social capital strategies suggest a shift toward seeing the poor as active agents in the betterment of their communities." Da questo punto di vista, il potere non può essere tematizzato solo in termini di *power over* ma anche nei termini di *power of acting together*; ed è in particolare il capitale sociale di tipo *bridging* ad essere essenziale per il potenziamento politico delle comunità sociali più marginali.[12] In questo quadro, sono quelle che abbiamo definito come le condizioni di conversione del capitale sociale in capitale politico ad attirare l'attenzione dei ricercatori. Questo implica un ri-orientamento del lavoro empirico che deve essere in grado di intercettare la frazione 'superiore' del capitale sociale. Per Fuchs, Shapiro e Minnite (2001), il capitale politico: "like social capital, adheres in the relations between people. Like social capital, it is acquired through participation in voluntary associations, including social and church organizations, but only when these organizations also engage in political activity (…) We define political capital as those organizational memberships, networks, structural positions, and attitudes that explicitly build opportunities and capacities to participate in politics, especially elections".

Cohen sottolinea come i modelli formali di rilevazione della partecipazione fatichino ad intercettare le forme originali di legame che si stabiliscono specie fra le popolazioni più povere quali homeless e giovani di colore. Per Cohen (2001): "In the

[12] Gli autori individuavano quattro tipi di capitale sociale bridging: 1) quello capace di mettere in rete i diversi capitali sociali esistenti in una stessa comunità (deprivata); 2) di mettere in rete il capitale sociale di diverse comunità (deprivate); 3) di mettere in rete il capitale sociale dei quartieri deprivati con quello dei quartieri più affluenti ed 4) infine quello capace di mettere in rete "people and communities" a livello nazionale. Una strategia fondata sul capitale sociale doveva considerare tutti questi livelli: "Acting at one level alone will be insufficient. This process can be seen as a cycling through, from the micro level to the macro, then back to the micro. Action at one level can stimulate and sustain progress at another level" M.R.Warren, J.P.Thompson e S.Saegert, (2001).

absence of traditional participatory avenues, young and poor communities members may be creating new political and social formations that are invisible to social scientists looking for social capital in all the old places (national data sets) and in all the traditional forms". Le rappresentazioni correnti sarebbero quindi il frutto di una narrativa nella quale solo i canali di partecipazione a più alta formalizzazione – tipici della middle-class – ad essere rappresentati, a partire dalla loro inclusione nelle statistiche ufficiali. Viceversa, in condizioni di deprivazione, alla scarsa penetrazione delle strutture formali di integrazione – il mercato del lavoro, prima di tutto – corrisponderebbe una debolezza delle strutture formali di partecipazione e rappresentanza: il capitale sociale – e quindi quello politico - si svilupperebbero peculiarmente altrove, da qui la necessità di 'aggiornare' gli strumenti di rilevazione empirica utilizzati nella ricerca sociale.

Ma allo stesso tempo, gran parte degli autori sembrano concordare sull'impossibilità di costruire capitale politico efficace restando all'interno dei confini degli stessi gruppi sociali marginali. Per Fuchs, Shapiro and Minnite (2001): "The long term benefits of improving social capital in a poor urban community, we argue, depend on its capacity to build political capital as well. Poor communities can construct self-contained networks and achieve important improvements in their conditions, but alone they can never produce sufficient social capital to bring about systemic change.". Secondo Szreter, quello che manca nel poderoso lavoro di Putnam è quindi la ricostruzione delle condizioni storiche e politiche che hanno permesso lo sviluppo di nuove forme di capitale sociale e politico nel corso della stagione d'oro della partecipazione dominate dalle cosiddette generazioni civiche. Non basta infatti riferirsi, come fa Putnam, all'evoluzione dei quadri ideologici dominanti nella società americana, con il passaggio dal 'liberalismo materialista' a quello che definisce come 'collettivismo moralizzatore'. Szreter (2002) individua due fattori principali: il primo, l'empowerment di categorie sociali prima marginalizzate sulla scena pubblica, quali le donne di classe media, la working class bianca e le comunità afro-americane del nord industriale; il secondo, il costituirsi di uno spazio politico originale in cui auto-organizzazione dei soggetti sociali prima marginali e nuovo civismo delle classi privilegiate convergono nella costituzione di nuovo capitale sociale *bridging* e *linking*. Secondo Szreter (2002): "In addition to self-organization and self-representation, much of the empowerment and enhancement of these previously marginalized groups was achieved with the assistance of certain well-placed 'cross-class allies' from within the propertied and governing classes and from within local and National government itself. These were individuals from within the upper and middle classes who had detailed and genuine acquaintance with the plight of the poor, or who made it their business to gain such a face to face, street-level understanding". La scena di questa convergenza é ancora una volta urbana. Putnam e Sezret concordano, da questo punto di vista, sul progressivo venir meno nel corso degli ultimi decenni delle condizioni socio-spaziali essenziali al disegnarsi di questo tipo di convergenze.[13] Nella visione coalizionale che ne da Sezret – in un certo senso tipica del contesto americano - l'idea centrale è che le generazioni civiche di Putnam siano state caratterizzate né solo dalla

[13] "This was partly because the zoning and sprawl of contemporary american cities, which Putnam so strongly decrie, had not yet happened in earnest, before mass car ownership and before the deliberate withdrawal of large sections of the urban middle class from collective responsdability for their inner cities". Szreter, (2002)

dinamica conflittuale propria dei soggetti esclusi o marginalizzati né solo dalla conversione ideologica delle classi privilegiate ma dalla convergenza dei due fenomeni da cui sarebbe risultata l'accumulazione di capitale sociale bridging e linking, il più prezioso per il suo intimo corrispondere ad una logica di democratizzazione Ancora secondo Szreter (2002): "This was a society in which, in a number of places, if by no means in all (the South being he obvious glaring exception), a sufficient proportion of both the social elite and the officers and institutions of (local) government were becoming optimally 'embedded' in the poor communities. In many cities, a section of the well-heeled and educated were coming to understand, at least to some extent, the needs of the poorer sections of their communities, while nevertheless remaining sufficiently autonomous to act as a conduit of accurately targeted external resources. Bridging social capital to the provision of linking social capital as the civic elite searched for new ways of living in towns that could render them not just minimally healthy but, in fact positively attractive places for all to live". Fuchs e Shapiro (2001) ricorrono ad argomenti molto simili, quando sottolineano come: "By paying little attention to the rich history of urban party politics, union activism, civil rights protests, and issue-based mobilization in American cities, social capital theory offers a curiosly apolitical model of urban democracy, missing a significant part of the explanation for the decline in political participation: the decline of institutions that mobilize and promote political involvement".

In questo quadro si sottolinea come molto del capitale sociale accumulato nelle città americane rimandi ad un 'adversarial model of democracy'. L'esempio della comunità afro-americana è da questo punto di vista calzante: Harris e Shingles sostengono che la sfiducia degli afro-americani nei confronti del governo sia stata la prima determinante del loro impegno civico. In questo caso il capitale sociale accumulato rimanderebbe ad una 'oppositional civic culture', un capitale sociale di natura conflittuale. Per Fuchs e Shapiro (2001): "without the support of strong local party organizations, unions and organizations with an explicit political agenda, the new immigrants arriving in american cities will not be incorporated into the political mainstream. The old party organization provided newcomers with material incentives for participation, making the Irish, Italians, and Jews real stakeholders in American politics".

Infine, la letteratura su capitale sociale e povertà urbana affronta il tema dell'intervento pubblico. Nella visione della nuova destra, l'intervento statale non deprime soltanto la produttività ed il dinamismo dell'*homo economicus* ma anche la generosità del cittadino impegnato nella creazione ed accumulazione di capitale sociale. Come abbiamo visto, l'idea del ruolo passivizzante dei trattamenti di welfare è stata uno degli ingredienti fondamentali della nuova retorica dell'underclass, affermatasi negli Usa a partire dagli anni ottanta. Secondo tale visione, la vivacità del capitale sociale é inversamente proporzionale all'intervento dello Stato: minori sono il peso e le dimensioni dell'intervento statale, maggiori saranno le possibilità di sviluppo del capitale sociale. Una ricetta che dovrebbe essere applicata a partire dai quartieri deprivati ed i gruppi sociali marginali. Per molto autori, viceversa, l'enfasi sul capitale sociale non può accompagnarsi ad una richiesta di ridimensionamento dell'azione pubblica. Lo stesso Putnam (2000), seppure non si esprima del tutto chiaramente sulla contesa - quantomeno non quanto successivamente si é potuto osservare in altri autori – in *Bowling Alone* sostiene che una parte considerevole del capitale sociale

accumulato nel corso di quella che definisce come la sua età dell'oro, vale a dire i primi sei decenni del secolo scorso, sia merito delle politiche federali. Più complessivamente, prosegue Putnam, non vi é alcuna ragione di sospettare che esista un qualche trade-off fra dimensioni dell'azione pubblica ed accumulazione di capitale sociale .

Per Saegert (2001), senza un maggiore investimento pubblico nei quartieri deprivati, il capitale sociale locale è destinato ad andare disperso: "Social capital is not an alternative to providing greater financial resources and public services to poor communities. Rather, it constitutes an essential means to increase such resources and to make a more effective use of them. This perspective differs from one that counterposes community self-help to government action." Una visione di questo genere assume il capitale sociale delle popolazioni oggetto delle politiche come un'occasione di verifica e messa in efficacia e delle politiche stesse, un'occasione di miglioramento dell'intelligenza delle istituzioni e non di riduzione delle dimensioni del loro intervento. Anche per Szreter, qualità e dimensioni dell'azione pubblica sono fondamentali nella creazione ed accumulazione di nuovo capitale sociale[14].Non solo, ma la stessa opposizione fra stato e società civile in tutte le loro articolazioni sarebbe del tutto fittizia: non vi sarebbe infatti nessuna differenza in via di principio fra l'impegno del cittadino in associazioni non governative e quello nel ciclo della rappresentanza e della decisione politica formali. Si tratterebbe di realtà intimamente collegate tanto da poter sostenere che il capitale sociale di tipo bridging possa crescere al meglio solo in presenza di un clima generalizzato di fiducia nell'azione pubblica, a livello tanto locale che nazionale. Nel clima opposto, si avrebbe viceversa una recrudescenza di capitale sociale di tipo bonding. Denunciata quindi l'idea di una distinzione assoluta fra 'stato' e 'società civile' come una chimera inventata dall'ideologia aggressiva della nuova destra, il quadro ideale starebbe in: "A democratically responsive, listening central state adjudicates over intra-national conflicts, requiring transfers of resources to fund the different policies and mesures demanded by active citizens and civic associations in their different contexts. Ideally, these are provided by to them by appropriately local forms of representative government with adequate devolved powers to facilitate citizens and their various communities. This is the balanced model of embeddedness and autonomy in the democratically negotiated relations among central state, local government, civic association and individual citizens (…) It is in these circumstances that bridging and linking social capitale can flourish" (Szreter, 2002).

Bibliografia del Terzo Capitolo

Bourdieu, Pierre (1986), *The forms of capital*, in Richardson (a cura di) *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Greenwood, New York;

Coleman, James (1990), *Foundations of social theory*, Harvard Uiversity Press, Cambridge;

[14] "The collapse of social capital in America, therefore, occurr when popular attitudes to government and to the state reversed and became negative. (…) Whereas, by contrast, bonding social capital, alone (along with non-democratics forms of linking) will proliferate when citizens no longer identify in their imaginations with their national collectivity as a whole, or value the services provided by their local government". Szreter, (2001).

Dominguez, C.Watkins, (2003), *Creating networks for survival and mobility: Social Capital among African-American and Latin-American Low-Income mothers*, Social Problems, Vol.50, N1;

E.Olstrom, T.K Ahn, (2003), *Una perspective del capital social desde las ciencias socials: capital social y accion colectiva*, Revista mexicana de sociologia, n.1;

Farr, James (2004), *Social capital, a conceptual history*, Political Theory, Vol.32 N.1;

Fine, Ben (2001) *Social Capital Vs Social Theory: Political Economy and Social Science at the Turn of the Millennium*, Routledge, London;

Foley, M and Edwards B (1999), *Is it time to disinvests in social capital?*, Journal of public policy, vol. 12, n.2;

Granovetter, M (1983), *The strength of the weak ties: a network theory revisited*, Sociological theory, Vol.1;

Fernandez-Kelly, P, (1994), *Towanda's Triumph: Unfolding the Meanings of Adolescent Pregnancy in the Baltimore Ghetto*, IPS-Occasional Papers, Baltimore;

Portes, Alejandro (2000), *The two meanings of Social Capital*, Sociological forum, ol 15, No1;

Putnam, R. (1993), *Making Democracy Work*, Princeton university Press, Princeton;

Putnam, R. (2000), *Bowling alone. The collapse and revival of American community*, Simon and Shuster, New York;

Sabatini, F. (2004), *Il concetto di capitale sociale. Una rassegna della letteratura economica, sociologica e politologica*, Paper presentato alla Conferenza annuale dei giovani economisti, Roma;

Steiner, P. (2003), *Les Foundations de James Coleman: une introduction*, Revue francaise de sociologie, 44-2;

Szreter, Simon (2002), *The State of Social Capital: Bringing Back in Power*, Politics, and History, Theory and Society, Vol. 31, No. 5;

Warren, M.R, Thompson j.P., Saegert, S. (a cura di) (2001), *Social capital and poor communities*, Russel Sage Foundation, New York;

Woolcock, M. (1998), *Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework*, Theory and Society 27,2.

Capitolo IV

La città sperimentale: *redevelopment* e politiche di quartiere a Baltimore.

4.1. Introduzione

Localizzata lungo la costa orientale, Baltimore rappresenta uno dei nodi principali di una lunga fascia densamente urbanizzata che dal Massachussets procede verso sud fino ad includere la Virginia. Le città storiche di Boston, New York, Philadelphia, Baltimore e Washington DC costituiscono, assieme alle relative estensioni suburbane, le concentrazioni principali di quella che Gottmann (1961) ha definito *BosWash* o più pianamente *Megalopolis*. Di questa, Baltimore rappresenta fino agli anni cinquanta uno dei centri manifatturieri di maggior rilevanza. Sviluppatasi attorno ad un porto naturale – il suo *Inner Harbor* – posto quasi al vertice settentrionale della Chesapeake Bay che conduce all'Oceano Atlantico, Baltimore diviene ben presto uno dei porti più dinamici al mondo, anche grazie alla sua relativa prossimità all'Europa ed agli stati Midwest. La sua *downtown* si sviluppa così immediatamente a ridosso dell'Inner Harbor, mentre è la fitta e regolare maglia di *row houses* di dimensioni e qualità variabili a comporre gli oltre novanta quartieri della città, in gran parte destinati ad accogliere l'immigrazione europea – italiani, russi, lituani, polacchi – ed afro-americana, richiamate dalla crescita industriale della città che raggiunge il suo apice nel corso degli anni quaranta e cinquanta del novecento. E' il combinarsi di industria pesante e produzione manifatturiera a dominare il paesaggio economico della città. Nonostante, la consistenza della sua infrastruttura industriale, Hula ricorda:

"There has never been any question of Baltimore's secondary economic status in the region. It was (and continues to be) a city of branches and subsidiaries. Even during the 1930s and 1940s, when it could claim to be the seventh-largest manufacturing center in the country, the city had very few corporate Headquarters" (Hula)

Con gli anni sessanta, il declino del porto, la contrazione e delocalizzazione - per ora esclusivamente regionale e nazionale - dei settori industriali ed il cambiamento tecnologico segnano l'avvio di un cinquantennio di ininterrotta e dolorosa ristrutturazione produttiva. Nel 2000, dei 97.600 posti di lavoro manifatturieri del 1970 ne rimangono solo 28.500, vale a dire meno di un terzo. Contestualmente, fin dagli anni cinquanta, la suburbanizzazione, prima residenziale poi commerciale e produttiva, costituisce un altro potente fattore di deprivazione della città. Gli equilibri demografici fra la *Inner-City* ed il suo suburbio si invertono. Se la città perde popolazione, passando dai 905.759 abitanti del 1970 ai 636.251 del 2000, l'insieme dell'area metropolitana cresce a ritmi sostenuti, superando le 2.500.000 unità nel 2000, quasi il doppio del 1950. Al 1950 la popolazione della città rappresenta circa il 60% di quella dell'insieme dell'area metropolitana, nel 2007 ne costituisce viceversa solo il 25%. Oltre alla profonda ristrutturazione produttiva, le politiche federali a sostegno della suburbanizzazione quali quelle creditizie, infrastrutturali e di localizzazione dei centri d'impiego pubblico, la veloce transizione razziale dei quartieri urbani alimentata non solo dall'espansione del mercato immobiliare e dalla crescita della popolazione afro-americana ma anche dal ricorso a tecniche speculative quali il *blockbusting*, la tensione che accompagna il processo di desegregazione razziale che, in particolare negli anni sessanta, sfocia in una diffusa violenza politica

presiedono all'espansione dell'area metropolitana ed alla definizione dei suoi caratteri. Ad emergere è un'area metropolitana nella quale la segregazione razziale richiama quella sociale: al cuore di un immenso suburbio bianco e benestante sta ora una *Inner-City* povera ed a maggioranza afro-americana. Nel corso degli anni settanta, dopo decenni di intenso *white flight*, la componente Afro-Americana diviene maggioritaria nella città. Negli stessi anni, se il suburbio diviene il territorio della *middle-class* e della famiglia mononucleare, la *Inner-City* è viceversa quello dell'*underclass*, della crisi familiare e della dipendenza dai trasferimenti di welfare. All'interno dei confini urbani, la dissoluzione del ghetto afro-americano tradizionale – ricco in istituzioni e diversità sociale – conduce all'emergere del nuovo ghetto impoverito e destrutturato scaturito dall'esplodere della disoccupazione di massa e di lunga durata determinata dal contrarsi del settore manifatturiero. Nel 2000 – quando la deindustrializzazione può dirsi ormai compiuta - Baltimore ha ormai un reddito medio familiare del 60-80% inferiore a quello delle sue contee suburbane, un tasso di disoccupazione triplo e livelli di povertà fino a cinque volte più alti. Un quadro di acute difficoltà sociali a cui si aggiungono l'elevato numero di reati e la grave situazione sanitaria, determinata dalla diffusione parossistica di tossicodipendenze e malattie infettive. Anche le condizioni del mercato immobiliare riflettono gli squilibri territoriali: se a Baltimore nel 2006 il valore medio di un immobile residenziale è di $126.000 e la percentuale di unità abitative occupate in proprietà è del 50,7% , nelle contee suburbane si raggiungono i $329.615 ed il 74%. Un divario significativamente accresciutosi nel corso degli ultimi decenni, accompagnato dal persistere degli effetti fisici più visibili della caduta dei valori immobiliari: diffuso degrado ed alto numero di edifici abbandonati.
E' questo il quadro nel quale si sono sviluppate fin dagli anni cinquanta forme peculiari di mobilitazione urbana che hanno assunto il quartiere come la loro scena principale. Contestualmente, Baltimore si è distinta per il carattere plurale e sperimentale delle sue politiche urbane: dal redevelopment della sua downtown alle politiche di quartiere, la città ha assistito al succedersi di programmi federali e locali di ogni tipo ed orientamento.

4.2 Dal New Deal agli anni sessanta: desegregazione e risegregazione.

Anche a Baltimore, con gli anni trenta la scena politica locale è dominata dal formarsi di una coalizione locale a sostegno del New Deal. Una coalizione che fin dall'inizio presenta le contraddizioni che ne avrebbero determinato successivamente la dissoluzione. Secondo Durr (2003):
"Natives and necomers, old-world ethnics and Southern Protestants, all came into conflict but ultimately formed a political alliance under the democratic Umbrella. This rift between the New Deal's coalition white working class constituents was fleeting, but there was a much deeper divide between them and the blacks and middle-class liberals who were also integral to the New Deal democratic coalition, one that was temporarily bridged but never closed during the war years and four decades afterwards".
Nel 1938, l'elezione del Sindaco D'Alessandro è il frutto dell'ascesa della nuova coalizione che, dominata dalla partecipazione della manodopera industriale sindacalizzata, si pone in alternativa alla vecchia *political-machine* della città. Nel corso della Seconda Guerra Mondiale, il formarsi di una leadership locale a sostegno del New Deal può quindi considerarsi compiuto con l'emergere di organizzazioni

quali NAACP (National Association for the Advancement of Coloured People), la Urban League e UDA (Union for a Democratic Action) ed il rafforzarsi delle strutture sindacali affiliate alla CIO (Congresso of Industrial Organizations) sia a livello locale sia statale. E' del 1940 la nascita del Citizen's Housing Council (CHC) inizialmente impegnato nella mobilitazione a favore della realizzazione del *Public Housing*. Nel 1941, dalla fusione di questa con la Johns Hopkins University Planning and Redevelopment Association nasce la Citizen's Planning and Housing Association (CPHA), organizzazione destinata a divenire uno degli attori più influenti della politica urbana a partire dal dopoguerra. Secondo Clinch (2006):

"CPHA affected Baltimore in a number of important ways. Through advocacy, it was the forefront of housing and other political reforms. These reforms included strenghtening housing code-enforcement, developing public housing, developing a City Planning Department, and a formalized zoning process. CPHA also played a central role in community organizing by supporting the creation and activities of approximately 150 neighborhood associations in Baltimore. CPHA created a widespread neitwork of commmunity activitists who became involved in city politics and Government".

La tendenza alla mobilitazione politica della *working class* bianca ed afro-americana é potentemente sostenuta in questo periodo dalla continua espansione del settore manifatturiero che nel 1942, per la spinta delle commesse militari, raggiunge le 251.000 unità, 100.000 in più di soli tre anni prima. L'espansione dei settori ad alta intensità di manodopera si accompagna alla crescita dell'immigrazione composta, in gran parte, da afro-americani provenienti dagli stati del sud. Fra il 1930 ed il 1959 la popolazione afro-americana della città passa da 142.000 a 255.099 unità. Al 1940, il 75% della popolazione afro-americana della città – un quarto del totale – é concentrato nel ghetto di West Baltimore. Di fronte al permanere di un mercato abitativo duale, lo stesso ormai invecchiato stock abitativo é chiamato ad accogliere una popolazione crescente. E' in particolare il quartiere di Upton con la sua arteria principale di Pennsylvania Avenue a rappresentare in quegli anni il cuore della comunità afro-americana. Gli anni del dopoguerra sono caratterizzati da un crescente attivismo della comunità e delle sue organizzazione nella mobilitazione contro la segregazione urbana. Secondo Orser:

"The desperate conditions of the 1930s provided fertile ground for challenges to the social and economic manifestations of segregation and discrimination, launching a civil rights movement that continued its assaults for the next several decades". (Orser, 1994). Attorno alla leadership della NAACP, guidata da Lillie Carrol Jackson, si crea una coalizione afro-americana che vede la partecipazione in particolare dell'influente rivista *Afro-American* e la *Interdenominational Ministerial Alliance*, un'organizzazione di coordinamento del clero afro-americano. Nel 1946 la sezione di Baltimore della NAACP diviene la più grande del paese. Con la partecipazione di progressisti bianchi, la coalizione propone campagne contro la segregazione che successivamente vedranno anche la partecipazione del neonato Congress for Racial Equality (CORE) (Orser, 1994). Sempre negli stessi anni, il Baltimore Citizens Housing Committee (BCHC) - poi denominato Citizens Housing Council (CHC) - organizzazione prevalentemente afro-americana, si mobilita contro la segregazione residenziale e per la realizzazione di nuovo il *Public Housing*. Le organizzazioni urbane si concentrano in quegli anni nella mobilitazione contro gli effetti dei programmi di *Urban Renewal* che iniziano ad investire le aree di *Downtown:* gran

parte degli espulsi dalle aree in di trasformazione sono afro-americani mentre le unità abitative a basso costo demolite non sono generalmente sostituite nelle quantità necessarie.

Già alla fine degli anni trenta, il problema del degrado delle aree centrali della città associato alla caduta dei valori immobiliari é al centro delle preoccupazioni dell'amministrazione comunale e dei circoli economici. Secondo Olson Baltimore si trova così ad anticipare il Governo federale sulla strada dell'Urban Renewal:
"The City's efforts ran consinstently ahead of national legislation. Federal Urban Renewal Assistance increased, often building into federal incentives the latest Baltimore Plan" (Olson, 1976).
Diversi esperimenti di controllo e riqualificazione di aree degradate sono condotti dall'amministrazione comunale e dalla Citizens Planning and Housing Association (CPHA). Successivamente, con la nascita della Baltimore Urban Renewal and Housing Agency (BURHA) – l'agenzia chiamata a gestire la realizzazione locale dei programmi federali di Urban Renewal – si produce un deciso salto di scala nell'approccio della città al problema del declino della propria downtown. Nello stesso anno – 1956 – in città sono ancora presenti 56.000 alloggi fuori norma. Come vedremo meglio successivamente, gli interventi di *Urban Renewal* si associano sempre piu' strettamente a quelli del *Downtown Redevelopment*. La crescente suburbanizzazione ed il relativo decentramento produttivo contribuiscono alla riduzione del gettito fiscale disponibile. Interventi di riqualificazione e riconversione produttiva della Inner-City, con il relativo aumento del gettito fiscale derivante da redditi di impresa e rendite immobiliare, sono così chiamati ad arrestare la crisi finanziaria della città. Il neonato Greater Baltimore Committee (GBC) diviene l'attore fondamentale nella ideazione delle iniziative del Downtown Redevelopment. Secondo Clinch:
"The urban renewal period saw the consolidation of Baltimore Government's two tiered system of cooperation with business elites on one side and community and neighborhood organizations on the other. The City's work with community organizations became more formalized with the development of CPHA. CPHA lobbied City Government on behalf of community organizations and their residents and worked to strengthen community organizations through technical assistance. The formation of GBC in 1954 created a formal structure for the involvement of the Baltimore's business elite in the city's governance, and this organization plated a direct role in the implementation of the Charles Center. These two organizations became the voices for the City's competing constituencies, with CPHA representing citizens and GBC representing business. CPHA and GBC were often able to cooperate on issues; however they just as often took compeeting positions when it came to urban renewal and development". (Clinch, 2006).
Gli interventi di *Urban Renewal* si associano alla costruzione del *Public Housing*. Già negli anni trenta, l'obbiettivo dei primi progetti é quello di dare un tetto agli abitanti degli slums in via di demolizione. Il successo delle campagne progressiste sulle condizioni inumane in cui molta della working-class e della comunità afro-americana sono costrette a vivere conduce nel Dicembre del 1937 alla nascita della Housing Authority of Baltimore City (HABC). Alla fine degli anni trenta i primi interventi di *slum removal* portano alla progettazione di due complessi di *Public Housing*, uno per la working-class bianca ed un altro per la comunità afro-americana. Il primo

complesso – le Clarence Perkins Homes – inaugurato nel maggio del 1942 é da subito destinato ad accogliere la nuova manodopera bianca immigrata impiegata nell'industria di guerra. Nel dopoguerra, l'intensificarsi dell'impegno dell'amministrazione comunale nella rimozione degli slum ne giustifica l'intensa pressione sul governo federale per la realizzazione di programmi di *Public Housing*, destinati ad accogliere le popolazioni coinvolte dalle demolizioni. Secondo Olson (1976):

"The prime obstacle to this overall program of physical and urban renewal has, from the first, been the massive displacement of people involved and the particular problem of people too poor to offer a profitable market for new private enterprise housing. In residential urban renewal, Baltimore has been a leader in the nation, and exerted pressure for larger subsidies in public housing. The renewal program has been a politicized learning progress over forty years".

Nel 1955 la *Baltimore Housing Authority* annuncia la realizzazione di tre grandi progetti per un totale di 1668 famiglie. Nel 1957 é ultimato il primo progetto nel West Side – il complesso di Lexinton Terrace - mentre pochi anni dopo nasce sempre nella stessa area il complesso delle George P.Murphy Homes. La rimozione delle parti più degradate del ghetto nero con l'espulsione dei loro abitanti appaiono indispensabili ai fini dell'efficacia delle politiche di valorizzazione della *Downtown*. Il numero di famiglie da ricollocare cresce con il procedere dei progetti, passando dalle 600 famiglie del 1951 alle 8000 di venti anni dopo. Fra il 1951 ed il 1971 sono 25.000 le famiglie ricollocate a seguito di operazione *Slum Removal* per un totale di 75.000 persone, appartenenti per l'80/90% alla Comunità afro-americana. Con il tempo, il generalizzarsi della successone razziale in molti quartieri della città e l'avanzare dei programmi di *Urban Renewal* conducono alla dissoluzione del ricco e vibrante ghetto di West Baltimore. Secondo McDougall (1993):

"Later in the 50s, urban renewal destroyed many black-owned homes in the southern part of upton and other West Side neighborhoods (3100 families were displaced between 1951 and 1964). The encroachment of public housing into the West Side, to shelter blacks uprooted by urban renewal projects all over Baltimore, began to change the neighborhood's population mix. As the city began losing industrial jobs in the 60s and 70s, the neighborhood's economic vitality began to ebb as well. Dives and prostitution infested lower Pensylvania".

Il degrado nelle condizioni abitative tende a riflettersi in quello del sistema scolastico e nella crescita delle attività criminali, mentre dissoluzione del ghetto nero precede la crisi dei quartieri White-Ethnics, dominati dalle comunità dell'immigrazione europea. Secondo Durr (2003):

"The largest group of foreign born and foreign stock Baltimoreans throughout the twentieth century consisted of Russian Jews. Hemmed by restrictive covenants, Jews were concentrated primarily in Southeast Baltimore's Ward 6 before World War II. These covenants were ruled unconstitutional by the Supreme Court in 1947, enabling Jews to move out of the central city in a northeasterly direction as they moved steadily up the social scale, leaving their middle-class neighborhoods open to blacj settlements".

Sono quattro i gruppi etnici che si trovano così a prevalere nel dopoguerra: i polacchi, concentrati nei quartieri di Fells Point, Canton, Locust Point e parti di Highlandtown; gli italiani concentrati a Little Italy ma sempre più presenti a Highlandtown; ciechi e lituani nei quartieri meridionali e sud-orientali della città. Lungo i confini di questi

quartieri come in altri insediamenti della *Working-Class* bianca si dispiega la cosiddetta 'linea del colore', chiamata a separarli dalla comunità afro-americana. I quartieri della *Working-class* bianca si caratterizzano per livelli molto alti di proprietà immobiliare. Tranne nei quartieri sorti attorno all'Inner Harbor – tra cui Little Italy – altrove in Southeast Baltimore, Locust Point ed Hampden, il 70-80% dei residenti vive in abitazioni di proprietà. Sono tre, secondo Durr, le istituzioni centrali dei quartieri working-class: il *Political Club*, la *Community Organization* e la Chiesa che nella grande maggioranza dei casi é una parrocchia cattolica. Nel 1956 sono centossessantatre le organizzazioni di quartiere impegnate in un'azione di piccola lobbying nei confronti dell'amministrazione comunale. Ad un livello superiore si possono trovare i cosiddetti *Community Councils* che vedono la partecipazione di sindacati, *Political Clubs* e *Community Organizations* nell'organizzazione di programmi sportivi ricreativi specie per la gioventù. Quindi, sono la diffusa proprietà immobiliare, la chiesa, i clubs politici ed in una certa misura le organizzazioni sindacali a costituire le fondamenta della cittadinanza urbana della working-class bianca. Secondo Durr (2003):

"In the late 40s and early 50s, and longer for those whose neighborhoods were less treatened, this was a confident rather than a defensive strain of whiteness. In blue-collar Baltimore as a whole, as in Hampden and Canton, these seemingly impregnable racial boundaries attested to the strength of working-class institutions and the security of the neighborhood".

Il quartiere é in quegli anni l'epicentro dell'identità della working-class bianca. Lasciamo ancora una volta la parola a Durr (2003):

"The meaning of citizenship, as understood by baltimore's working whites in the post-war decades, revolved around community as an arena where family, ethnic, religious and sometimes work-place related endeavours could be carried out. Every community was defined by boundaries, and within them working-class citizenship emphasized obligations over opportunity and responsabilities over rights. Blue collarities safeguarded their institutions by closely observing and diligently enforcing those boundaries. Ethnicity and religion served ad important benchmarks, but they crosscut the white woking class community. The most clearly defined boundaries were racial and geographic and in Baltimore, as in most postwar industrial cities, these were perfectly aligned; to be working class was to be white. The church, clubs, the workplace, and the union were all important working class institutions, but the latter two – because they lay outside of community geographic and racial boundaries, and because the workplace was largely beyond the control of working people to shape – were far less important then more traditional community institutions. 'Working' nevertheless remained at the hearth of white working classcitizenship. Blue-collar whites recognized differences with those below and above them in society. They had an identity based on work – a class identity. But it was more actively expressed in the neighborhood than in the workplace. Working whites did not see the job as having a higher social purpose: the workplace and the union had specific rather than general implications. It was in the community where working could matter because the community was theirs. For blue-collar whites the expression 'working-class' usually fit whitin an economic context, describing income and type of work. The term working operated in a cultural domain. Income and occupations were starting points, but allegiance to neighborhood institutions and faith in a constellation of values centered around responsibility to the community, narrowly defined, were most

important. This is key to understanding the political implications of white working classcitizenship. (…) They felt strong communal obligations, but these did not foster a sense of broader societal responsabilities"

L'evoluzione dei quartieri *white-ethnics* e della comunità afro-americana e la profonda trasformazione del sistema politico urbano e dei suoi attori fanno da scena ad un periodo di continua ridefinizione della 'linea del colore'. Sono scuole ed atenei, quartieri residenziali, luoghi pubblici ed organizzazioni sindacali e professionali ad costituirne gli epicentri. Segregazione e desegregazione sembrano così rincorrersi in un processo tutt'altro che lineare. Nel 1937 la polizia accetta il suo primo agente di colore ed il suo primo sergente nel 1947, sempre nello stesso anno al Johns Hopkins Hospital fa la sua comparsa il primo medico di colore mentre al Baltimore Museum of Art si organizza un Negro Art Show. Nel 1949, la Baltimore City Medical Society accetta l'adesione del primo medico afro-americano. Il 1952 é un anno di svolta, con l'ammissione di dodici studenti afro-americani al *Polytechnic High School*, il primo caso di desegregazione scolastica nella città. Successivamente, con la decisione della Corte suprema del 1954, Baltimore é una delle prime città del paese ad annunciare la desegregazione delle proprie scuole in un clima di relativa calma. Dell'anno successivo é la decisione della *Housing Authority of Baltimore City* di desegregare i complessi di *Public Housing*. Secondo un rapporto pubblicato negli anni cinquanta:
"Because applicants may state a preference as to where they would like to live, three projects remained all white, and seven all colored in 1959. Four were well integrated, with the proportion of colored tenants ranging from 30 to 77 per cent. In two other projects, one or two white families lived among colored tenants".
Il processo di desegregazione é sostenuto da attori istituzionali ed associativi. La *Maryland Commission on Interracial Problems and Relations* é fondamentale nello smantellamento della segregazione in diverse istituzioni pubbliche. Il *Committee on Racial Equality* (Core) – con le sue tattiche non violente – spinge con successo la desegragazione di ristoranti, teatri ed altri esercizi pubblici mentre la Urban League lavora silenziosamente all'inserimento lavorativo degli afro-americani in settori del mercato del lavoro da cui sono tradizionalmente esclusi. Nel 1957, anche nello storico e popolare Lexington Market sono rimosse le insegne *whites* e *coloured*,mentre un anno dopo il numero di afro-americani registrati negli elenchi elettorali della città sfonda quota centomila, ventimila in più di quanto registrato in occasione delle elezioni presidenziali del 1956. Secondo Durr (2003):
"In the 1950s social relationships between Baltimore's blacks and whites were transformed. At the beginning of the decade, the structure of Jim Crow remained largely intact. By 1960 most of what were understood to be 'public' spaces were integrated: the majority of hotels and restaurants were open to blacks. The desegragation of school and neighborhoods, institutions that working class whites considered to be community-based and in a sense more privat than public, was more difficult".
Nei luoghi di lavoro di una città ancora manifatturiera la linea del colore é ancora variabilmente presente. Negli anni cinquanta la maggior parte delle federazioni sindacali aderenti alla AFL conservano le barriere razziali. All'opposto, le federazioni aderenti alla CIO sono tutte orgogliosamente integrate. Nel 1949, nelle federazione più importanti – United Steelworkers, United Autoworkers e Shipyard Workers – la presenza afro-americana é rispettivamente al 33, 25 e 20 per cento (Durr, 2003).

Ma é la desegregazione residenziale a rivelarsi il processo più doloroso e soprattutto più difficile da portare a compimento. Con il 1957 l'attenzione pubblica nei confronti della transizione razziale dei quartieri si accresce. Sia la Urban League sia la Maryland Commission on Interracial Problems and Relations dedicano iniziative e ricerche al tema. Con la fine della guerra la pressione della crescente comunità afro-americana sul mercato abitativo si fa incontenibile. I confine di West Baltimore cedono. Nel 1950 i 226,053 residenti afro-americani della città – il 23.8% della popolazione complessiva – occupano il 19.4% delle unità abitative. Un dato addirittura peggiore di quello del 1940. Secondo un rapporto del 1950:

"Neighborhood opposition notwithstanding, in 1945 the pressure for expansion carried Negro residents across the Fulton Avenue (western) boarder of this ghetto for the first time. From there the movement gained momentum until, in the word of a federal housing Administration report, it represented 'one of the most rapid and extensive shifts in racial occupancy that has occurred in any city'".

Al 1958, la transizione si fa sufficientemente intensa da non procedere più isolato per isolato, ma investendo intere aree sotto la spinta di una suburbanizzazione sempre più intensa. Ma la transizione razziale dei quartieri non é sempre un fenomeno 'naturale', il mero risultato del combinarsi delle volontà individuali dei nuovi residenti afro-americani che si insediano e dei vecchi residenti bianchi che lasciano i quartieri di invasione. Il ricorso ad un insieme di tecniche ben sperimentate permette a speculatori immobiliari di determinare ed accelerare la transizione razziale dei quartieri realizzando grandi profitti. Si diffonde così il cosiddetto *blockbusting*, responsabile della transizione razziale di migliaia di quartieri in tutto il paese. Secondo Orser (1994):

"Blockbusting was the intentional action of a rel estate operative to settle an African-american household in an all white neighborhood for the purpose of provoking white flight in order to make excessive profit by buying low from those who fled and selling high to those who sought to access the new housing opportunities".

Il successo delle tecniche di *blockbusting* trova nella diffusa convinzione dell'impossibilità della convivenza il sostrato irrinunciabile del suo successo. Ricorda ancora Orser (1994):

"Blockbusters lit the match, but, as the definition implies, they were only one ingredient in a complex set of circumstances. Indeed, blockbusting exploited the crevices of an otherwise pervasive and systematic system that governed race and residents. In mid twentieth century America, a silent conspiracy sought to assure and preserve the segregated dual housing market".

A livello istituzionale, il rifiuto dell'industria immobiliare e finanziaria e delle strutture di governo di sostenere scelte residenziali che sfidassero le consolidate condizioni di segregazione residenziale 'rappresentano uno dei pilastri di una cospirazione straordinariamente durevole'. Mentre il razzismo delle comunità bianche, come abbiamo visto, ne rappresenta l'altro pilastro. Infine, l'impossibilità di accedere da parte della comunità afro-americana al mercato immobiliare al di là dei confini del ghetto rende pressoché inevitabile il ricorso ai mercati speculativi del *blockbusting* per la soddisfazione di bisogni abitativi sempre più drammatici ed urgenti. Per il miglioramento della propria condizione abitativa molte famiglie afro-americane si trovano così a pagare un prezzo altissimo. Come ricorda sempre Orser (1994):

"They gained housing options they had been illegitimately denied but at exploitative prices that strained their economic resources – necessitating new and sometimes onerous family strategies to meet the financial demands – and on terms that left them extremely vulnerable and insecure". Con gli anni cinquanta, gli effetti del *blockbusting* non si limitano a determinare l'estensione del ghetto nero secondo un classico processo di successione. In quegli anni a determinarsi sono processi molto estesi di sostituzione di popolazioni soprattutto nei settori occidentali e nordoccidentali della città. Come nel caso del quartiere di Edmonson Village oggetto nel giro di pochi anni di una pressoché totale sostituzione di popolazione. All'inizio degli anni cinquanta si avvia la successione razziale dei quartieri attorno ad Edmonson Village. Nonostante questo, i suoi residenti si sentono ancora al sicuro nei confini del proprio quartiere. Nel 1955, la prima famiglia afro-americana si stabilisce nella porzione sud-orientale del quartiere. Nel 1960, la porzione meridionale del quartiere – divisa da quella settentrionale da Edmonson Avenue – è ormai passata da una composizione razziale che nel 1950 vede 6662 bianchi e 13 afro-americani a 3528 bianchi e 5714 afro-americani. Dieci anni dopo, nel 1970, i primi sono ridotti a 841 ed i secondo sono cresciuti fino a 9276. A nord di Edmonson Avenue, la frontiera razziale é praticamente intatta nel 1960 con una popolazione bianca di 8708 membri a fronte degli appena 96 afro-americani. Ma nel corso degli anni sessanta, circa 20.000 persone cambiano di residenza riducendo al componente bianca a 390 unità a fronte degli 11.007 afro-americani. Una totale sostituzione di popolazione che non sarebbe mai stata possibile senza il ricorso veloce ed intensivo alle tecniche del *blockbusting*. Con il propagarsi dei processi di successione razziale dei quartieri, ad emergere é un nuovo tipo di quartiere, il cosiddetto *Defended Neighborhood*. Ricorda ancora Orser:
"Even as the centrifugal forces of affluence, education, and suburbia conspired to pull the working-class community apart, the external pressures unleashed by postwar economic, political, racial, and geographic change worked to create a new, less congenial communal solidarity whitin their 'defended neighborhoods'".
Ma ad emergere non é esclusivamente il *Defended Neighborhood*. Gli obbiettivi di una difficile stabilizzazione ed integrazione residenziale trovano sostenitori non solo nel movimento per i diritti civili ma anche in qualche quartiere della città. Nel 1956 il Northeast Baltimore Intergroup Council organizza una serie di inizative pubbliche sul tema dei quartieri integrati. Nel 1958 una dozzina di organizzazioni di quartiere di West Baltimore abbandonano la loro tradizionale opposizione all'acquisto di immobili da parte di famiglie afro-americane a favore dell'obbiettivo della stabilizzazione dei quartieri per mezzo dell'integrazione. E' sempre dello stesso anno, con il sostegno del Greater Baltimore Committee, trenta organizzazioni di quartiere aderiscono ad una piattaforma che rivendica la desegregazione del mercato immobiliare a livello metropolitano, l'impegno della città nella promozione dell'integrazione residenziale, il contrasto del *blockbusting* ed il sostegno finanziario ad iniziative contro il declino dei quartieri. Nel 1959, sulla base degli stessi obbiettivi, nasce così Baltimore Neighborhoods Inc.

Altro fronte fondamentale della desegregazione é quello del sistema scolastico che diventa 'obbligatoria' con il pronunciamento della Corte Suprema del 1954. Ma, come nel caso di Baltimore, la desegregazione delle scuole si accompagna alla transizione razziale dei quartieri, l'integrazione diviene un effetto temporaneo sulla strada della risegregazione. Secondo un rapporto del 1954:

"In the first non-segregated public school year, three per cent of the city's colored school children entered formerly all-white schools. In the second year the figure rose to 7.4 per cent, and in the 1956/57 school year to 13.8 per cent. In 1958-59 it was 26.1 per cent (...) The sharp percentage change by 1958-59 reflected Baltimore's changing neighborhoods (...) Thus, instead of desegregation, many colored children were experiencing resegregation because of the rapid shifts in residential occupancy".
La risegregazione scolastica é quindi il risultato dell'accelerazione della suburbanizzazione e del *white flight*, cui essa stessa contribuisce.

In una città di fatto segregazionista quale Baltimore, uno dei tratti più innovatori della coalizione del New Deal, è la centralità del riconoscimento dei diritti civili alla minoranza afro-americana nella sua agenda. Una svolta in realtà sostenuta solo dai circoli dirigenti della nuova coalizione. Secondo Durr (2003):
"That was a transition that Baltimore's blue-collar residents were not prepared to make.They supported government efforts to cushion the effects of the free market at the polls, but their actions at home and on the job demonstrates that they did not share the racially inclusive liberal vision extolled by social progressives in civil right and labor organizations".
Come abbiamo visto, sono gli stessi gruppi sociali sostenitori della nuova coalizione a confliggere sulla sempre cangiante definizione della linea del colore, ad illuminare la contraddizione fra l'integrazionismo della leadership della nuova coalizione ed il segregazionismo di una sua *costituency* fondamentale, la *working class* bianca. Per i membri di quest'ultima, il New Deal significa sicurezza sociale più che cambiamento sociale. Un equivoco destinato ad essere disvelato quando il Partito democratico pone al centro della propria agenda nazionale e locale l'eguaglianza razziale. Sempre secondo Durr (2003):
"But in Postwar years, as programmatic liberalism began to emphasize civil rights over economic rights, keeping this contentious coalition together would require a real commitement to racial equality, one that baltimore's working whites were not prepared to make".
Gli effetti elettorali dello sfaldamento della coalizione del New deal si fanno sempre più visibili a partire dal dopoguerra, con le affermazioni di candidati segregazionisti nei quartieri della *working class* Bianca. In diverse occasioni elettorali - nel 1954, 1964 e 1966 – la *working class* bianca premia candidati segregazionisti di entrambi i partiti nel nome dello slogan: "Your home is your castle, protect it!". A partire dagli anni sessanta la stessa mobilitazione degli afro-americani riattiva quella dei *white-ethnics* mentre ad emergere è un nuovo corso conservatore capace di intercettare la crescente insofferenza della *working-class* bianca nei confronti di un Partito democratico incapace di tenere assieme gli irrequieti protagonisti della sua semore più frammentata base sociale.

4.3 Deindustrializzazione e suburbanizzazione: la crisi della città e l'ascesa della metropoli.

Negli anni cinquanta, Baltimore é la seconda più importante regione industriale dell'intero Nordest, in termini di intensità dello sviluppo industriale e volume d'affari. L'industria pesante, localizzata a Sparrow Point, rappresenta una delle più grandi concentrazioni di forza-lavoro operaia dell'intero paese. A partire dagli anni sessanta la direzione dello sviluppo industriale si inverte, con gli anni settanta sia il sistema

portuale sia quello delle grandi imprese sembrano progressivamente marginalizzarsi a livello nazionale e globale. La crisi del 1973 accelera la deindustrializzazione, avviando una fase di dolorose ristrutturazioni: nel 1975, l'impianto della Black and Decker chiude i battenti con il licenziamento dei suoi settecento occupati, Western Electric ne licenzia 1100, vale a dire un ottavo della sua intera forza-lavoro. La crisi colpisce diverse imprese storiche determinandone la chiusura: Mount Vernon Mills, impianti della Mutual Chemical e della American Smelting and Refining Company. Knnecott, Sparrows Point Bethleem Steel sono egualmente colpite dalla crisi. Complessivamente, donne, giovani ed afro-americani sono le prime vittime delle ristrutturazioni: gli ultimi ad essere assunti, i primi ad essere licenziati. Nel 1984 delle 1738 imprese manifatturiere operative negli anni cinquanta ne rimangono solo 696, con una manodopera ridotassi dalle 97600 unità del 1970 alle 52.000 del 1985 (Merriefield, 1993). Negli anni ottanta e novanta il ciclo della deindustrializzazione compiersi definitivamente. Fra gli altri, gli stabilimenti di *Bethlehem Steel*, *General Motors*, *WR Grace*, in perdita per milioni di dollari, procedono a ristrutturazioni molto dolorose, eliminando più della metà del personale impiegato. Laddove non solo le crisi produttive a farlo, é l'automazione a ridurre drasticamente la manodopera operaia. La crescita della spesa per la difesa determinatasi con le amministrazioni Reagan nel corso degli anni ottanta non lenisce la deindustrializzazione: molta dell'occupazione industriale nella regione dipende dalle commesse militari ma anche in questo caso, il cambiamento tecnologico favorisce altre aree del paese e non la tradizionale economia dell'acciaio e delle costruzioni navali della città. Con gli anni 2000 Baltimore ha quasi del tutto cessato di essere una città manifatturiera e, come altrove, sono il settore universitario e quello ospedaliero a costituire i principali datori di lavoro.

Altro motore della trasformazione urbana nella seconda metà del ventesimo secolo è la suburbanizzazone. Fra il 1940 ed il 1950 lo stock immobiliare nell'area metropolitana aumenta del 31% e del 36% nel corso del decennio successivo. La crescita all'interno della città é molto meno intensa - rispettivamente il 17% ed il 18% - a testimoniare del carattere prevalentemente suburbano del boom immobiliare del dopoguerra. Gli stessi sviluppi all'interno dei confini cittadini producono, per saldature successive, le espansioni suburbane nell'area metropolitana. Secondo Orser:
"For the house builder sit has been a long, gigantic game of leapfrog, going forward by fits and starts. They build one neighborhood on the city's perimeter and leap over that to build another beyond. And now that little land is left within the city for massive housing developments, the contractors have gone into Baltimore and Anne Arundel counties".
La realizzazione della Metropolitan Beltway nel 1962 – la prima fra quelle finanziate a livello federale ad essere conclusa – contribuisce ulteriormente alla valorizzazione delle aree a sviluppo suburbano ed alla loro infrastrutturazione commerciale. Con il passare dei decenni, la macchina della suburbanizzazione si allarga a territori sempre più lontani dalla Inner City, mentre il decentramento residenziale si accompagna ora al decentramento produttivo e distributivo. Secondo Olson (1976):
"Geographically, the total growt of the metropolitan area requires a massive centrifugal movement of capital-capital formation, disinvestment or transfer from the central city, and investment on the new fringe."

Non si tratta di un fenomeno spontaneo, il ruolo delle politiche federali – non solo nel caso dei programmi per la realizzazione della rete autostradale e l'accesso alla proprietà immobiliare – nell'avanzare della suburbanizzazione è evidente. Negli anni settanta, metà della spesa federale in Maryland va a sostenere le spese per la gestione di grandi complessi pubblici - le sedi di Nasa, Social Security Administration, Fort Mead ed National Institut of Health - tutti localizzati nel suburbio. Complessi che immediatamente divengono nuovi magneti per l'attrazione di nuovi residenti ed utilizzatori con i relativi servizi, a partire da quelli scolastici e distributivi, e che costituiscono secondo Olsono dei veri e propri sussidi pubblici alla segregazione. La macchina della suburbanizzazione – spinta dalla veloce transizione razziale dei quartieri – ricostituisce la segregazione razziale non più alla scala urbana, ma a quella metropolitana. Il risultato non é solo il veloce declino della popolazione urbana sia in termini assoluti che relativi rispetto a quella suburbana ma, soprattutto, il cambiamento drammatico della sua composizione interna. Ricorda McDougall (19939:

"Between 1950 and 1964, 133.000 non-whites came to Baltimore, while 145.000 whites left. In the suburbs, the numbers were sharply reversed. Only 16.000 blacks moved to the suburbs between 1950 and 1964, while the white population grew by 440.000. Block-busting, exclusionary zoning, and red-lining increased racial segregation in the city and encouraged white flight, especially to suburban, prosperous, and predominantly white Baltimore County".

La scomparsa delle forme tradizionali di segregazione residenziale lascia così il posto a più sofisticati dispositivi di *exclusionary zoning* volti alla preservazione dell'omogeneità sociale del suburbio che si tramuta di fatto, nella preservazione della sua omogeneità razziale. Dietro alla segregazione razziale si nasconde inoltre una distribuzione polarizzante dei modelli familiari alla scala metropolitana. Se da un lato il suburbio si caratterizza come il territorio della famiglia mononucleare, la *Inner City* diventa sempre di più il territorio della crisi familiare, riflesso evidente della disgregazione del tessuto economico e sociale della vecchia città manifatturiera. La suburbanizzazione determina una nuova potente specializzazione sociale dello spazio. Secondo Olson (1976):

"Suburbanization seemed to offer a new opportunity to all, but it neverthless left some people behind – those unable to drive, those whose life expectancy would not appeal to the mortgage bank and those who, not being part of a family, would not place a high priority on the standardized three bedroom house and yard. In other words, a development strategy aimed at the standard family market implied the neglect of another large and growing group of people peripheral to this family. Spatially, the development of the postwar suburban ring implied the simultaneous 'undevelopment' of an inner city ring."

Secondo questa logica, la segregazione urbana separa le popolazioni in base al tipo di dipendenza cui queste sono soggette. Il suburbio della *middle-class* costituisce lo spazio in cui si dispiegano gli effetti del prevalere della famiglia mononucleare come unità di consumo elementare, la *Inner-city* viceversa rappresenta il territorio in cui si concentrano le popolazioni dipendenti dal welfare. Ad una logica della 'dipendenza familiare' si oppone una logica della 'dipendenza pubblica' (Olson, 1976). Una tale divaricazione necessita della costruzione della distanza sociale nello spazio fisico della città. Non disponendo di un'automobile o di un lavoro, le popolazioni più deprivate della *Inner City* non intercettano la mobilità sostenuta della popolazione

suburbana. Questa, da parte sua, in virtù della crescente de-localizzazione produttiva e commerciale può sempre di più fare a meno della città. Come vedremo, la riqualificazione intensiva dell'area di Downtown e dell'Inner Harbor, contribuendo alla preservazione della distanza fisica fra popolazioni marginali e popolazioni integrate, permette successivamente un seppur parziale ritorno delle ultime all'utilizzo della città.

Nella *Inner City*, accanto ai quartieri operai in declino, sono i complessi del *Public Housing* a rappresentare i tipi negativi per eccellenza Nel tempo, la percentuale di famiglie afro-americane sul totale dei residenti in *Public Housing* cresce dal 54% del 1951 al 74% di dieci anni dopo. Già negli anni cinquanta, i problemi di gestione sociale degli insediamenti di *Public Housing* si aggravano con l'approfondirsi della crisi familiare e l'accrescersi dei livelli di dipendenza dai trasferimenti di welfare. Nel solo complesso di Lafayette Courts, il numero di famiglie monogenitoriali con capofamiglia donna cresce dal 43% al 71% del 1970 in soli dieci anni, mentre il numero di famiglie riceventi trasferimenti pubblici raggiungeva l'80% nel 1974. Dipendenza da welfare, decomposizione familiare, criminalità e diffondersi della droga e della *gangs* giovanili diventano così gli ingredienti irrinunciabili della realtà – ed ancor più delle rappresentazioni – dei complessi di *Public Housing* e dei loro abitanti. Le popolazioni della *Inner-city* sembrano così oggetto – in linea con la lettura dell'underclass offerta da Wilson - di ancor più potenti forme di segregazione di quelle operanti nella città compatta dell'era manifatturiera.

4.3. Esperimenti di quartiere: dai programmi federali al community development.

Come abbiamo visto, con gli anni sessanta si pongono le basi per una nuova stagione della politica e delle politiche di quartiere. L'ascesa del movimento per i diritti civili, il radicalismo afro-americano ed il nuovo dinamismo dei *white-ethnics* da un lato e gli effetti locali delle politiche federali dall'altro contribuiscono al costituirsi di nuove arene conflittuali sulla scena urbana. Il quartiere si conferma una delle fondamentali vie di accesso al potere urbano, a partire dalla comunità afro-americana. Secondo Bachrach e Baratz (1973):

"Throughout 1966 and 1967 the central political issue for black leaders in Baltimore was how to build an organizational base as a source of power, with which in turn they could gain access to the political process in the city".

Da questo punto di vista, il conflitto emerso nel 1965 attorno alla riforma del consiglio comunale della città e la ridefinzione dei distretti elettorali è esemplare. La posta in gioco é ancora una volta la linea del colore: il disegno dei confini dei nuovi distretti è fondamentale ai fini della definizione della composizione razziale del consiglio. Si costituisce così una coalizione a sostegno di una proposta di riforma capace teoricamente di allargare la presenza della comunità afro-americana nel consiglio comunale. Sulla base di una imponente mobilitazione della comunità afro-americana, il piano è approvato in occasione di un referendum cittadino. Ma è soprattutto la formulazione e realizzazione locale dei programmi federali della War on Poverty e della Great Society, a rappresentare anche a Baltimore uno degli ingredienti fondamentali della dinamizzazione della politica urbana. Fra la fine del 1967 ed 1968 il controllo dei programmi federale e delle relative risorse finanziarie é oggetto di un'intensa conflittualità fra amministrazione cittadina, Greater Baltimore Committee e

leadership afro-americana. La posta in gioco della crescente mobilitazione afro-americana in ambito urbano è ormai il controllo delle risorse pubbliche stanziate dai programmi federali. Ricordano Bachrach e Baratz (1973):

"It appears therefore that battles for change on povery and race relations issues will henceforth be won or lost in Baltimore's decision-making arenas: in the City Council which must enact the ordinances and appropriate funds, in the municipal departments and agencies which must administer the programs, in the state and federal agencies which estabilsh the terms upon which grants-in-aid are given, and in the private institutions that provide employment, housing and welfare services".

La nuova stagione di intervento federale in ambito urbano conduce quindi ad un riorientamento del conflitto verso le burocrazie locali con le quali settori crescente della comunità afro-americana ingaggiano la lotta per il controllo delle strutture di direzione dei programmi e delle relative risorse. Ad emergere sono nuove arene conflittuali che permettono a settori importanti della comunità afro-americana l'acquisizione di una maggiore familiarità con i processi politici e burocratici, costituendo un incentivo alla conflittualità ed una fonte di legittimità anche grazie all'introduzione del concetto di *maximum feasible participation,* Ancora secondo Bachrach e Baratz (1973):

"Federal programs and federal funds have been the main means, directly and indirectly, by which the black power have gained a foothold in Baltimore's political system. The programs and money have helped directly by enforcing the administrative giudelines on citizen participation in planning and distributing services. They have helped indirectly in that the poor are increasingly being enlisted to support different local welfare agencies in their competition for a larger share of the city's available funds. And (…) federal grants for programs have helped to raise the expectations of a large and growing percentage of the poverty population, thereby causing them to develop a set of interests and to make use of the political system in furthering their interests".

A Baltimore, la nascita del Community Action Program è preceduta da diverse iniziative che si pongono l'obbiettivo di migliorare la fornitura dei servizi pubblici e di welfare nella Inner-city. Nel 1962, l'*Health and Welfare Council* presenta un piano per l'ideazione di un programma sperimentale di riforma ed allargamento dei servizi di welfare. Un primo finanziamento proviene dall'amministrazioni comunale e da organizzazioni religiose quali la Associated Jewish Charities e la stessa Arcidiocesi di Baltimore. Nel 1964, mentre l'organizzazione sindacale degli insegnanti aderente alla AFL CIO propone un piano per 'un cambiamenti dinamico nel settore educativo', l'Health and Welfare Council pubblica il suo *Plan of Action* con la proposta di venticinque progetti. L'idea fondamentale del Plan of Action – soprattutto alla luce di quanto caratterizzerà in seguito l'introduzione del Community Action Program - é l'istituzione di un'agenzia chiamata a governare la fornitura integrata dei servizi e la partecipazione degli utenti: il Community Action for Neighborhood Development and Organization, secondo i proponenti, doveva essere diretto da una dipartimento di nuova istituzione in seno all'amministrazione comunale. Ogni quartiere oggetto del programma doveva vedere la nascita di un *Neighborhood Development Center* "with the chief goal of promoting organized self-help efforts and mutual support". Contestualmente, un altro piano caratterizzato da una forte enfasi sull'autorganizzazione e la partecipazione degli abitanti, é proposto dalla *Union for Jobs or Income Now*, un'organizzazione afro-americana di orientamento più radicale.

Nel Febbraio del 1965, l'amministrazione comunale in esecuzione del Economic Opportunity Act istituisce finalmente la *Community Action Agency*, sul modello del Plan of Action. I finanziamenti sono al 90% di origine federale. Non tutti i programmi contenuti nel Plan for Action sono però inclusi nel Community Action Program. Dei venticinque proposti ne rimangono quindici: si prevedono interventi dalla formazione al lavoro alla pianificazione familiare, dal sostegno alla lettura a servizi di Day Care, da iniziative per l'adolescenze volte a contrastare il formarsi delle Gangs fino all'assistenza legale. Sono inoltre istituiti i Neighborhood Service Centers. La nuova struttura doveva funzionare:

"as a central neighborhood location to which residents can come with their problems and be put in touch wit the appropriate helping resources. In effect, the NSC is designed to become the focal point for individual and neighborhood efforst to overcvome poverty" (Bachrach e Baratz, 1973).

La decisione dell'amministrazione comunale di modellare la formulazione del Community Action Program a Baltimore sul Plan of Action determina una crescente conflittualità con la leadership della comunità afro-americana che vede nel piano una creatura della 'superstruttura bianca'. Si costituisce così l' *Anty-Poverty Action Committee* (APAC), un coordinamento di organizzazioni afro-americane il cui obbiettivo è quello di assicurare una più ampia presenza della comunità afro-americana e dei residenti dei quartieri oggetto del nuovo programma e nella *Community Action Commission*, la struttura chiamata a governarne l'implementazione. Questa, secondo Baratz, formata in maggioranza da bianchi, é fatta per escludere le voci più radicali. Ma anche nel caso di Baltimora, diversi fra i dirigenti della Community Action Agency si trovano ben presto così – con la collaborazione di organizzazioni già citate quali CORE, SNCC ed U-JOIN – a spingere per l'autorganizzazione delle popolazioni delle aree oggetto del programma, attraverso la loro diretta mobilitazione in conflitti sull'erogazione dei servizi che chiamano in causa il funzionamento stesso dell'amministrazione comunale ed i suoi principi. Ma l'allargamento della partecipazione afro-americana alla vita pubblica della città si trova a molto presto a raggiungere i propri limiti. Il declino dei programmi federali e la frammentazione delle organizzazioni afro-americane rappresentano due fattori importanti del declino e successivo esaurimento di questa stagione. Contestualmente, con l'esaurirsi della spinta del movimento per i diritti civili, le generazioni più giovani della comunità, frustrate dalla disoccupazione e dalle dure condizioni sociali cui sono sottoposte, si trovano ad alimentare una domanda politica più radicale. Ricorda McDougall (1993):

"The black community was now split between militant separatists and Black Power advocates, on the one hand, and the stablished middle-class leadership of the NACCP and the Urban League on the other. Neither side had the combination of organizational ability and moral authority they commanded together during the civil rights movement, which wound down after the riots of 1968. White attitudes, particularly in the suburbs, began to harden".

La rivolta del 1968 rappresenta il tragico momento di verifica di questa tendenza alla radicalizzazione di settori rilevanti della comunità afro-americana. Nel corso degli anni sessanta, Baltimore rimane largamente immune dalle esplosioni di violenza razziale che avevano caratterizzato altre città a forte presenza afro-americana (Bachrach e Baratz, 1973). Martin Luther King viene ucciso il 4 aprile del '68, il giorno successivo nel ghetto di East Baltimore esplodono violenti disordini. La sera

stessa il Governatore repubblicano del Maryland e futuro vice-presidente di Richard Nixon, Spiro Agnew proclama la legge marziale ed invia 550 soldati della guardia nazionale, raggiunti domenica sera da 5000 soldati regolari. La rivolta lascia sul campo 6 morti, 700 feriti, 500 persone arrestate e 1000 esercizi commerciali distrutti per un costo totale di circa 14 milioni di dollari. Ma i suoi effetti più gravi si registrano negli anni successivi con un'ulteriore accelerazione del *white flight* e del declino della *Inner city*. Nel 1971, a tre anni dalla rivolta, gli incassi delle attività commerciali e di intrattenimento in downtown sono crollati del 40/50%. La violenza diventava così, secondo Bachrach e Baratz (Bachrach e Baratz, 1973) una nuova fonte di potere degna di considerazione nell'ambito del processo politico:
"Where previously, moderate black leaders sought their objectives whithin established political channels and in accordance with accepted values and procedures, many of them now were prepared, if necessary, to operate outside established channels and in defiance of accepted rules".
Come abbiamo visto, la radicalizzazione dell'orientamento politico della comunità afro-americana rappresenta secondo Durr un fattore fondamentale nell'emergere della nuova presenza politica della *working-class* bianca sulla scena urbana. E' la stessa era del *big government* a contribuire all'evoluzione delle attitudini politiche della working class. Ricorda Durr (2003):
"To many, it seemed all too clear where the tax dollars – particularly at the federal level – were going. Baltimore's welfare rolls exploded during the decade. In 1960, 5218 families with nearly 18.000 children were in welfare. Ten years later there were 26.666 families with 77.000 children on the rolls – five times as many. The city had one of the nation's first Community Action programs, a Great Society antipoverty nitiative supported by both federal and city funds. Baltimore's Community Action Program spending started at for million dollars in 1965 and peaked at 15 millions in 1969".
Insofferenza moltiplicata dalla sensazione che la crescente spesa sociale non fosse capace di arginare il generalizzarsi di comportamenti criminali ed il crescere dell'insicurezza. A Baltimore, fra il 1965 ed il l970, i furti triplicano e le rapine quadruplicano. Fra il 1961 ed il 1968, il numero di omicidi aumenta del 45% a livello nazionale mentre in Maryland aumenta del 105%. Nell'estate del 1968 – a pochi mesi dalla rivolta razziale - Baltimore diviene la quinta città del paese per numero di omicidi per abitante (Durr, 2003). Tutte tendenze destinate, come vedremo, ad amplificarsi negli anni successivi.

In questo quadro emerge una nuova stagione di *community organizing* che investe i quartieri bianchi indebolendo la stabilità del sistema dei *clubs* democratici fino ad allora dominante. Nuovi leader locali si trovano a sfidare i vecchi equilibri in seno al Partito democratico. Ad emergere é una nuova politica dell'orgoglio *ethnics* che secondo Durr non é da interpretare come una reazione razzista alla mobilitazione afro-americana quanto il frutto stesso del movimento dei diritti civili. La nascita nel 1971 della South East Community Organization (SECO)– sull'onda della protesta dei residenti contro la realizzazione di una bretella autostradale - è esemplare di questa nuova stagione. Uno dei più importanti fronti conflittuali per i *white ethnics* è ancora una volta quello della desegregazione scolastica. Con il procedere del *white-flight* la segregazione scolastica si presenta con un nuovo volto nell'America urbana. Nel 1970, a Baltimora delle 215 scuole della città settanta sono totalmente afo-americane e

dodici totalmente bianche. Nell'Aprile del 1971, con il caso Swann *vs* Mecklenberg, la Corte Suprema decide l'utilizzo del cosidetto *busing* per intervenire nelle situazioni di segregazione scolastica dipendenti dalla segregazione residenziale. Tre anni dopo, nel 1974 , su istruzione del governo federale, l'amministrazione cittadina elabora un piano di *busing* che incontra una forte opposizione nei quartieri *white ethnics*, a partire da quelli rappresentati da SECO. La protesta assume da subito toni fortemente antifederali: si accusa il piano per il *busing* di essere un ricatto di Washington. Dovrebbero essere i quartieri a governare le proprie scuole e non il governo federale, affermano i residenti coinvolti nelle lotte ed organizzati nella Southeast Desegregation Coalition. L'idea – come suggerito dallo stesso nome dell'organizzazione – è quella di una diversa gestione dell'integrazione razziale. Compare così l'argomento della discriminazione del governo federale nei confronti della working class bianca. Ricorda Durr (2003):

"Barbara Mikulsky (la leader di Seco), now on the city council, took the opportunity to accuse HEW of discriminating against urban working class whites, demanding to know why it did not force suburban school districts to desegragate. Mikulsky had brought up a glaring contraddiction in the politics and geopgraphy of American race relations – one that blue-collar baltimoreans had been sensitive to at least since 1964, when the South Baltimore Enterprise condemned the hypocrisy of suburbanites 'segragated by sheer wealth'. Urban whites, it seemed, had long been expected to pay for the racism of the nations as a whole. Suburbanities, effectively insulated from the urban black poor by real estate prices, could remain above the fray and even cthe city condemned 'racist' whites in the city. The Supreme Court made this exemptionthe law of the land less than a month after Mikulsky spoke, excluding surrounding counties from urban desegregation plans in the Milliken vs Bradley decision that grew out of a Detroit case."

Complessivamente, i quartieri di Southeast Baltimore diventano fra la fine degli anni sessanta e gli anni settanta una delle sedi privilegiate per lo sviluppo ed il confronto fra tipi diversi di riattivazione dei *white ethnics* sulla scena urbana. All'ispirazione populista degli inizi, Seco diviene una delle prime esperienze di professionalizzazione e 'normalizzazione' del community organizing. Ottenuto un finanziamento di 100.000 dollari dalla Ford Foundation, Seco diviene un'organizzazione dotata di uno staff di 15 persone e di un bilancio di 200,000 dollari. Una svolta che non incontra il favore dei protagonisti della mobilitazione *antibusing* che fondano così una nuova organizzazione di quartiere, Neighborhood United.

Ma il riorientamento del *community organizing* e la sua crescente professionalizzazioni non interessano esclusivamente i quartieri *white ethnics*. Con il tramontare della stagione dei diritti civili e del potere nero, anche nella comunità afro-americana ad emergere é un nuovo approccio al *community development* che vede il ricorso al conflitto accompagnarsi a nuove strategie di auto-governo. Ne è un buon esempio quanto accade a Park Heights, un quartiere prima ebraico e successivamente afro-americano in virtù di un'assai veloce transizione razziale. Alla fine degli anni sessanta, l'amministrazione preoccupata dal deterioramento dello stock abitativo la designa Neighborhood Development Program Area, con gli obbiettivi di migliorare l'erogazione dei servizi ed intervenire sul deterioramento dell'*housing*. Contestualmente nascono la Park Heights Development Corporation (PHDC) e la Lower Park Heights Coordinating Council (LPHCC). Nel 1969, il piano della città

arriva a comprendere il completo *redevelopment* di un'area – Coldspring – prossima a Park Heights, un processo che prevede per la prima volta la partecipazione dei cittadini per mezzo della LPHCC. Successivamente, per realizzare i piani di sviluppo dell'area, nasce nel 1976 la *Park Heights Community Corporation*, un esempio rilevante dell'approccio olistico della prima fase del community development. Ricorda McDougall (1993):

"Its staff grew to nearly fifty, doing basic community organizing, convening groups to plan small area implementation, engaging in land-use planning and rezoning and commercial redevelopment in industrial areas. It established a community health center and opened the Park Heights Street Academy, a private school for disadvantaged youths. But the group wanted to move beyond the planning and social service. They had their sights set on economic development, a 'piece of the pie'".

Nel corso degli anni ottanta le attività si diversificano ulteriormente. Accanto al consistente impegno nella riqualificazione dell'*housing* molto importanti sono i programmi a sostegno dello sviluppo economico, con l'apertura di un parco industriale, la concessione di prestiti per l'avviamento di progetti di impresa, la realizzazione di un incubatore d'impresa, ed il sostegno alla rivitalizzazione del commercio locale. I fondi federali – i Community Development Block Grants di cui abbiamo già parlato – sono in una prima fase indispensabili, ma successivamente, con il declino dei finanziamenti federali, l'enfasi é tutta per interventi di sviluppo a scala minore, come nel caso dei programmi di sostegno alla creazione di nuove piccole imprese nel quadro del *Maryland Self Employment Initiative for Development* (SEID) del 1988. L'idea era quella di finanziare l'avvio di piccolo imprese – specie femminili – come strategia di auto-impiego finalizzata all'attivazione dei recipienti di trattamenti di welfare nella inner-city. Ad affermarsi in quegli anni sono anche i Community Land Trusts (CLT) che, nati su iniziativa di organizzazioni no-profit, hanno l'obbiettivo di preservare l'accessibilità dell'*housing* attraverso forme di cessione di alloggi in comodato d'uso alle famiglie a basso reddito.

4.4 Urban Renaissance or Dual City?1956-1999 Stagioni, attori e progetti del Downtown Redevelopment.

Atto Primo: la costruzione del Charles Center. Il problema della caduta dei valori immobiliari nell'area di Downtown è già avvertito nel corso degli anni trenta. Nel decennio successivo, la città anticipa il Governo federale sulla strada dell'Urban Renewal. Diversi esperimenti di riqualificazione di aree degradate sono condotti dall'amministrazione comunale e dalla *Citizens Planning and Housing Association* (CPHA), un'associazione impegnata sui temi del planning. Successivamente, nel 1956, con la nascita della *Baltimore Urban Renewal and Housing Agency* (BURHA) e del *Greater Baltimore Committee* (GBC) il campo d'azione del Downtown Redevelopment muta in modo fondamentale. Se la nascita di BURHA è frutto della volontà dell'amministrazione di migliorare il coordinamento degli interventi di Urban Renewal, quella di GBC rappresenta il crescente coinvolgimento dei circoli economici nei progetti di rivitalizzazione urbana. Modellata sull'esempio della *Allegheny Conference,* determinante nella rivitalizzazione urbana di Pittsburgh, la nuova organizzazione é formata dagli *executives* delle prime cento imprese dell'area metropolitana (Lyall, 1983). GBC riconosce il rischio che il degrado dell'area di downtown – che all'inizio degli anni cinquanta è affetta dal declino dei valori immobiliari, dalla chiusura di imprese attività commerciali e dall'aumento del numero

di proprietà vuote o inutilizzate - rappresenta per il destino politico ed economico dell'intera regione urbana. La risposta alla crisi consiste nell'idea di un piano di riqualificazione di grande impatto, capace di valorizzare la proprietà immobiliare ed attirare nuovi investimenti privati anche attraverso il ricorso ai fondi federali resi disponibili dall'Urban Renewal Act. Nel 1958, GBC sottopone all'amministrazione comunale un piano per la realizzazione nell'area di un nuovo centro direzionale, il cosiddetto *Charles Center*. Ottenuto il sostegno dell'amministrazione comunale, il GBC istituisce il *Charles Center Management Office*, chiamato a dirigere la realizzazione del progetto. Il piano prevede l'acquisizione pubblica, per mezzo del ricorso al dispositivo dell'*eminent domain,* delle aree oggetto di *redevolpment*, e la demolizione di gran parte delle costruzioni in esse presenti e per l'urbanizzazione primaria e secondaria delle aree liberate. Successivamente, le aree riqualificate ed attrezzate sono rivendute ad operatori privati. Otto torri per uffici, nuove superfici commerciali, alberghi per 800 stanze, un teatro di 3000 posti e 4.000 posti auto sono destinati a sorgere nel cuore della vecchia downtown (Walters e Miserendino, 2008). Ottenuta l'approvazione del piano da parte del Consiglio comunale nel 1959, il nuovo progetto - dominato dalle torri razionaliste disegnate da Mis Van de Rohe - vede lentamente la luce fra gli anni sessanta e settanta.

Atto Secondo: il Redevelopment dell'Inner Harbor. Nel corso degli anni sessanta, approfonditasi la crisi della città ed avviata la realizzazione della prima iniziativa di partnership fra l'amministrazione pubblica ed operatori privati, gli imperativi del *downtown redevelopment* si fanno pressanti e la sua realizzazione sempre più credibile. Nel 1964, Amministrazione comunale, il *Committee for Downtown* – un'organizzazione di rappresentanza di imprese e proprietà dell'area - e GBC propongono un piano per l'Inner Harbor per una spesa di 260 milioni di dollari - 1,74 miliardi circa in valuta attuale - in trent'anni. Il piano prevede massicci investimenti pubblici ed un limitato apporto di risorse private per il completo ridisegno del *waterfront*, la realizzazione di un nuovo centro direzionale denominato World Trade Center ed un'ulteriore estensione del Charles Center, la costruzione di 3600 nuovi alloggi, di un nuovo Campus universitario e nuove strutture ricreative fra le quali una marina, il *Science Center* ed un teatro. Un nuova creatura semi-pubblica, il Charles Center – *Inner Harbor Management* (CC-HI), é chiamata a gestire la realizzazione del nuovo progetto. Con lo stanziamento dei fondi federali nel 1968, si avviano i lavori nell'Inner Harbor con la chiusura o delocalizzazione, come nel caso del Charles Center, di un alto numero di imprese (Walters e Miserendino, 2008). Contestualmente, la State Highway Administration, di fronte alle vivaci proteste dei residenti nei quartieri coinvolti, abbandona l'idea della costruzione di una bretella autostradale lungo il confine meridionale dell'area in via di riconversione. Ma fra gli anni sessanta e settanta maturano condizioni nuove rispetto alla prima fase del *redevelopment*. Ad emergere sono una nuova più stabile ed aggressiva coalizione a sostegno dei progetti di rivitalizzazione, cui si associa una diversa visione del futuro della città e del suo modello di sviluppo. L'elezione a sindaco nel 1972 di William Donald Schaefer – esponente della *political machine* democratica della città – rappresenta l'evento fondamentale della nuova stagione della rivitalizzazione. Secondo Lyall (1983), con Schaefer, va al potere un ristretto gruppo di dirigenti – accomunati dalla passata militanza nelle fila della citata CPHA - molto motivati e concordi sul modello di sviluppo della città. E' in particolare questo gruppo dirigente ad immaginare, con l'aggravarsi della crisi produttiva, un futuro turistico e ricreativo per la città. Ma è lo

stesso clima di scontro sociale e razziale dell'America urbana di quegli anni a suggerire, in una Baltimore ancora traumatizzata dalla violenta rivolta Afro-americana dell'Aprile del 1968, questo ri-orientamento del processo di *redevelopment*. Secondo Harvey (1991), "it was precisely in this context that many in the city sought for some way to restore a sense of civic pride, some way to bring the city togheter as a working community, some way to overcome the siege mentality with which investors and the citizenry viewed the inner city and its downtown spaces. The coalition that was to form was much broader than the Great Baltimore Committee. It included church and civil rights leaders, distressed that the riots generated as much self-inflicted pain as social redress for those doing the rioting: academics and professionals, including downtown lawyers, suddenly made aware of the wretched living conditions of the majority of the city's population; city officials who had long striven to build a better sense of community: and downtown business leaders who saw their investment threatened". In questo clima, l'idea di una fiera cittadina da organizzare nella *downtown* in corso di riqualificazione è vista ottiene un consenso ampio e convinto. La sua prima edizione, nel 1970, attira 340.000 visitatori, cresciuti fino ai 2 milioni del 1973 quando, per la prima volta, si tiene nell'Inner Harbor. Un evento capace, secondo Harvey (1991), di suggerire "an entirely different set of uses to which that site could be put. The city fair proved that large numbers of people could be attracted downtown without having a riot. It also helped Baltimore to rediscover the ancient Roman formula of bread and circuses as a means of masking social problems and controlling discontent". Con il Sindaco Schaefer, la macchina del *redevelopment* prende quindi slancio. Fra il 1976 ed il 1986, l'amministrazione comunale riesce ad attrarre 800 milioni in investimenti privati di cui circa la metà destinati ai progetti in downtown. Sono così inaugurati il nuovo centro congressi (1979), il Hyatt-Regency Hotel (1979), il Festival Market Place promosso dalla *Rouse Corporation* – due padiglioni di ristoranti e negozi immediatamentre lungo la passeggiata sulla baia (1980) - il National Acquarium (1981). Precedentemente, sono realizzati la riqualificazione del primo molo del porto (1972), il Maryland Science Center e l'Harbor Campus del Community College of Baltimore, entrambi aperti nel 1976. Un nuovo successo turistico, i due milioni e mezzo di visitatori giunti nell'Inner Harbor in occasione delle celebrazioni per il bicentenario della città, allarga ulteriormente il consenso per il nuovo modello di sviluppo turistico-commerciale di downt-town, approvato successivamente in un referendum anche dall'elettorato cittadino con il 54% dei consensi nonostante la vivace campagna di chi denuncia la privatizzazione e commercializzazione del Waterfront della città (Lyall, 1983; McDougall, 1993). Con gli anni ottanta lo skyline lungo l'*Inner Harbor* cambia in modo ancor più spettacolare, con la costruzione di nuovi edifici per uffici e l'apertura di quindici alberghi fra il 1980 ed il 1989. La scommessa del turismo ricreativo e congressuale pare vincente: quasi inesistente prima del 1980, il settore turistico attira sette milioni di presenze nel 1991. Baltimore diviene così *Renaissance City*, un modello per tutte le città della cosiddetta *Rustbelt* impegnate in una lotta per la sopravvivenza di fronte alla nuova violenta fase di deindustrializzazione dell'economia. Schaefer è nominato Miglior Sindaco d'America dalla rivista *Esquire* nel 1984, mentre *Time* dedica due reportages al miracolo dell'Inner Harbor ed il *London Sunday Times* celebra, nel 1987, le virtù della conversione di un triste e declinante porto in un nuovo *playground* di successo per milioni di nuovi turisti in arrivo (Piccinato, 2002; Walters e Miserendino, 2008). La rifunzionalizzazione dell'Inner Harbor attira nuovi progetti immobiliari,

questa volta residenziali. In una città impoverita, l'amministrazione comunale persegue l'obbiettivo dell'attrazione di nuovi residenti abbienti capaci di richiamare ulteriori investimenti privati e di sostenere il gettito fiscale della città. Nuovo *housing* di lusso é in via di realizzazione nelle aree prossime all'Inner Harbor, con il dispiegarsi dei primi controversi processi di gentrificazione di storici quartieri della *working class* quali Canton e Fells Point. Nel corso degli anni ottanta, l'aumento del 400% dei valori immobiliari dell'Inner Harbor e nuovi investimenti per un totale di 1,6 milardi di dollari fanno sognare al Sindaco Schaefer ed agli altri protagonisti della macchina redevelopment, lo sviluppo indefinito di una nuova *gold coast* fatta di housing di lusso, passeggiate sulla baia, ristoranti e negozi lungo l'intero waterfront della città (Levine, 2000). Un sogno destinato a realizzarsi, almeno in parte, nel corso degli anni ottanta e novanta.

Atto Terzo: la tracimazione del Redevelopment. Sul finire degli anni ottanta, il modello di sviluppo proposto dal Sindaco Schaefer è messo in discussione. Nel 1987, la pubblicazione del rapporto Baltimore 2000 della Morris Goldsaecker Foundation (Szanton, 1987) contribuisce a rendere evidenti le tante ombre negli anni della *Renaissance City*. Innanzitutto, ad essere stigmatizzata é l'incapacità del nuovo modello di sviluppo di intervenire sulla persistente perdita di popolazione, la fuga dei residenti più abbienti e la conseguente ulteriore riduzione del gettito fiscale. Sempre più povera, la città dipende dai trasferimenti federali e statali al suo bilancio. Una tendenza particolarmente pericolosa in anni – quelli della rivoluzione *reaganiana* – di violenta riduzione dei trasferimenti federali alle città. Riduzione che, costringendo l'amministrazione comunale ad un'ulteriore contrazione della spesa, rende ancor meno attraente la prospettiva di risiedere in città. Il rapporto é egualmente pessimista sulle prospettive economiche complessive della città, a partire da quelle del suo mercato del lavoro, destinato a vedere il suo peso ridursi nell'ambito di quello dell'area metropolitana. Ad un'ulteriore contrazione dell'impiego manifatturiero non corrisponde una crescita adeguata né nel terziario povero né in quello avanzato. Il giudizio sugli anni di Schaefer é dunque molto duro. Secondo gli estensori di Baltimore 2000, "all in all, the effect of these developments (le nuove realizzazioni nell'Inner Harbor) is to make Baltimore a city increasingly devided – a city on the one hand of the well to do, mostly white and diminishing in number, and on the other of the poor largely black and much more numerous. The middle will have been largely squeezed out" (Szanton, 1987). Per contrastare il declino della città, il Rapporto propone una strategia che punti al miglioramento del sistema scolastico, all'espansione del mercato del lavoro ed all'introduzione di forme di governo metropolitano. Occorre comunque proseguire sulla strada del *redevelopment*, evitando potenziali conflitti fra l'agenda dello sviluppo e la nuova agenda 'sociale' di cui la città ha urgente bisogno. Per Baltimore 2000, "especially unfortunate would be the proposal of a private economic development agenda by the business community while the black community committed itself to a competing program of greatly enlarged public services. As one adviser argued, a black mayor must be ambraced by the business community" (Szanton, 1987). E' quindi il primo sindaco afro-americano della città - Kurt L. Schmoke, eletto nel 1987 – ad avviare una nuova fase di *redevelopment* sostenuta da investimenti pubblici di dimensioni davvero imponenti. Nonostante le sue forti critiche agli anni di Schaefer in gran parte riprese da Baltimore 2000, l'enfasi su di un modello di sviluppo più equilibrato e sensibile alla coesione sociale e territoriale della città ed il parziale allargamento della coalizione al potere a

nuovi attori organizzati (Orr, 1996) il *redevelopment* dell'Inner Harbor conserva un ruolo del tutto centrale nell'agenda della nuova amministrazione. Fra le nuove realizzazioni, la costruzione di uno stadio di football ed uno di baseball per un importo complessivo di 500 milioni di dollari, l'espansione del centro congressi della città (151 milioni), un centro di biologia marina denominato Columbus Center (147milioni) e due nuovi hotel (85 milioni in facilitazioni fiscali). Contestualmente, ha inizio la stagione delle riconversioni della vecchia edilizia portuale ed industriale in residenze, uffici ed attrezzature culturali, ben rappresentata dalla realizzazione nel 1998 del progetto *Power Plant* con nuovi negozi, ristoranti e sale cinematografiche (Levine, 200). Come abbiamo detto, le diverse fasi di *redevelopment* delle aree centrali e dell'Inner Harbor della città determinano trasformazioni profonde anche nelle aree residenziali confinanti. I già citati quartieri della *working class* bianca – Canton, Fells Point e Federal Hill - subiscono gli effetti di processi di gentrificazione cui contribuiscono progetti promossi da grandi operatori immobiliari in collaborazione con l'amministrazione cittadina. Già negli anni settanta, i valori immobiliari delle *row houses* nelle tre aree citate salgono dai 15.000 dollari di inizio decennio ai 150.000 di fine decennio. Il 'tracimare' della valorizzazione immobiliare è determinata, come nota Merrifield (1993), dalla progressiva saturazione delle opportunità di sviluppo nell'Inner Harbor: "the frontier of profitability in Baltimore has shifted eastwards where it has proceeded to transform abandoned dockland and industrial spaces into alternative commercial uses. This has been true for Fells Point and, more latterly, for Canton. As property values have risen redevelopment has taken a dynamic of its own". La vicenda della conversione ad uso residenziale dello stabilimento dell'*American Can Company* nel quartiere di Canton – analizzata dallo stesso Merrifield - rappresenta efficacemente la logica di funzionamento del *redevelopment* residenziale. Nel 1988, l'American Can, un'impresa alimentare che occupa negli '50 2000 persone, chiude definitivamente, vittima delle controverse operazioni finanziarie di un management impegnato nella progressive finanziarizzazione dell'impresa a scapito della sua tradizionale vocazione manifatturiera. L'edificio della vecchia fabbrica, proprietà dell'impresa, si rende così disponibile ad usi più remunerativi di quelli industriali. L'acquirente dell'area intende muoversi nel solco di altri progetti residenziali nel quartiere, proponendone uno di grandi dimensioni – denominato *American National Plaza* - con la previsione di una torre residenziale di 22 piani ed altri edifici ad uso commerciale e terziario. Il tutto per una domanda ad alto reddito, poco coerente con la storica composizione sociale del quartiere, dominata dall'eredità di una *working-class* di origine prevalentemente est-europea. Al di la del suo esito - il progetto fallisce a causa dell'opposizione degli abitanti del quartiere organizzati in associazioni e campagne di grande efficacia, quali la Southeast Coomunity Organization e la Harborwatch Campaign - la vicenda é significativa per il suo rappresentare plasticamente il funzionamento della macchina del *redevelopment* avviatasi nella lunga transizione post-industriale della città. Una grande impresa manifatturiera che chiude per le scelte di finanziarizzazione del suo management, un capitale fisico precedentemente remunerato per mezzo di un uso industriale riconvertito ad un uso immobiliare ora considerato molto più remunerativo; un'amministrazione comunale incline, in un contesto di acuta competizione territoriale, ad accettare le condizioni imposte dagli operatori immobiliari nella prospettiva di un aumento del gettito fiscale determinato non solo dal nuovo imponibile immobiliare ma soprattutto dall'arrivo di nuovi residenti benestanti; il

contributo pubblico – anche federale, nello specifico, con l'erogazione di un *Urban Development Action Grant* – ad un progetto immobilare privato; l'opposizione resistenziale – ma questa volta singolarmente efficace – del quartiere che vede nel redevelopment la distruzione fisica e simbolica della memoria e dell'identità del quartiere attraverso un progetto finalizzato esclusivamente alla massimizzazione del profitto e senza alcuna relazione con la vita della comunità locale. Il sogno di una nuova *Gold Coast* che dall'Inner Harbor si estendesse indefinitamente verso est si nutriva di progetti di questo tipo, progetti che nella gran parte dei casi erano destinati – diversamente da quello qui brevemente descritto – ad essere realizzati.

Il dibattito sul Redevelopment: Urban renaissance o Dual City?

Dopo la crisi: una nuova economia ed una nuova politica urbane La vicenda del *downtown redevelopment* a Baltimore è un modello perfetto per sostenitori ed avversari delle nuove politica ed economia urbane scaturite negli Stati Uniti dalla grande crisi degli anni settanta del novecento. Per la geografia urbana di ispirazione marxista, nella ricostruzione offerta da Hackworth (2007), a determinarsi in quel decennio è il passaggio da un regime *keynesiano* ad uno *neoliberale* di produzione e regolazione dello spazio urbano. Prima degli anni trenta – sostiene Hackworth - la prototipica città americana consiste della giustapposizione di aree industriali e residenziali egualmente coese. Con la crisi 1929 si avvia il lungo processo di decentramento che dominerà la vicenda urbana nordamericana per decenni: il nuovo ciclo espansivo del capitale si riflette in una prima fase di suburbanizzazione. Con la fine della Seconda Guerra Mondiale, il processo di decentramento tracima dalla scala metropolitana a quella nazionale: l'ascesa della cosiddetta *sunbelt* a sud ed a ovest condanna le città, fra le quali Baltimore, del Nord-Est e del Mid-West – ora definite come *Rust-belt* – ad un lungo e doloroso declino seppure relativo. Questo avviene mentre il decentramento si approfondisce anche alla scala locale, in molte *inner cities* si tentano così strategie di *slum removal* ed *urban renewal* che si rivelano in gran parte fallimentari. E' questo il cosiddetto *directive period* della storia urbana del paese, l'epoca dominata dal profilo di nuovi tecnocrati quali Robert Moses che a New York gestisce una fase di intensa modernizzazione urbana sull'onda dei nuovi programmi federali. Questo tipo di esperienze rappresentano l'acme del tipo keynesiano di organizzazione dello spazio urbano. Una formula che associa, attraverso l'intervento diretto e massiccio del governo federale, suburbanizzazione di massa ed espansione della produzione e del consumo in mercati quali quello automobilistico e dei beni durevoli. Un modello che si rende improvvisamente obsolescente con la crisi del 1973. La crisi degli impieghi industriali conduce gli investitori a cercare usi più remunerativi per i propri capitali consolidando il riorientamento delle economie urbane verso modelli di sviluppo dominati dai settori terziario, finanziario ed immobiliare. Contestualmente, si abbattono sulle città e le loro amministrazioni gli effetti del cambio di paradigma anche a livello politico: in particolare negli anni ottanta, i trasferimenti federali per le politiche urbane si ridimensionano in modo netto. Il contesto finanziario si fa così per le città particolarmente ostile, una situazione destinata a peggiorare con la svolta federalista promossa dalle amministrazioni repubblicane nel corso degli anni ottanta: prese da crisi fiscali non raramente parossistiche – come quella di New York nel 1974 – le amministrazioni cittadine aderiscono in massa al modello della *entrepreneurial city*, caratterizzato dall'espandersi di regimi localizzativi particolarmente vantaggiosi per gli operatori

privati, la cessione di aree pubbliche e la progressiva deregolamentazione dei dispositivi di zoning. Inoltre, il settore immobiliare è profondamente ristrutturato, la sua scala operativa da locale diviene nazionale e transnazionale: a *developers* tipici dell'era keynesiana come i Levitt si sostituiscono grandi concentrazioni come quella dei Rouse. Tutti questi processi alterano il modo capitalistico di organizzazione dello spazio urbano proprio dell'era keynesiana producendo una nuova geografia di cui la ritrovata attrattività delle aree centrali rappresenterebbe l'aspetto centrale e più appariscente. Per autori di diverso orientamento quali Kasarda (1982, 1985), del tutto inevitabile il compiersi del destino post-industriale dell'America urbana, le amministrazioni cittadine invece di inseguire poco realistici disegni di rilancio delle proprie inevitabilmente declinanti economie manifatturiere, devono orientarsi aggressivamente verso un nuovo modello di sviluppo fondato sull'espansione dei mercati del turismo, dell'intrattenimento e dei servizi all'impresa. Al servizio di questo nuovo modello, una nuova stagione di *Urban Renewal* deve trasformare radicalmente le *inner-cities* in crisi, concentrandovi le funzioni trainanti della nuova economia urbana. Per i sostenitori del nuovo *Urban Renewal*, i progetti di rivitalizzazione urbana migliorano il clima economico locale incarnando l'ideale di città in movimento, decise ad uscire dalla crisi e dal loro passato industriale; contribuiscono, con l'espansione dei mercati dei servizi e dell'intrattenimento determinati dai nuovi progetti immobiliari, alla creazione di nuove opportunità di lavoro per la manodopera poco qualificata ora esposta al rischio della disoccupazione a causa del declino del settore manifatturiero; agiscono da moltiplicatori degli investimenti privati contribuendo all'aumento del gettito fiscale a disposizione delle amministrazioni locali (Levine, 1987). Complessivamente, la nuova divisione internazionale del lavoro, scaturita dalla crisi, suggerisce alle città di investire massicciamente nell'attrazione del terziario avanzato che esprime una domanda agglomerativa intercettabile dalle *inner-cities*. Terziario avanzato cui segue necessariamente lo sviluppo del terziario povero, i cui servizi sono fondamentali negli stili di vita dei nuovi ceti affluenti. La lunga stagione del *redevelopment* di Baltimore incarna perfettamente le traiettorie descritte in questo tipo di letteratura, quella critica di orientamento marxista e quella apologetica qui rappresentata con Kasarda.

La nascita di una nuova Governance Urbana. Il disegno di una nuova *governance* urbana capace di promuovere diffuse ed efficaci forme di partnership fra poteri pubblici ed operatori privati è centrale nel perseguimento del nuovo modello di sviluppo prefigurato da Kasarda (1982, 1985). Per Lyall (1983), Baltimore rappresenta, da questo punto di vista, un vero e proprio modello per le altre città, ansiose di intercettare nuove risorse private. Lo stabilirsi di un quadro consolidato di partnership fra settore pubblico ed operatori privati si rivelava fondamentale per la realizzazione di progetti di grande impatto, troppo rischiosi per essere affidati alla sola iniziativa privata. Altrettanto fondamentale, era stata la capacità dell'amministrazione comunale di utilizzare appieno, nella realizzazione dei progetti nell'Inner Harbor, una nuova generazione di fondi federali espressamente finalizzata all'attivazione di partnership miste, gli *Urban Development Action Grants* promossi dall'amministrazione Carter alla fine degli anni settanta. Ma, secondo Lyall (1983), l'intero processo non sarebbe mai stato possibile in assenza di una coalizione di attori molto stabile e coesa, capace di accompagnare la crescente complessità organizzativa ed istituzionale della nuova *governance* urbana. Per Lyall (1983), "the ability to take the plunge and establish a new organization or restructure an existing one as needed is

aided immeasurably by the considerable stability that Baltimore has experienced in both its political personnel and its major business leaders. The city has had only two mayors and three heads of BURHA/HCD over the last fifteen years and nearly one-third of the founding members of GBC are still active members in that organization today, some twenty-five years later". Finita l'epoca dei meri trasferimenti pubblici a sostegno di iniziative private, la coalizione al potere a Baltimore era stata soprattutto capace di produrre strumenti sempre più sofisticati di finanziamento pubblico ed attrazione di investimenti privati nei progetti di rivitalizzazione urbana. Il passaggio dalla prima alla seconda stagione del *redevelopment* era il frutto di questa capacità, che vedeva con il salto di scala nelle dimensioni ed ambizioni dei progetti il contestuale accrescersi dell'impegno finanziario pubblico. Infatti, mentre la realizzazione del Charles Center aveva visto l'iniziativa privata protagonista, il redevelopment dell'Inner Harbor aveva viceversa visto la centralità dell'intervento pubblico, anche dal punto di vista finanziario. Secondo Lyall (1983), "these subsidies are justified by the projects' spillover effects: the stability they will give to real-estate values and the tax base in the area and their inducement to subsequent private investment in housing, retail facilities, and job growth. Thus the Inner Harbor program may be thought of as leveraging on a massive scale." Per autori quali Harvey e Levine, il paradossale 'successo' della nuova *governance* urbana risiedeva nella sua capacità di ridurre concretamente gli spazi di partecipazione democratica: con il *redevelopment* ad una politica democratica si era sostituito lo 'shadow government' del Sindaco Schaefer e dei suoi alleati. Dietro al moltiplicarsi di partnerships pubblico-private, si nascondeva la rinuncia dell'amministrazione pubblica ad elaborare un visione propria dello sviluppo della città. Una rinuncia che si rifletteva nell'esproprio di fatto delle funzioni decisionali proprie alla rappresentanza democratica locale, attraverso la cessione di poteri amplissimi a strutture terze quali le tante agenzie pubbliche e semi-pubbliche responsabili dei progetti di rivitalizzazione urbana. Sul modello della già citata CCIHN, Levine (1987) rilevava come il Sindaco Shaefer si fosse distinto nella creazione di ventiquattro enti di questo tipo. L'idea fondamentale era quella di snellire e semplificare i processi decisionali, marginalizzando progressivamente la funzione dei luoghi e delle procedure democratici tradizionali, in modo da assicurare il controllo dei progetti da parte della coalizione dominante. L'esempio più controverso della nuova *governance* era il *Baltimore City Trustees Loan and Guarantee Program*, una banca a capitale prevalentemente pubblico responsabile dell'allocazione in forma di prestiti dei capitali pubblici nei progetti di *redevolpment* in corso. In dieci anni, fra il 1976 ed il 1986, l'ente concedeva prestiti per 539 milioni di dollari in 239 progetti, fra i quali alcuni di quelli di maggiore portata nell'Inner Harbor e nell'intera area di Downtown (Levine, 1987).

Il destino della città duale. Sempre per Levine (1987), "the uneven growth has been the logical outcome of an unequal partnership and a closed redevelopment decision-making process". Il fallimento del *redevelopment* era soprattutto sociale. La realtà quotidianamente esperibile della città duale – i ghetti deprivati opposti alla vetrina turistica e commerciale dell'Inner Harbor – ha progressivamente appannato l'immagine di Baltimore come una Renaissance City. Secondo Harvey (1991), la politica dell'immagine avviata con la fiera cittadina del 1970 trasformatasi in modello imprenditivo con il redevelopment dell'Inner Harbor era destinata ad essere disvelata nel suo carattere effimero ed ingannevole: "Like the city fair, the Inner Harbor

functions as a sophisticated mask. It invites us to participate in a spectacle, to enjoy a festive circus that celebrates the coming together of people and commodities. Like any mask, it can beguile and distract in engaging ways, but at some point we want to know what lies behind it. If the mask cracks or is violently torn off, the terrible face of Baltimore's impoverishment may appear". Secondo Levine (1991), dietro la maschera di cui parla Harvey, si nascondeva il fallimento della *entrepreneurial city* il cui modus operandi é stato applicato a Baltimore in modo particolarmente assertivo. Il primo prezzo pagato dalla città all'attrazione degli investimenti privati era la riduzione e ristrutturazione della spesa pubblica. Ricorda Levine (1991): "to send a signal to the business community that Baltimore was a 'pro-business city', the business development priorities were placed above social spending, and that business could count on a local government sympathetic to their interests, Schaefer implemented a 'Spartan' fiscal policy". La scelta per meno spesa sociale e più spesa per lo 'sviluppo' era funzionale al riposizionamento della città sui mercati finanziari ed all'attrazione di nuovi investimenti privati. Il risultato finale non era però valso il sacrificio iniziale. Non solo Baltimore si era dimostrata incapace di ritenere parte della sua produzione manifatturiera, ma la stagione del *downtown redevelopment* non aveva prodotto benefici per i quartieri deprivati ed i loro residenti impoveriti e scarsamente qualificati. Complessivamente, era la maggioranza afro-americana della città a pagare il prezzo del malfunzionamento sociale del nuovo modello di sviluppo. Se sul fronte urbano, gli effetti di *spill-over* della rivitalizzazione dell'Inner Harbor si erano limitati alla controversa gentrificazione dei quartieri residenziali più centrali, su quello occupazionale i risultati erano altrettanto controversi. Se la crescita del terziario avanzato intercettava un'offerta di lavoro qualificata ed in gran parte bianca e suburbana, quella delle funzioni turistico-ricreative rispondeva solo in parte all'offerta di lavoro dequalificata presente in quantità così ampie sul mercato locale. Un argomento richiamato da Olson (1976):"Of the net growth of the region, half reflects high-wage, knowledge-intensive jobs, while the other half reflects low wage jobs that pay half as much: from child care to cleaning carpets in hotel rooms or picking up Styrofoam cups on the waterfront. Nothing in between. Nothing to match the ninety thousand well paid, uninized factory jobs that have disappeared." In altre parole, la nuova economia modellata dalla *urban machine* del Sindaco Schaefer aveva fallito non solo dal punto di vista quantitativo nella sostituzione della vecchia domanda di lavoro manifatturiera: i posti di lavoro a bassa qualificazione offerti sono infatti, non solo molti meno del necessario, ma di scarsa qualità, con bassi salari ed eccessivamente esposti al carattere ciclico e stagionale di un settore come quello turistico. Il giudizio sui risultati 'sociali' del redevelopment era quindi senza appello, per Levine (2000), "along with secular trends in the American Economy, such as the rise of services and the decline in manufacturing, Schaefer's policies have helped Baltimore become the archetype of a 1980s 'dual city', a city of haves and have nots". Inoltre, sia per Harvey sia per Levine, il redevelopment non aveva conseguito un altro dei suoi obbiettivi principali, quello dell'aumento del gettito fiscale della città. Esso aveva anzi favorito un trasferimento netto di risorse pubbliche ai *developers* privati sia in termini di agevolazioni sia in termini di nuova spesa pubblica necessaria alla gestione delle aree trasformate. Più complessivamente, il nuovo modello di sviluppo, favorendo un'economia scarsamente legata al territorio faceva della città un mero punto di passaggio di flussi finanziari anche importanti ma probabilmente destinati ad *atterrare* altrove (Harvey, 1991).

4.5. Il cambio di regime? Una nuova coalizione urbana al governo della città.

Come abbiamo visto, nel corso degli anni ottanta, il modello di sviluppo proposto dal Sindaco Schaefer si trova ad affrontare una prima seria crisi di consenso. Nel decennio ottanta, é anche la profonda ridefinizione del profilo politico della comunità afro-americana a rivelarsi un fattore fondamentale nell'evoluzione del modello di sviluppo della città. In particolare, la nascita e crescita di un nuovo attore urbano - BUILD – determinerà come vedremo effetti di grande importanza non solo sui contenuti dell'agenda urbana ma anche sulla composizione stessa dell'amministrazione comunale.

Build nasce nel 1977 da un'esperienza ecumenica sviluppatasi nel corso degli anni quaranta, l'Interfaith Ministerial Alliance, una federazione di chiese afro-americana nata per contrastare la competizione fra le diverseougall, 1993) denominazioni.(McD Nel 1980, dopo un avvio incerto quanto problematico, il formarsi di nuova leadership determina il vero e proprio decollo dell'organizzazione. Nello stile di Alynsky, l'idea del nuovo gruppo dirigente è quello di caratterizzare l'organizzazione con uno stile attivo e confrontazionale. BUILD prende così a distinguersi per diverse campagne di grande impatto. La più rilevante e visibile intende aggredire il tema delle discriminazioni nella fornitura dei servizi finanziari. Ricorda Orr (1996):

"The group, making use of the Community Reinvestment Act, discovered that most banks lent only a small prtion of their mortgages finds in inner city and mainly black areas. When bank officers refused to meet with Build leadres about the matters, a groups of 60 or 70 Build members formed lines at the bank's windows and asked for change in pennis. The tactic created such aproblem for the banks that bank officers agreed to talk to a BUILD delegation. Over 500 low-income families acquired home mortgages as a result of these talks".

Un'altra iniziativa di grande impatto é una campagna per l'aumento della partecipazione elettorale che produce 10.000 nuove iscrizioni al registro elettorale della città.[15] Nel 1983, il momento é maturo per un ulteriore salto di qualità. La conferenza annuale vede la partecipazione di millecinquecento delegati e, soprattutto, di diversi esponenti politici e dell'amministrazione: segno inequivocabile della crescente influenza di Build. Nello stesso anno, BUILD conduce un'inchiesta sulle diseguaglianze nella fornitura del materiale scolastico fra i diversi istituti della città. Dall'inchiesta arrivavano pessimi risultati: gran parte delle scuole della città – a partire da quelle al servizio dei quartieri più deprivati - manca delle più elementari attrezzature. Come già rilevato da Baltimore 2000, le condizioni del sistema scolastico sono drammatiche: "Eighty per cent of the school system was black, and increasingly the system divided into a few special programs for gifted students in magnet schools, contrasted with neighborhood schools, called 'zones' or comprehensive schools, wich were overcrowded and scandalously in short supply of basic materials like textbooks"(Boyte, 1989).

Il sistema scolastico che, come abbiamo visto, si era già indebolito a partire dagli anni sessanta per il *white-flight* di studenti ed insegnanti verso le nuove destinazioni suburbane, risulta ulteriormente impoverito dalla fuga della middle-class nera che, se ancora residente in città, ricorre prevalentemente all'istruzione privata. La questione scolastica diviene così centrale nell'azione dell'organizzazione: Nel 1985, BUILD

[15] Orr, op.cit.

sviluppa un ambizioso piano di riforma scolastica denominato *Baltimore Commonwealth*, modellato sull'esempio del più noto *Boston Compact*.[16]. Per promuovere il proprio piano, l'idea di BUILD é quella di ricorrere ad un modello di 'public relations building'. Gli sforzi si orientano in particolare al coinvolgimento del Greater Baltimore Committee: l'avvio di una partnership con GBC sui temi dell'istruzione rappresenta agli occhi della leadership di BUILD solo l'inizio di una collaborazione più ampia destinata ad investire temi quali l'housing ed il mercato del lavoro. Nelle parole di un pastore afro-americano:
"You need a coalition. The coalition would consist of groups like BUILD and the Association of Black Charities. Then you would have to get 'Uncle Bubba' in the coalition. 'Uncle Bubba' are whites – white businessmen. They control the money. It is an economic necessity that they be part of the coalition" (Orr, 1996).
Ma il tentativo di coinvolgere GBC implicava anche momenti di acuta conflittualità. Ricorda Orr (1996):
"In the Fall of 1984, BUILD obtained data on the hiring and propmotion records of GBC memebres. From these data BUILD concluded that Baltimore's top business discriminated against African-Americans. Racial discrimination was particularly prevalent in midlevel and managerial jobs". Finalmente GBC, con il formarsi di una leadership più aperta al dialogo con BUILD, decide di aderire all'iniziativa di *Baltimore Commonwealth*: l'accordo fra GBC e BUILD vede però il sindaco Scahefer e l'amministrazione del tutto assenti.
Ma l'impegno di BUILD sulla questione scolastica non si limitava alla gestione dei programmi di *Baltimore Commonwealth*: a seguito di un percorso di partecipazione e di ascolto, l'organizzazione proponeva un ancor più ambizioso progetto di riforma complessiva del sistema di istruzione della città. Piano che confluiva nella campagna condotta da BUILD per le elezioni primarie del 1986 nella quale BUILD chiedeva ai diversi candidati di pronunciarsi su alcune proposte chiave per il futuro della città. Idee quali il Community Policing, l'equalizzazione fiscale a livello statale e metropolitano, una nuova stagione di riqualificazione urbana ed, ovviamente, consistenti investimenti nell'educazione e nella formazione al lavoro sono al centro della piattaforma di BUILD che raccoglieva 70.000 firme.
La vittoria di Schmoke alle elezioni primarie e poi generali di quell'anno é il risultato anche della crescente influenza di BUILD. Come abbiamo detto, Schomeke aveva criticato la lunga amministrazione del Sindaco Schaefer, assumendo nella sua campagna le critiche del rapporto Baltimore 2000 e ponendo al centro il tema dell'istruzione, a partire da quanto sperimentato dalla stessa BUILD. Secondo Orr (1996): "Just as Schaefer used his formal and informal poker to redevelop downtown, Mayor Schmoke has used formal and informal means to put human capital issues, particularly education, on the agenda in Baltimore".
Un impegno visibile nell'aumento della spesa dell'amministrazione nell'istruzione a partire dagli anni di Schmoke. Inoltre, la nuova amministrazione faceva propri i programmi di *Baltimore Commonwealth*, istituendo un nuovo dipartimento dell'amministrazione consacrato alla loro implementazione anche attrverso

[16] "The Baltimore Commonwealth is a program which encorages superior performance and shool attendante with the promise of jobs and financial support to pursue higher education. Some fatures of the plans include: 1) guaranteed job interviews or college scholarships, 2) remedial schooling and job training for high school graduates who require them, and 3) providing mentors for youngsters before they fall behind" (Orr, 1996).

l'investimento di nuovi fondi pubblici (Boyte, 1989). Un altro fronte del partenariato fra BUILD e la nuova amministrazione é quello della riqualificazione fisica e sociale dei quartieri piu' deprivati. Nel 1988, il Sindaco Schmoke, BUILD e la Enterprise Foundation annunciano l'avvio di un ampio programma integrato di riqualificazione del quartiere di Sandtown-Winchester. Sulla base di finanziamenti assicurati, oltre che dal Governo federale e da quello dello Stato, dai tre partner nasce così la *Enterprise Nehemiah Development Corporation*, la cui struttura di direzione é composta da un numero eguale di rappresentanti di BUILD e della Enterprise Foundation. Il piano prevede il completo *redevelopment* dell'area con la demolizione di gran parte dell'housing esistente, la sua sostituzione con nuove unità abitative in proprietà per famiglie a basso reddito e la realizzazione di ulteriori interventi infrastrutturali. Ma l'enfasi del programma é tutta per gli interventi di natura sociale. Nasce così il *Community Building in Partnership*. Secondo McDougall (1993):
"Mayor Kurt Schmoke began developing the idea of community buiding in partnership after he visited a model community in Israel. Schmoke was impressed with the idea of a self-sufficient, self-maintaining community and made individual responsibility and community volunteerism major themes of his second tern in office."
Ricorda lo stesso Schmoke:
"What might be accomplished is really inspiring: 'Local schools managed by principals, teachers and parents – not a central school bureaucracy. Tenant management teams to run public housing projects and develop citizenships centers. Enrichment centers to provide job training that might to middle-class futures'. Community oriented policing, police officers placed on permanent neighborhood assignment to prevent crimes, not just search criminals and pick-up bodies, is also a possibility. And it all could be done with no more money than is funneled into Sandatown today for various forms of government largess – welfare, Medicaid, food stamps, and the like" (McDougall, 1993).
Il programma interviene anche sullo sviluppo economico del quartiere con l'istituzione di una *enterprise zone* nei suoi confini. Complessivamente, sempre secondo McDougall (1993), l'idea di sviluppo economico che animava il progetto si presentava come alternativa a quella dell'Inner Harbor: da una parte interventi giganteschi con il concorso di capitali esterni, dall'altro un modello di fertilizzazione economica del territorio capace di utilizzare le capacità della popolazione locale:

Per Orr, McDougall e Boyte, BUILD si é rivelata, attraverso la sua capacità di influenzare l'agenda urbana, un efficace agente di trasformazione nel corso degli anni ottanta e novanta. Secondo McDougall (1993):
"Unlike a neighborhood organization or even a citywide coalition that focuses on a single issue, Build has the capacity to concentrate on a broad range of issues that affect the city as a whole, and the resources to build a constituency that transcends a particular geographic location. Once seen as a confrontational antagonist, BUILD has become the mainstream voice of thousands of previously voiceless Baltimoreans".
Per Boyte, particolarmente notevole è stata la capacità di BUILD di mobilitare nuovamente la comunità afro-americana, ri-orientandola da una strategia della protesta – tipica della stagione del movimento dei diritti civili e del Balck Power - ad una strategia della *governance*, indispensabile allo stesso nuovo corso del Sindaco Schmoke. BUILD rappresenta anche il progressivo indebolimento del modello di relazioni fra amministrazione cittadina ed organizzazioni di quartiere che aveva

caratterizzato l'era Schaefer. Secondo McDougall (1993): "Under the new CDBG (Community Development Block Grants) regime, Mayor William Donald Schaefer of Baltimore built strong ties to neighborhood organizations during the 1980s, but activists in those organizations seldom gained either city council seats or a position of power based on anything more substantial than the friendship that Schaefer had cultivated with them. Schaefer built a political machine that combined strong relationships with business and professional interests, inner city ethnic white support on the base of large-scale citizens participation, and black support based on social welfare. Schaefer put community activists on his payroll, coopting many of the city's once-strident neighborhood workers". Secondo Orr, BUILD era stata all'origine di un vero e proprio cambio di regime, con il passaggio dall'*urban regime* dominato dalla coalizione di interessi a sostegno del redevopment di downtown guidato dal Sindaco Schaefer e quello più attento all'investimento nel capitale umano guidato da Schmoke. Secondo Orr "BUILD not only questions the logic of urban growth machine, it espouse a specific policy agenda based on expanding the opportunities of Baltimore's lower citizens".

5.5 Baltimore negli anni duemila: l'avvento della Building on Strength Strategy.

Negli anni duemila Baltimore diviene sempre di più la capitale nazionale del crimine e della droga. Con il più alto numero di omicidi per abitante, la città scala anno dopo anno la competitiva classifica della violenza urbana. Un romanzo etnografico di successo – *The Corner*– restituisce l'immagine di una città ostaggio del mercato degli stupefacenti e di una politica corrotta incapace di intervenire sulla spirale di degrado nella quale essa è presa. Un'immagine successivamente popolarizzata dal serial televisivo di qualità *The Wire* che porta nelle case di decine di milioni di americani una nuova potente rappresentazione della perenne crisi urbana di cui è vittima il paese e di cui Baltimore incarna l'esito più estremo. Negli anni novanta, la città raggiunge il punto più basso. Secondo un rapporto del 2000:

"At least 60,000 city residents need alcohol and drug treatment. Even on the basis of conservative estimates, the proportion of Baltimore residents needing treatment is at least double the national rate. Based on national calculations by the National Institute on Alcohol Abuse and Alcoholism (NIAAA) and the National Institute on Drug Abuse (NIDA), Drug Strategies estimates that the economic costs of alcohol and drug abuse in Baltimore exceed $2.5 billion a year. According to a July 2000 assessment by the U.S. Drug Enforcement Administration (DEA), Baltimore is the 'most heroin-plagued area' in the nation and faces one of the most severe crack problems as well. The U.S. Department of Health and Human Services' Drug Abuse Warning Network (DAWN) tracks hospital emergency room (ER) episodes related to drugs in metropolitan areas across the country. From 1994 to 1998, the rate in the Baltimore area was nearly triple the national rate. The Baltimore area consistently reports the highest rates of cocaine- and heroin-related ER episodes in the nation. In 1998, half of Baltimore-area ER drug episodes involved heroin, compared to only 14 percent nationwide. From 1993 through 1997 (the most recent five-year period for which data are available), Baltimore's alcohol-related mortality rate of 50 deaths per 100,000 residents was 60 percent higher than the rate in the rest of Maryland and 40 percent higher than the national rate. The city's 1999 overdose death rate (51 per 100,000 residents) was triple the 1990 rate, driven by a skyrocketing number of heroin deaths. This steep increase may reflect widespread experimentation by a new generation of

younger users as well as a surge in low-cost, high-purity heroin. Heroin's price in the Baltimore metropolitan area—already 40 percent cheaper than the national average in 1998—fell by a third in 1999, to 33 per pure milligram. In 1998, Baltimore's overall crime rate was two-thirds higher than in other big U.S. cities; violent crimes occurred twice as frequently and Baltimore's murder rate was 3.5 times higher. Among the 26 largest U.S. cities, only Detroit recorded higher rates of overall and violent crime in 1998. Only Washington, D.C. had a higher murder rate.Baltimore law enforcement officials estimate that 50 to 60 percent of the city's homicides are related to drug dealing, including violent clashes among competing dealers and buyers and sellers."

Ma nonostante i miglioramenti registrati da alcuni indicatori rispetto alla pesante eredità degli anni novanta, nel Rapporto sulla salute pubblica della città del 2006 si afferma:

"The data presented here reflect the vast scope of the challenges facing Baltimore. These include: high mortality rates, high rates of HIV and other infectious diseases, poor birth outcomes, high rates of drug addiction and violence, hundreds of children still poisoned by lead, high rates of smoking and obesity, and poor access to primary health care" (City of Baltimore, 2006)

Ed effettivamente, le condizioni sanitarie della città continuano ad essere emergenziali nel corso degli anni duemila. Le nascite da madri di età inferiore ai venti anni sono il doppio che nel Maryland ed 1.6 volte più alte che a livello nazionale. Il dato degli afro-americani é il doppio di quello dei bianchi. Anche le nascite di bambini sottopoeso sono al di là delle medie dello stato e nazionali: un bambino a Baltimore ha il 30% di possibilità in più di nascere sottopeso, inoltre una madre afro-americana ha nel 2007 il doppio di possibilità di dare alla luce un bambino sottopeso rispetto ad una madre bianca. Nel 2007, il tasso di mortalità infantile é 1,4 volte più alto di quello del Maryland: mentre la mortalità infantile fra i bianchi si é ridotta drasticamente (-75%), fra gli afro-americani é addirittura cresciuta del 5%. I neonati afro-americani muoiono in media nove volte di più dei bambini bianchi a Baltimore. La maggior parte delle morti accidentali nella classe di età 1-17 anni é dovuta nel 2007 ad omicidio – un dato diciotto volte più alto che nel paese – mentre in generale fra il 2002 ed il 2007 la stessa classe di età muore in media due volte di più che a livello dello stato e della nazione intera:. La comunità afro-americana é vittima del più alto tassi di omicidio, ma tutti i gruppi hanno livelli più alti. Nelle morti da intossicazione, é l'eroina la causa principale (64%), seguita dalla cocaina (30%). Nel 2007, si registrano 14.034 ammissioni di residenti della città in programmi pubblici di trattamento delle dipendenze, in modesto calo dal 2004 quando le ammissioni sono 16.556. Le infezioni da HIV sono in calo ma il numero di residenti che vivono con l'infezione é raddoppiato dal 1997, nel 2006 erano 15.990, un tasso di 2532.6 malati ogni 100.000 abitanti. La mortalità da HIV a Baltimore é cinque volte più alta che nello stato, nel 2006 la mortalità da HIV fra gli afro-americani é otto volte più alta che fra i bianchi. Nel 2007 l'incidenza della sifilide e della clamidia é di tre volte più alta che nello stato, la gonorrea quattro volte. I livello di obesità fra gli studenti delle High Schools a Baltimore sono in media del 40% più alti che fra gli studenti delle High Schools dello stato. Nel 2007 un terzo degli adulti é obeso, un altro terzo sovrappeso: livelli molto più alti che a livello dello stato. L'incidenza della mortalità da malattie cardio-vascolari e del diabete negli ultimi sette anni sono state rispettivamente il 30% ed il 50% più alte che a livello dello stato, con livelli ancora una volta più alti fra gli afro-americani. Nel 2006 HIV ed omicidio erano il quarto ed il quinto motivo di morte a

Baltimore. A livello nazionale l'omicidio era il quindicesimo mentre l'aids non era fra le prime quindici.
Le condizioni sanitarie emergenziali, la diffusione di comportamenti criminali e l'espansione dei mercati della droga sono il riflesso del persistere a Baltimore di forme estreme di concentrazione della povertà. La questione sociale è ancora in gran parte questione razziale, ma allo stesso tempo è la stessa migrazione dei segmenti più alti della stessa comunità afro-americana a determinare il negativo andamento demografico della città negli ultimi anni. Nonostante questo, si conferma il peso delle due tradizionali costanti della composizione del reddito a Baltimore. Secondo un recente rapporto:
"One is that white households earn more than average households who earn more than African-american households. The other is that Maryland households earn more than city households regardless of race. The consequence of these patterns is that (…) African American households are the poorest".
Nel 1999, il 22% delle famiglie afro-americane guadagna a Baltimore meno di 10.000 dollari a fronte del 13% delle famiglie bianche, solo il 4% delle prime guadagna più di 100.000 dollari a fronte dell'11% delle seconde. Oltre alla lotta contro il crimine, l'attrazione della middle-class è così nuovamente al centro delle politiche della nuova amministrazione della città. Nel 2004, il sindaco Martin O'Maley convoca rappresentanti dell'industria immobiliare, enti pubblici, organizzazioni no profit ed imprese a partecipare ad un nuovo Mayor's Council on City Living (MCCL). La missione della nuova struttura risiede nell'individuazione di politiche che facciano in modo che 'Baltimore sia in una buona posizione per attrarre proprietari ed affittuari di diversa estrazione che siano fiduciosi nei confronti della vita in città.' Il documento finale prodotto fa propria la strategia del 'Building on Strength' avanzata dallo stesso sindaco all'inizio del suo mandato come principio guida di un nuovo ciclo di politiche urbane.
Per il Mayor's Coouncil on City Living, la città è un mercato nel quale gli investimenti sono soprattutto il frutto delle decisioni di residenti ed imprese. Sta alle politiche urbane promosse dall'amministrazione influenzare queste decisioni orientandole verso obbiettivi di sviluppo e crescita complessiva della città. Sulla base di questa filosofia, la nuova strategia si dà come obbiettivi fondamentali l'aumento del numero di residenti, la riduzione delle proprietà abbandonate ed il sostanziale incremento dei valori immobiliari anche al fine dell'estensione del gettito fiscale a disposizione dell'amministrazione comunale. Per fare questo la città deve diventare nuovamente attraente per una domanda potenziale molto diversificata dal punto di vista sociale e razziale. Occorre smentire – affermando gli estensori del documento - l'idea secondo cui la città é abitata solo da ceti privilegiati e popolazioni povere, disegnando nuove politiche capaci di attrarre soprattutto la middle-class. Per fare questo é necessario intervenire laddove il mercato esprime delle potenzialità promuovendo un vero e proprio salto di paradigma nei confronti della precedente *needs-based* strategy. Per il rapporto:
"Baltimore will not substantially increase city living until more neighborhoods are seen as desirable and until it makes better economic sense for more homeowners and landlords to bring their properties to higher standards. (…) Improving buildings in places where people do not want to live does not make sense. Moreover, repairing housing will not support ongoing change unless we also transform the way housing markets work in more neighborhoods" (MCCL, 2004).

Per fare questo occorre spostare l'attenzione verso quei quartieri che progetti che siano effettivamente in grado utilizzare appieno le potenzialità del mercato urbano. Sempre secondo il rapporto, il nuovo approccio invita gli attori a guardare alla città ed alle politiche urbane in modo nuovo:
"It challenges us to move from a posture of fixing what is not working to aggressively building on what works well" (MCCL, 2004).
In tempi di scarse risorse pubbliche, la nuova strategia implica una rinnovata enfasi sulla partecipazione dei cittadini. Obbiettivo che si associa a quelli di rafforzare l'identità della città e di promuoverla aggressivamente sul mercato. Promuovere una città povera di risorse proprie come mercato promettente implica la mobilitazione dei cittadini-investitori, anche attraverso la loro partecipazione nell'assolvimento di funzioni tradizionalmente assolte dall'amministrazione comunale. Secondo il MCCL (2004):
"More then ever in its history, Baltimore needs a broad cross-section of residents working to improve their homes and blocks, volunteering in schools, local institutions and civic groups, and participating in the broader civic and political culture (…) Streets, alleys, sidewalks and playgrounds are obvious candidates for public investment, but most everyday maintenance should be done by responsible neighbors picking up trash, polling weeds, and sleeping litter. Indeed, working together, residents, neighborhood associations, City government, developers and others van produce an excellent environment".
La strategia proposta dal consiglio si basa su una nuova geografia della città modellata sulle condizioni di mercato. I quartieri sono così suddivisi in quattro categorie: le aree di preservazione, quelle di stabilizzazione, quelle di reinvestimento, e quelle di redevelopment. Le Aree di Preservazione sono definite come aree sane ed attrattive caratterizzate da alti livelli di proprietà immobiliare e alti valori immobiliari, da un patrimonio edilizio ben matenuto e livelli di abbandono molto ridotti. Si tratta conseguentemente di aree che hanno bisogno di interventi molto contenuti nel mercato immobiliare e di spesa pubblica, ad eccezione della normale spesa infrastrutturale e di servizio. Le aree di Stabilizzazione sono caratterizzate da valori immobiliari più bassi ma da livelli di proprietà e manutenzione del costruito paragonabili a quelli presenti nelle aree di preservazione. In queste aree, è necessario un intervento selettivo a sostegno del mercato immobiliare: sostegno all'accesso alla proprietà, demolizioni selettive e messa a norma degli edifici possono rappresentare alcuni dei possibili interventi. Le aree di Reinvestimento includono quei quartieri che 'si trovano – secondo il rapporto – ad un bivio'. Si tratta di quartieri caratterizzati da valori immobiliari moderati e livelli di proprietà nella media cittadina, i cosiddetti 'quartieri nel mezzo' che possono essere oggetto di una traiettoria ascendente o discendente. In questo caso, l'intervento pubblico deve essere volto a contrastare e prevenire i fattori di degrado utilizzando a pieno le potenzialità inespresse del mercato immobiliare locale. Infine nelle Aree di Redevelopment si concentrano gli effetti più violenti e visibili della crisi urbana: disinvestimento, valori e livelli di proprietà immobiliari molto bassi, numero molto alto di proprietà abbandonate e vacanti, bassi livelli di proprietà immobiliare. Il mercato immobiliare ha qui smesso di funzionare e sono quindi necessari interventi di grande impatto volti alla loro rifunzionalizzazione e ricostruzione del patrimonio del patrimonio immobiliare.

Come abbiamo visto, a ciascuna tipologia corrispondono generiche indicazioni di *policy* perché diverse sono le condizioni di mercato che le caratterizzano. L'obbiettivo è, nelle parole della dirigente di un'influente organizzazione del no profit urbano, quello di pervenire alla definizione di 'multiple strategies for multiple neighborhoods'. In realtà, a confermarsi sembra l'immagine di una città duale più che di una città plurale. Nel 2005 il prezzo medio di vendita di un immobile a Baltimore é di 143.200 dollari, con un aumento del 60% rispetto al 2000. Un impennata che ad ogni modo non cambia la posizione relativa del mercato immobiliare della città nell'ambito di quello della più ampia area metropolitana dove il prezzo medio è nel 2005 di 330.000 dollari. Ma dietro a queste medie si nasconde un'assai iniqua distribuzione del valori sul territorio. Dei suoi 231 quartieri della città, 48 hanno visto i prezzi aumentare più del 30% ed altri 80 più del 50%. Altrove, gli aumenti sono stati molto più contenuti o addirittura nulli. Si tratta in particolare dei 97 quartieri nei quali le famiglie con redditi inferiori al livello di povertà superano il 30% del totale. Quartieri nei quali bassi livelli di proprietà, bassi valori immobiliari ed alti tassi di abbandono si combinano. Si conferma quindi, secondo la stessa Baltimore Housing – l'agenzia di governo che si occupa di housing e community development - l'immagine di una città a due velocità. Secondo Baltimore Housing:
"Thus, what emerges in this analysis, is a story of two distinct cities – a city composed of neighborhoods that are relatively stable or upscale and another of neighborhoods that are either highly distressed or are precariously balanced between growth and decline. (…) More than half of Baltimore's population resides in Stabilization or Preservation neighborhoods. Population loss in these areas during the 1990s was minor, representing only 18% of the city's population loss. Poverty rates and housing vacancy rates in these areas are much lower than the city's overall rates. A relatively high percentage of residents in these areas have a high level of formal education and own their own homes. The labor participation rates are much higher than the city average of 56.6% - a troubling number unto itself and among the lowest in urban America.In the Reinvestment and Redevelopment areas, poverty rates are between 29 and 42 percent. Population loss has been severe, particularly in Redevelopment areas where population declined by nearly half during the 1990s. Vacancy rates are extremely high and educational achievement low. Labor participation rates are also low and in the redevelopment areas, less than 50%" (Baltimore Housing, 2007)

Di fronte ad una situazione tale, secondo diversi fra gli operatori ed i dirigenti del settore del no profit urbano, l'amministrazione non dispone di una strategia unitaria per affrontare i problemi dei suoi quartieri. La corrispondenza fra tipologie di mercato e politiche urbane sarebbe in realtà solo teorica. In quei quartieri dove non sono disponibili né capitali privati né capitali pubblici – affermano i critici – non è prodotta nessuna politica nonostante il cumulo di problemi che essi presentano. Questo argomento sembra in realtà suggerire non l'assenza di una strategia quanto il suo solo parziale impiego sul territorio: solo una minoranza di quartieri della città è infatti oggetto di politiche disegnate sul modello che fin qui abbiamo descritto.

Le aree di redevelopmet: i grandi interessi privati. Grande visibilità hanno assunto due grandi progetti che investono *aree di redevelopment* dove – stando a quanto affermato dai documenti di pianificazione e da esponenti dell'amministrazione comunale – è necessario produrre cambiamenti drammatici e di grande impatto. Si

tratta di aree in cui, come abbiamo già detto, il 'mercato immobiliare ha sostanzialmente smesso di funzionare', stando agli autori della Building on Strenght Strategy. Nell'area di East Baltimore - caratterizzata dai più alti livelli di povertà, disoccupazione ed abbandono immobiliare - l'amministrazione comunale, la Johns Hopkins University e la Anney Casey Foundation, attraverso una struttura no-profit denominata East Baltimore Development Inc. (EBDI), sono all'origine di quello che è stato definito come il più grande progetto di *Urban Renewal* attualmente in corso di realizzazione nell'intero paese. La creazione di un parco di ricerca biotecnologica promosso dal già esistente Johns Hoopkins Hospital si associa alla realizzazione di nuovo housing ed attività commerciali. La domanda abitativa e di consumo che il progetto intende intercettare è largamente dipendente dalla nuova occupazione creata dal centro di ricerca biotecnologica attualmente in costruzione. Il progetto ha implicato la demolizione di gran parte dell'housing esistente e la dislocazione dei residenti cui si è risposto con diversi programmi sociali attivati dalla locale Anney Casey Foundation. In particolare, un assai generoso 'relocation package' è concesso ai residenti che hanno dovuto abbandonare la propria abitazione. Altri programmi sociali, fra i quali attività di training finalizzate all'occupabilità di residenti ed ex-residenti a basso reddito ed a bassa qualificazione nei nuovi mercati creati dal progetto, completano il quadro dell'impegno della Fondazione. Se per qualcuno EBDI ha promosso 'un intervento di urban renewal vecchio stile ma con un pacchetto di interventi sociali molto visionario', per altri è la mera dimenzione dell'*urban renewal* a prevalere. Nonostante le dimensioni della spesa dedicata agli interventi sociali, l'opportunità di un tale progetto, i suoi costi sociali e la trasparenza delle sue strutture di governance sono state sono state oggetto di critiche e mobilitazioni. In particolare, un'organizzazione di residenti – la SMEAC (Save Middle East Action Committee) – è stata protagonista di manifestazioni, raccolte firme e campagne stampa contro la realizzazione del progetto. Alle prime mobilitazioni è seguita una fase di confronto fra l'organizzazione ed EBDI il cui frutto è stato fra gli altri un considerevole miglioramento delle condizioni e delle dimensioni del 'relocation package' cui hanno diritto i residenti ed i proprietari dell'area di trasformazione ed un'espansione dei programmi di *affordable housing*. Contestualmente, la già citata BUILD è protagonista di un vasto programma per la realizzazione di *affordable housing* nell'adiacente quartiere di Oliver che vede anche il concorso di risorse dell'amministrazione comunale. Ma nonostante questi 'interventi sociali', gli argomenti di chi si oppone ai piani di EBDI richiamano da vicino quelli già citati che hanno dominato il dibattito sulle diverse stagioni del redevelopment dell'area di Downtown e dell'Inner Harbor. In particolare, EBDI è vista come una nuova creatura della lunga stagione dello 'Shadow Government' che ha accompagnato le diverse fasi di elle aree di Downtown e dell'Inner Harbor. Molta meno attenzione attira, nel West side della città, la realizzazione di di un altro parco di ricerca biotecnologica di cui é l'Università del Maryland ad essere la prima promotrice. Si tratta in questo caso di un intervento di dimensioni decisamente più contenute e dal minore impatto sulle aree di progetto e sulle relative popolazioni, cui sono però associati altri interventi di 'densificazione' e nuovi progetti infrastrutturali. Complessivamente, nelle aree di *redevelopment* – per come esse sono definite dai documenti di pianificazione della città – obbiettivi di riqualificazione urbana sembrano schiettamente associarsi ad obbiettivi di sviluppo economico. La speranza è quella di poter sfruttare al meglio la presenza di istituzioni mediche e di ricerca di rilievo internazionale ai fini del

miglioramento della posizione di Baltimore nella competizione urbana. La governance di questi programmi di trasformazione vede quindi il peso preponderante del 'settore privato': come abbiamo detto sono oggi atenei ed ospedali i principali datori di lavoro nell'intera are metropolitana. Coerentemente sono loro a dominare l'agenda di trasformazione delle aree di redevelopment, anche fuori dai confini dei due principali programmi che abbiamo citato.

Le aree di reinvestimento e preservazione: la Community Development Industry Le aree di reinvestimento e di preservazione sono viceversa oggetto di interventi più diffusi ed incrementali in cui si combinano principalmente l'azione del no-profit urbano e delle istituzioni pubbliche, con un apporto assai marginale di investimenti privati. Emergono così diverse partnership, dagli obbiettivi più o meno irrealistici e dalla disponibilità finanziaria assolutamente ridotta se non assente, attive nella *Inner-city*. Da quella fra gli attori che hanno interessi immobiliari nell'area della stazione centrale, fra cui due altri istituto universitari, il Maryland Institute of Art e la University of Baltimore, a quella che ha l'obbiettivo della realizzazione di una tranvia destinata a percorrere il principale asse di scorrimento nord-sud della città. Anche in questi casi, per i promotori si tratta di puntare alla valorizzazione del potenziale di mercato di queste aree attraverso interventi che intercettino flussi di persone in transito ed utilizzatori delle istituzioni presenti. E' comunque nelle aree di preservazione e reinvestimento che il settore del no-profit urbano è particolarmente attivo. Ma le dimensioni dei programmi gestiti dalla Anney Casey Foundation nella trasformazione di East Baltimore rappresentano un'assoluta eccezione. Altrove interventi e poste finanziarie sono decisamente ridotti tanto da far affermare ad uno dei massimi dirigenti del settore che 'l'azione del settore no-profit urbano nella città è del tutto marginale'. Ma per comprenderne il funzionamento, occorre prima di tutto dare il senso della morfologia di quella che è definita *Community Development Industry*. Sono alcune fondazioni cittadine - Anney Casey Foundation, Baltimore City Foundation, Goldsaecker Foundation, Enterprise Foundation, Abell Foundation, Open Society Institute - a rappresentare le infrastrutture principali del sistema. Queste, oltre a promuovere proprie iniziative anche attraverso il finanziamento di organizzazioni no-profit a livello urbano e di quartiere, contribuiscono al finanziamento dei programmi di una struttura intermediaria dalle dimensioni però ancora ridotte, la Baltimore Neighborhood Collaborative. BNC, oltre che dalle fondazioni citate, ottiene stanziamenti da banche, imprese ed agenzie pubbliche che sono poi trasferiti a scala locale ad alcune delle Community Development Corporations considerate come le più efficienti e produttive. L'amministrazione comunale fa parte della *Community Development Industry* della città soprattutto attraverso Baltimore Housing, l'agenzia che gestisce di fatto tutti programmi federali e statali di rilevanza urbana, a partire dai citati Community Development Block Grants. I CDBG finanziano le attività più disparate: dai servizi sociali, all'assistenza ai malati di Aids ed ai tossicodipendenti, dalla produzione di nuovo affordable housing all'offerta di programmi educativi speciali nei quartieri deprivati. Una parte consistente di questi programmi è realizzata proprio attraverso l'azione degli attori del No Profit urbano, a partire dalle Community Development Corporations che rappresentano i terminali ultimi dell'intero sistema. Queste variano per dimensioni, scala operativa e varietà di iniziative: a fronte di grandi strutture che promuovono programmi ed iniziative in un numero elevato di quartieri – le cosiddetta 'umbrella organizations' – vi sono piccole

organizzazioni di quartiere caratterizzate da una capacità operativa e finanziaria estremamente ridotta. Come abbiamo visto, a ridosso della Community Deveolopment Industry, sono cresciuti nel tempo nuovi attori finanziari – le CDFI – concentrati nel finanziamento *dell'affordable housing* e di altre iniziative no-profit, un impegno che ora vede protagonista anche l'offerta bancaria tradizionale. Anche a Baltimore, accanto all'azione di strutture quali la Maryland Community Capital, l'Unitarian Affrodable Housing Trust Fund ed il Faith Fund, si è espanso nel tempo il ruolo delle banche convenzionali nel sistema di finanziamento della Community Development Industry, che appare comunque assai frammentato ed accidentato, specialmente a Baltimore. Secondo un rapporto del 2003:

"Funding for community development is needed to meet two basic financial needs. The first is capital for transaction – deal money – consisting of bank debt, predevelopment capital, soft loans, and long-term second mortgage financing. These funds come form banks, foundations, local and state governments, business and national intermediaries. CDCs need operating funds as well to pay staff and run their organizations. Those funds tipically come from foundations (sometimes through local intermediaries) and from government" (Baltimore Community Development Alliance, 2003).

Complessivamente, ad emergere è un settore del no-profit urbano estremamente caotico e dominato da una congerie di attori la cui funzione e posizione nel sistema non sono mai del tutto chiare. La sovrapposizione e ricorsività di funzioni ed attori è uno degli aspetti caratterizzanti dell'intero sistema. Inoltre, accanto alle strutture citate, vi sono altre organizzazioni dallo statuto ancora più incerto. E' il caso di BUILD, una struttura che, come abbiamo visto, associa alla realizzazione di programmi di *community development* ed *affordable housing* un più spiccato ruolo politico. Ma è la stessa produzione di *affordable housing* a vedere la partecipazione di attori molto diversi fra loro: istituzioni pubbliche, organizzazioni no-profit ma anche imprese immobiliari, ormai specializzate nell'accesso ai complessi e sofisticati sistemi di finanziamento della produzione di abitazione a basso costo. E' lo stesso incerto statuto della principale struttura intermediaria a tradire l'estrema caoticità dell'intero sistema. Secondo il rapporto del 2003:

"There is no organization in Baltimore that is central player in the community development system. City government, of course, provides the largest share of community development resources, but this is true in other cities as well. Baltimore alone among the four cities (quelle analizzate nel rapporto) lacks a central player outside of city government and the legitimacy necessary to develop and execute a broad community development agenda.(…) Baltimore lacks the large-scale philantropic resources available in Cleveland and Pittsburgh, and because it ha no way to coordinate Baltimore's diffused set of community development intermediaries, there is a more fragile and uncertain flow of funds to community development organizations" (Baltimore Community Development Alliance, 2003).

In questo contesto, a fare da collante non é solo, come vedremo, la ben determinata ideologia del *community development* di cui si fanno portatori tutti gli attori del sistema, ma anche gli stessi obbiettivi di razionalizzazione e riforma del sistema di cui

tutti teoricamente si fanno portatori. Baltimore Neighborhood Collaborative è un buon esempio di entrambi: al servizio di una politica volta all'aumento dei valori e dei livelli di proprità immobiliare, visti come fattori chiave per pervenire ad una maggiore stabilità e diversità sociale e di reddito dei quartieri, ed allo sviluppo di tutti i mercati potenziali ma dormienti di cui dispone la città, BNC investe in un ristretto numero di CDC con l'obbiettivo di professionalizzarne stile ed azione e migliorane ed estenderne la capacità operativa. L'obbiettivo è la razionalizzazione e ristrutturazione dei terminali ultimi della Community Development Industry: è infatti opinione diffusa, a partire dai dirigenti di BNC, che oggi ci sia un numero troppo alto di CDCs dietro al quale si nascondono nella maggior parte dei casi strutture di dimensioni troppo ristrette per essere efficaci. Viceversa, il modello verso il quale tutti gli attori sembrano voler orientarsi è quello incarnato da alcune grandi 'umbrella organizations' che, come nel caso della Greater Homewood Community Organization, hanno come territorio di riferimento un intero quadrante urbano, dispongono di uno staff retribuito che può superare anche le trenta unità, accedono a finanziamenti di grande consistenza e promuovono programmi ed iniziative di maggiore impatto in campi molto diversi quali la formazione, la sicurezza urbana, l'housing, lo strategic planning ed il community development. A fronte dell'immaturità organizzativa del sistema, è la debolezza strategica dell'amministrazione comunale e la scarsa presenza del settore privato ad essere evocati come principali fattori problematici. Sempre secondo il già citato rapporto del 2003 sul *community development* nelle cosidette 'weak market cities':

"Leadership support for community development in Baltimore is mixed. There is strong foundation support but the overall spending is less than that in Cleveland and Pittsburgh. The business sector, as it is in Philadelphia, is generally absent on community development. The Greater Baltimore Committee has one of its key priorities development of a biotecnology corridor in East Baltimore, but general support for community development is somewhat lacking. The Baltimore business sector has actively supported downtown housing through the efforts of the Downtown Partneship", (Baltimore Community Development Alliance, 2003).

Anche secondo molti dei dirigenti della Community Development Industry la debolezza e ralativa destrutturazione del settore privato determinano un debole coinvolgimento degli attori economici nella definizione ed implementazione della 'neighborhood agenda'. L'assenza in città di grandi imprese ancora legate al territorio– diversamente da altre 'weak market cities' come Pittsburgh e Cleveland – pesa sul finanziamento e sull'efficacia del settore no-profit. L'immagine di una città di filiali e non di sedi centrali è costantemente evocata da tutti gli attori come segno del decennale e forse irreversibile declino economico e sociale della città. Gli interessi economici, raccolti attorno a quella che abbiamo definito come la 'redevelopment agenda', mostrano uno scarso interesse per il destino della gran parte dei quartieri deprivati della città. Contestualmente, a colpire è anche la scarsa strutturazione dell'azione pubblica incapace, come abbiamo già detto, di pervenire alla definizione di una strumentazione urbana coerente con la nuova mappa dei quartieri prodotta nel quadro dell'elaborazione della *Building on Strengh Strategy*. Complessivamente, sia da quella che potremmo definire come la 'neighborhoods agenda' sia dalla 'development agenda' come dalle aree di reciproca sovrapposizione, ad emergere è

l'immagine di una 'città opportunista'. Incapace di elaborare una propria strategia, anche per la debolezza delle risorse pubbliche e private disponibili localmente, la città sembra rispondere esclusivamente agli stimoli esterni. Come afferma uno degli ideologi del nuovo corso delle politiche urbane, Mark Sissiman:

"This city responds to opportunities . It has got and inferiority complex about its ability to attract development that are not subsidized. So when a developer comes and says: 'I want to spend a lot of money to do something that will rebuild part of the city, it's very hard for the city to say no. No matter what his plan is (…) So i don't think there is a big master-plan."[17]

Un modello opportunistico che si riflette anche nell'implementazione della 'Neighborhoods Agenda' condizionata del carattere destrutturato, caotico ed incrementale della Community Development Industry della città.

Il programma Healthy Neighborhoods

Healthy Neighborhoods costituisce uno dei risutati più evidenti del riorientamento delle politiche di quartiere a Baltimore. Ancora una volta l'idea è quella di 'building on strenght': investire nei quartieri che offrono una credibile prospettiva di crescita e non in quelli la cui problematicità appare aver ormai soverchiato qualsiasi concreta possibilità di miglioramento. Ad essere oggetto del programma sono quindi i cosiddetti quartieri 'nel mezzo', che possono conoscere traiettorie opposte, quella del declino e quella dell'ascesa di cui l'andamento dei valori immobiliari sono l'indicatore più fedele. Secondo gli ideatori del programma, in questi quartieri il valore degli immobili è ancora troppo basso per incoraggiare investimenti da parte dei proprietari ed attrarne di nuovi. Una situazione di questo tipo determina non solo la depressione del mercato immobiliare ma anche l'erosione del capitale sociale disponibile. Secondo gli ideatori del programma:

"The resulting disinvestment erodes confidence, discourages neighborhood leaders, and undermines even simple acts of neighborliness and cooperation among residents (…) When a neighborhood can no longer retain stable households and cant attract solid replacement households, there is a fundamental change in the investment of'social capital' – the time and effort residents take to connect with each-other" (Bohelke, 2004).

L'antidoto al declino del capitale sociale é quindi una diffusione sufficiente della proprietà immobiliare tale da far aumentare i valori e da sostenere livelli elevati di investimento e di manutenzione. Il quartiere è quindi coeso perché composto da *stake-holders,* la proprietà immobiliare è in questo caso condizione prima della cittadinanza attiva:

"If a revitalization strategy does not take into account that any neighborhood, like much of America, is subject to consumer decision making, then the strategy (no matter how good it looks on paper) will run into trouble when it encounters the realities of residential marketplace (…) The necessary ingredient in any neighborhood revitalization strategy must be to create good reasons for people to make decisions that benefit themselves while producing results that serve the whole community. Prospective homeowners and current residents – not community development

[17] Mark Sissiman, Intervista con l'autore.

corporations, government agencies, or other funders – are the most important neighborhood decision-makers. Every investment by nonprofits and other outside institutions, large or small, must be structured to encourage property owner investment with the greatest potential for raisnig home prices and maintenance standards. Traditional approaches often subsidize households with the greatest need and provide housing as an end in itself. Healthy Neighborhoods strategies encourage all households to invest in their homes and in other activities that secure the neighborhood's future." (Bohelke, 2004).

Healthy Neighborhoods propone quindi una strategia fondata su quattro principi: scelta, competizione, fiducia e prevedibilità. I quartieri competono fra di loro sui mercati urbani per l'attrazione di nuovi residenti/proprietari, le scelte residenziali sono qindi scelte di mercato. In particolare, nel caso di Baltimore, il programma punta a sostenere la capacità dei singoli quartieri di occupare specifiche nicchie di mercato, la promozione dei loro punti di forza punta ad intercettare una domanda residenziale qualificata. Il programma mette quindi a disposizione un insieme di strumenti finanziari – soprattutto prestiti a tasso agevolato per l'acquisto o la ristrutturazione di immobili - rivolti esclusivamente a persone che possiedano l'abitazione nella quale vivono o che intendano acquistarla. Oggi il programma è finanziato sia con fondi pubblici assicurati dall'amministrazione comunale sia da fondi provenienti dalle citate fondazioni locali. Finanziamenti e prestiti agevolati si concentrano in piccole aree, i cosiddetti 'target blocks', che presentano un potenziale particolarmente evidente in termini di aumento dei valori immobiliari. La convinzione è che l'aumento di valore sia destinato ad estendersi successivamente ad altre aree del quartiere. Come vedremo, nel caso di Waverly, il quartiere oggetto del nostro caso-studio, il consistente aumento dei valori immobiliari registrato nel 'target block' si è effettivamente trasferito all'intero quartiere. Se nel 2000 il prezzo medio di vendita nel quartiere é di circa 60.000 dollari, sette anni dopo arriva a 134.000 dollari nel target block, mentre nel resto dell'area sale da circa 50.000 dollari a 125.000.

Un altro ingrediente fondamentale del programma, come dell'intera strategia del 'Building on Strenght' é l'azione di marketing aggressivo che ogni quartiere coinvolto deve promuovere. Per gli ideatori del programma (Bohelke, 2004):

"Any neighborhood could be described as having a crime-watch program, but a healthy neighborhood is described as safe and neighborly. The facts are the same, but the message is different. Nonprofits, government staff, and residents need to agree on positive language that markets the neighborhood, instead of negative words that label the place as deficient."

Per il già citato Mark Sissiman, anche in questo campo, Healthy Neighborhoods produce un vero e proprio cambio di paradigma:

"So there are people who spend their cariers orginizing against things that don't work. You get attention by complaining. So you complain about taxes, aboud bad schools or trash. Some of them are realities, but the more you complain the more you convince people that this is not the place they wanna live. Part of what Healthy Neighborhoods does is: we say that to the communities we work with and their leaders: 'What are the reasons somebody should come to live here? What are the values in the neighborhood. If you cant tell what are the values in the neighborhood how you might convince somebody to live here. So, a very interesting intellectual

shift. Most of the work done before is about fighting a problem, organizing people to complain about and then to solve it."[18]
Un deciso cambio di paradigma che, come vedremo, esercita un'influenza significativa sulle organizzazioni di quartiere.

Politiche per il mercato e questione metropolitana
Ad emergere in questa breve analisi del quadro delle politiche urbane degli anni duemila a Baltimore è la coesistenza di due agende cui corrispondono due distinte famiglie di attori, seppure in presenza delle prevedibili sovrapposizioni. Da una parte, sta quella che abbiamo definito come la *Development Agenda* – dominata dai temi dello sviluppo economico e dei grandi progetti di urban renewal attualmente in corso - dall'altra la *Neighborhoods Agenda* – dominata dai temi della riqualificazione diffusa della città e della coesione sociale. La strategia del 'Building on Strenght' se effettivamente alla base dell'elaborazione di alcune delle politiche esaminate – come nel caso del programma Healthy Neighborhoods – sembra limitarsi in altri casi a costituire un inquadramento postumo di politiche elaborate precedentemente. L'estrema caoticità del contesto di elaborazione delle politiche, l'approccio incrementale degli attori coinvolti e l'attitudine 'opportunista' della stessa amministrazione comunale fanno della 'strategia' una costellazione ideologica più che un sistema di obbiettivi e strumenti coerenti: é l'omogeneità culturale di gran parte degli attori coinvolti – e quindi la loro adesione agli assunti della stretegia - ad assicurare il funzionamento delle due 'agende' che viceversa paiono ignorarsi. Il ciclo dello sviluppo – quello che è stato definito il 'big game' da uno dei nostri interlocutori - è distinto e distante da quello della 'redistribuzione', rappresentato dalla Community Development Industry. Sembra perpetuarsi il sistema a doppia costituency evocato da Clinch che vede l'Amministrazione comunale sostenere l'indifferenza delle due agende e delle due famiglie di attori. Agende che hanno comunque subito slittamenti ed aggiustamenti significativi rispetto ai decenni precedenti. Vale la pena tornare nuovamente sulla 'Building on Strenght Strategy' che rappresenta un'evoluzione significativa delle politiche di quartiere precedentemente sperimentate nella città sia autonomamente sia in applicazione di programmi federali. Riteniamo utile ricorrere estesamente alle parole del già citato Mark Sissiman. Il primo argomento è proprio quello della profonda riformulazione delle politiche di quartiere:
"It used to be a battle to save poor people. And urban policy was about how you help the poor getting better housing. Now we got two themes: how do we help poor people to get into the system and how you help a city that is poor and does not have a lot of positive market fondamentals, how do you help it to survive. If you help people and the city is not a good place to be, they leave and they go somewhere-else. So Healthy Neighborhoods is developping strategies to help the city survive (…) If the normal public sector program would be to get the poorest places and invest the most amount of mone to fix it, we are almost the opposite, go to places that work. And because these are better places and not the worse-ones, we can use the money of privat sector in a way that could not happen in the other way."[19]
Al di là delle dimensioni contenute del programma e delle sue disponibilità finanziarie, ad essere significativa è la sua forte assertività ideologica che si basa sull'ulteriore valorizzazione di alcuni dei caposaldi della prevalente concenzione

[18] Mark Sissiman, Intervista con l'autore.
[19] Mark Sissiman, Intervista con l'autore.

americana dell'integrazione, a partire dal valore politico generale attribuito alla proprietà immobiliare:
"Ownership gets people motivated to preserve what is theirs. I was with a Baltimore's Mayor who was evaluating the work I had done in a neighborhood. And he said: 'Your work isn't worth anything'. And I said: 'Why?'. 'I drove down to the alleys and they are all filled with trash'. And I said: 'What does that mean?'. 'Good people own their houses and people who own their houses dont fill with trash their backyards'. I thought that was a pretty silly measure, but now I think that was brilliant. He is right, when you drive the city, the neighborhoods that are clean, poor or not, are those in wich people own the most of the sorrounding. Neighborhoods with the worst dacay and sanitation are the places in which people don't have an investment in it."[20]
A mutare potenzialmente sono gli stessi destinatari delle politiche di quartiere;
"Too often nonprofits serve only low-income households or first-time buyers, when what is needed is a full range of customers. A revitalizing community shouldn't deny services to households because they earn above eighty percent of median income (…) Loan applicants are approved because their potential to improve the community and make consistent payments, not because they have limited income."[21]
Se la città un mercato in cui il legame fra cittadinanza e proprietà dell'immobile in cui si risede è stringente, per una weak-market city come Baltimore è prioritaria la capacità di intercettare in un contesto di acuta competizione territoriale determinati segmenti della domanda abitativa ed urbana:
"In the city we have higher taxes. So how do we make up with that, how do we make our market better? An the neighborhoods in mid-town are an example. Some people like to live in beautiful old historical buildings and they are ready to pay more taxes for that. And there are not so many historical properties in the suburbus. So there is a cohort of home buyers who prefer historic buildings. And cities are more fun, there are museums, theaters and restaurants in a grater proportion than in the suburbs. So people who would like to live closer to these institutions will pay to live closer. And then there is a new generation of young people who are urban people, and like music and culture that are symobolized in the city and are unmatched by the suburbs. So we have to sell those things as a reason to pay more taxes but less for housing. The average house price in Baltimore city is roughly half of the price of a condo or house price in Baltimore county. So we have to borrow less to buy a house here but you pay twice as many taxes."[22]
In qualche misura, possiamo affermare che la 'Building on Strenght Strategy' rappresenti la tracimazione della 'Development Agenda' nei territori della 'Neighborhoods Agenda', con la generalizzazione del principio di mercato. In realtà il carattere diffuso e frammentato del campo delle politiche urbane rivolte ai quartieri deprivati, l'approccio di mercato sembra costituire più un cavallo di troia ideologico che l'effettivo principio gudia delle misure realizzate. Secondo Stoker, Stone e Worgs (2008):
"Baltimore, however, has no single overriding approach. Strategies of revitalization are numerous and varied. Market leverage is thought to be important, but so are subsidies and social services. (…) Although the rhetoric of neighborhood policy seems to have largely abandoned an earlier embrace of CCI, with its comprehensive,

[20] Mark Sissiman, Intervista con l'autore.
[21] Mark Sissiman, Intervista con l'autore.
[22] Mark Sissiman, Intervista con l'autore.

multi-service approach to problem-solving, in several neighborhoods the current operating reality is not radically different form the past. Healthy Neighborhoods is a sharp shift, but the big projects like EBDI and Park Eights combine a bunde of services and social benefits with redevelopment.(…) Rhetoric has made a drastic shift, but ground-level reality is that government, foundations and 'ed-and-med' anchors are asked to provide a multitude of services and community benefits. The market is not a big player in the game, and even the role it plays is interwoven with tax incentives and government-guarantees against losses."

Contestualmente è la stessa agenda dello sviluppo a modificarsi. Nuovi grandi progetti sono infatti in via di realizzazione nell'Inner Harbor e nei quartieri vicini. Il secondo sindaco afro-americano della città – la democratica Sheila Dixon – ha nuovamente confermato la centralità del *redevelopment* e del modello di sviluppo che questo implica nell'azione della sua amministrazione: risale all'estate del 2008 l'inaugurazione di un nuovo grande albergo interamente realizzato su iniziativa comunale. Ma come abbiamo visto, è dalla fine degli anni novanta che l'amministrazione ha promosso un parziale ridisegno degli obbiettivi dei grandi progetti di *Urban Renewal* e del modello di sviluppo che questi implicano. Sono le principali istituzioni scientifiche ed universitarie della città ad essere protagoniste oggi di una nuova stagione del *redevelopment*, che ancora una volta vede il massiccio intervento anche finanziario dell'amministrazione sia per mezzo dell'intervento diretto sia attraverso il ricorso a complessi strumenti finanziari e fiscali. L'obbiettivo del miglior posizionamento della città sui mercati della ricerca scientifica e biotecnologica sembra oggi affiancarsi a quello più tradizionale dello sviluppo turistico. La visione della città turistica non è stata abbandonata: le vecchie e nuove retoriche del *redevelopment* si presentano infatti come complementari.

Ma ad accomunare le diverse stagioni sta il permanere, sullo sfondo dei grandi progetti realizzati ed in via di realizzazione, di profondi squilibri territoriali che ora paiono 'naturalizzarsi' nel discorso degli stessi protagonisti della vita politica, sociale ed economica locali. In particolare, l'impossibilità dell'introduzione di una qualsiasi forma di governo metropolitano che affronti le questioni dell'equalizzazione fiscale e dell'infrastrutturazione fisica e sociale dell'area metropolitana, mutandone le condizioni competitive interne, pare essere ormai assunta come permanente. L'impossibilità della cooperazione territoriale è prima di tutto il risultato della progressiva perdita di peso politico della città determinatasi nel corso della seconda metà del novecento, con il formarsi nell'assemblea dello Stato del Maryland di maggioranze *suburbane* sempre più ostili nei confronti di una Baltimore vista come fonte di continue emergenze sociali. In questo contesto 'ostile', l'amministrazione comunale aggiorna ed allarga le proprie strategie di sviluppo, per mezzo della continua riproposizione di un modello che combina politiche dell'offerta e politiche della domanda che ricordano il modello dell'Entrepreneurial State descritto da Eisinger (1988). Strategie locali che non possono fare fronte alle contraddizioni sistemiche che hanno fatto di Baltimore lo spazio di concentrazione ed accumulo di tutti gli effetti negativi di decenni di suburbanizzazione, ristrutturazione produttiva e divaricazione della distribuzione dei redditi. Le politiche contenute nell'agenda dello sviluppo – e le diverse stagioni del *redevelopment* che l' hanno incarnata – come quelle della 'Neighborhoods Agenda' sembrano costituire l'esercizio di una risposta alla crisi al livello meno pertinente, vale a dire quello iper-locale della Inner-City vista come spazio di valorizzazione e redistribuzione. In assenza di cambiamenti profondi

nelle condizioni stesse della competizione territoriale fra città e suburbio, è difficile immaginare che Baltimore possa cessare di essere la capitale duale di un'area metropolitana altrettanto duale. Una condizione forse destinata a mutare con la complessificazione sociale di alcune delle aree suburbane meno recenti: immigrazione, aumento della povertà, crisi produttive, degrado fisico investono ora anche aree consistenti delle contee suburbane. A risultarne è una possibile convergenza delle agende urbane della città e del suburbio, potenzialmente foriera di più alti livelli di cooperazione metropolitana e di un'almeno parziale riformulazione del modello di sviluppo 'opportunistico' fino ad oggi perseguito nella città come nella sua area metropolitana.
Ma a colpire, in particolare, è la quasi totale assenza di tematizzazione degli squilibri metropolitani anche fra gli attori della 'Neighborhoods Agenda'. Il carattere incrementale, caotico e marginale di questa famiglia di attori e delle loro iniziative dipende anche dalla loro adesione al più generale movimento di 'naturalizzazione' degli squilibri territoriali. Per gli attori della Neighborhood Agenda gli squilibri creati del mercato sono di fatto superabili solo per mezzo dello sviluppo dei mercati della Inner-City che risultano ancora sotto-utilizzati rispetto a quelli suburbani. Una parte crescente delle risorse distributive che la Community Development Industry riesce ad orientare verso i quartieri deprivati risponde direttamente a questa logica. Come vedremo meglio nel caso studio, questo in parte inficia gli stessi risultati e la generosità dell'impegno del settore nei programmi sociali indirizzati ai settori più marginali della popolazione e testimonia della profonda adesione degli attori del settore ad un insieme di convinzioni che assicura, non solo la coesione ideologia interna alla Community Development Industry a fronte della sua caoticità organizzativa, ma anche quella più complessiva fra gli attori della Neighborhoods Agenda e della Development Agenda: il mercato è la fondamentale agenzia di integrazione, laddove questo non arriva naturalmente, un insieme di attori è chiamato a sostenerne lo sviluppo per mezzo di un insieme di politiche straordinarie.

Bibliografia del capitolo

Argesinger, Jo Ann E., (1988), *Toward a New Deal in Baltimore*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill and London;

Baltimore Community Development Alliance, (2003), *Making Neighborhood Investment Count in Baltimore. A comparison with other cities*, Baltimore;

Berkowitz, Bernard L., (1987), *Rejoinder to Downtown Redevelopment as an Urban Growth Strategy: A Critical Appraisal of the Baltimore Renaissance*, Journal of Urban Affairs, Vol 9, Num 2;

Boyte, Harry C., (1989), *Commonwealth. A Return to Citizen Politics*, The Free Press, New York;

Bohelke, David, (2004), *Great Neighborhoods, Great City. The Healthy Neighborhood Approach in Baltimore*, Goldseker Foundation, Baltimore;

City of Baltimore, (2006), *Health Report 2006*, City of Baltimore, Baltimore;

Durr, Kennet (2003), *Behind the Backclash. White Working Class Politics in Baltimore, 1940-1980*, The University of North Carolina Press, Chappel Hill and London;

Eisinger, Peter K., (1988), *The Rise of the Entrepreneurial State*, The University of Wisconsin Press, Madison;

Elfenbein Jessica, Breihan John R, Hollowak Thomas L.(a cura di) (2002), *From Mobtown to Charm City. New Perspectives on Baltimore's Past*, Maryland Historical Society;

Fee, Elizabeth e Shopes Linda, Zeidman Linda, (1991), *The Baltimore Book, New Views of Local History*, Temple University Press, Philadelpia;

Gotmann, Jean, (1961) *Megalopolis: The Urbanized Northeastern Seaboard of the United States*, New York: The Twentieth Century Fund, 1961;

Gomez, Marisela (2005), *Demanding a Better Deal*, www.nhi.org;

Hackworth, Jason, (2007), *The Neoliberal City. Governance, Ideology, and Development in American Urbanism*, Cornell University Press, Ithaca, 2007;

Harvey, David, (1991), *A View From Federal Hill*, in Fee, Elizabeth e Shopes Linda, Zeidman Linda, *The Baltimore Book, New Views of Local History*, Temple University Press, Philadelpia, 1991;

Heiling Nast, Lenora; Krause Laurence; Monk R.C. Baltimore. (1982), *A living Renaissance*, Historic Baltimore Society, Baltimore;

Hula, Richard C., (1990), *The Two Baltimores* in D. Judd and M. Parkinson, *Leadership and Urban Regeneration:Cities in North America and Europe*, Urban Affairs Annual Reviews, Newbury Park, CA: Sage Publications;

Levine, Marc V. (1987), *Downtown Redevelopment as an urban growth strategy: a Critical Appraisal of the Baltimore Renaissance*, Journal of Urban Affairs, Vol 9, Num 2;

Levine, Marc V. (1987), *Response to Berkovitz. Economi Development in Baltimore. Some Additional Perspectives*, Journal of Urban Affairs, Vol 9, Num 2, 1987;

Levine, Marc V., (2000), *A Third-World City in the Forst World: Social Exclusion, Racial Inequality, and Sustainable Development in Baltimore*, in *The Social Sustainability of Cities*, a cura di Polese, M e Stren R, University of Toronto Press, Toronto;

Lyall, Katharine, (1983), *A Bicycle built for two. Public-Private Partnership in Baltimore*, National Civic Review, Novembre;;

McDougal, Harold A., (1993), *Black Baltinore. A New Theory of Community*, Temple University Press, Philadelphia;

Merrifield, Andrew, (1993), T*he struggle over place: redeveloping American Can in Southeast Baltimore*, Transactions of the Institute of British Geographers, Vol 18 No 1;

Olson, Sherry H., (1976), *Baltimore*, Ballinger Publishing Company, Cambridge;

Olson, Sherry H., (1997), *Baltimore imitates the spider*, Annals of the Association of American Geographers, Vol.69, No.4;

Olson, Sherry, H.,(1997*), Baltimore. The building of an American city*, Johns Hopkins University Press, Baltimore;

Orr, Marion, (1996), *Urban Politics and School Reform: The Case of Baltimore*, Urban Affairs Review, Vol.31, No.3;

Orr, Marion (2004), *Baltimore: The Limits of Mayoral Control, in Mayors in the middle. Politics, race, and mayoral control of urban schools*, acura di J.R.Henig e W.C.Rich, Princeton University Press, Princeton e Oxford;

W.E.Orser (1994), *Blockbusting in Baltimore. The Edmondson Village Story*, The University Press of Kentucky, Lexinton;

Walters, Stephen J.K. e Miserendino, Louis, (2008), *Baltimore's Flawed Renaissance. The Failure of Plan-Control-Susidize Redevelopment*, Perspectives on Eminent Domain Abuse, Institute for Justice, – www.ij.org

Piccinato, Giorgio (2002), *Un Mondo di Città*, Edizioni di Comunità, Torino;

Rusk, David, (1996), *Baltimore Unbound. A Strategy for Regional Renewal*, The Abell Foundation, Baltimore;

Stoker, R., Stone, c., Worgs, D., (2008), *Neighborhood Inequality and Revitalization: An Exploration of Five Themes through the Baltimore Case*, American Political Science Association;

Szanton, Peter L., Baltimore. (1986), *A choice of futures, A report to The Morris Goldseker Foundation*, Baltimore;

Vicino, T. (2008), *Transforming Race and Classe in Suburbia. Decline in Metropolitan Baltimore*, McMillian, London-New York;

Capitolo V

Dal Community Development al Market Development: riqualificazione urbana nel quartiere di Better Waverly a Baltimore

5.1 Introduzione. Better Waverly: un quartiere 'mixed income' in una città in crisi.

Better Waverly ha l'aspetto di un villaggio. Nessun edificio supera i tre piani mentre è esclusivamente lungo i suoi confini – la 33esima strada a nord e Greenmount Avenue ad ovest – che si può incontrare del vero traffico automobilistico. Imponenti case vittoriane si distinguono come l'elemento architettonico di maggiore pregio, in un trama fitta ma irregolare di *row-houses* che variano da quelle schiettamente working-class a quelle pensate per una domanda più affluente. Strade silenziose e spesso protette dalla vegetazione strutturano il succedersi degli isolati, interrotti a nord dal grosso parallelepipedo di un supermercato ed a sud dal resistere di un gruppo di officine ed altri edifici industriali. L'effetto è quello di un *posto tranquillo*, dal tono suburbano o quantomeno relativamente meno urbano degli altri quartieri stretti attorno all'Homewood Campus della Johns Hopkins University. Un costruito di maggiore pregio caratterizza i confinanti quartieri di Charles Village e di Abell, mentre immediatamente a nord sta il ricco suburbio di Guilford e di Tuscany-Canterbury. A sud, Better Waverly è invece aperta sulla crisi urbana. A pochi isolati dall'ultimo negozio di Greenmount Avenue che – come vedremo – rappresenta nell'immaginario di abitanti e dirigenti di quartiere un pericoloso avamposto del ghetto, sta il lungo corridoio di North Avenue che un tempo rappresentava il confine oltre il quale non era tollerata la presenza di afro-americani. Decenni di white-flight hanno fatto di una delle principali avenue commerciali della città un deserto urbano. Dei vecchi negozi, rimangono solo le insegne di sapore modernista e le vetrine rotte, mentre di molto edifici – la maggior parte vuoti – rimane solo lo scheletro. I quartieri che si affacciano su North Avenue rappresentano un'introduzione alle condizioni parossistiche di West ed East Baltimore, le aree di maggiore deprivazione dell'intera città. Data la sua posizione, è quindi in una certa misura naturale che il quartiere si viva come sospeso fra il rischio della retrocessione verso l'inferno della crisi urbana e viceversa l'opportunità di una promozione nel ristretto gruppo di quartieri caratterizzati da livelli medi ed alti di reddito e da un mercato immobiliare vivace. Better Waverly è un quartiere in cui il reddito medio è basso – il reddito familiare medio nel 1999 è di 23.689 dollari, - soprattutto rispetto alle medie statali e nazionali – ma che si caratterizza per una considerevole complessità della sua composizione sociale che, inevitabilmente, richiama la compresenza sul suo territorio delle componenti bianca ed afro-americana della popolazione. La componente bianca del quartiere – il 13,9% a fronte dell'83,5% della maggioranza afro-americana – ha generalmente un reddito superiore e vive nelle migliori residenze del quartiere, di cui è generalmente proprietaria. Viceversa, quella afro-americana – che pure presenta qualche traccia di black middle class – ha un reddito più basso e risiede generalmente in immobili di minore valore, a partire da quelli che si concentrano nella porzione meridionale del quartiere, dove si è creata una grande concentrazione di residenti che accedono ai vouchers di sostegno all'affitto – i cosiddetti Section 8 - concessi dal Governo federale. Complessivamente, a Better Waverly la maggioranza delle unità abitative

sono occupate da residenti in affitto il 59.3% a fronte del 40,7% di quelle occupate da residenti in proprietà. Nel tessuto delle row-houses possono distinguersi – in particolare in prossimità delle strade principali che fanno da confine al quartiere – isolati caratterizzati da un forte degrado del patrimonio edilizio. Vetri rotti, porchs pericolanti, facciate sporche ed aree verdi abbandonate sono generalmente i tratti più comuni di queste aree di degrado dove, generalmente, si concentrano residenti appartenenti a gruppi sociali ritenuti 'marginali'. Qui si concentrano famiglie ed individui che gran parte della ricerca sociale qualificherebbe come appartenenti all'underclass. A Better Waverly, il 32.8% delle famiglie ed il 34.5% degli individui hanno nel 1999 un reddito inferiore alla soglia di povertà, un dato che sale al 48.8% quando ad essere prese in esame sono esclusivamente i nuclei con capofamiglia donna. Mentre il 24.3% dei residenti – un dato in cui non sono calcolati i pensionati - accede ad una qualche forma di trasferimento pubblico a sostegno del reddito. Come abbiamo detto, è soprattutto nella porzione meridionale del quartiere che si concentrano le popolazioni 'marginali'. Viceversa, a nord ed al centro, dove sta un nugolo piuttosto coeso di case vittoriane e row-houses di valore variabile che appaiono in buone se non in ottime condizioni, si incontrano i residenti più affluenti – vale a dire quel 31.1% che ha redditi superiori ai 35.000 dollari all'anno - largamente sovra-rappresentati nella componente bianca della popolazione.

5.2 Scenari

5.2.1 Dalla working-class bianca alle subculture radicali.

Nata con il nome di Huntingdon nel 1790, l'area di Waverly raggiunge i duemila abitanti nella seconda metà del secolo successivo. Nel 1888 è annessa alla città di Baltimore e con il nuovo secolo alle grandi case vittoriane delle sue origini si aggiungono le nuove *row-houses* destinata ad una working-class in continua espansione. Ricorda Julius:

"Around the turn of the century, masonry construction became more prevalent, as developers began building blocks of row houses. Waverly flourished in the first two decades of the twentieth century, as the newly built homes brought in families trying to move away from the overcrowded inner-city. By 1930, when the construction boom ended, about 80% of waverly's 1609 residential properties were brick row houses."

Come abbiamo visto, a partire dagli anni trenta, a Baltimore cresce la preoccupazione per il declino di molti dei suoi quartieri urbani. Declino cui si accompagna la contrazione dei valori immobiliari. Alla fine degli anni trenta, l'intera area di Waverly è oggetto di una ricerca sperimentale sul cosidetto 'Neighborhood decline'. Il fine è quello di individuare adeguate risposte di policy che intervengano precocemente sui suoi sintomi. Si legge nel rapporto della ricerca:

Occupied by a wholly white population of moderate means and substantial character, predominantly American-born, which in general gives definite evidence of social and civic pride, the Area has a population of approximately 7000 persons. (…) There are 1214 row-house units scattered throughout the area, more than 900 of which were constructed during the decade following the Wolrd War. In general, they show evidence of pride in homeownership"

Nonostante la diagnosi ottimistica ed apologetica delle condizioni del quartiere, nel dopoguerra la Baltimore Redevelopment Commission e la Baltimore Urban renewal and housing Agency promuovono un progetto di *urban renewal* nella porzione

meridionale dell'area di waverly, cui corrisponde oggi Better Waverly. Sono così demoliti nove isolati fra la ventisettesima e la trentesima strada e Greenmount Avenue e Reese Street. 192 famiglie – di cui due terzi sono di colore – sono rilocate ma solo una minoranza di loro otterrà un alloggio negli appartamenti destinati a sostituire le loro abitazioni. Il nuovo complesso è formato da 321 'middle-income garden-apartments' ed un centro commerciale con dodici negozi. Rcorda sempre Julius:

"Built in the 1950's, these apartments were seen as a way to drive out undesirable elements, namely poor blacks, in the name of blight eradication. Ironically, a decade after completation, desegregation turned these apartments into a low-cost gateway into the neighborhood for the very elements they were intended to keep out the apartments soon lost their sparkle and degenerated into a low-rent area fairly quickly. According to census data, by 1970, when the weighted average of median rent for census tracts in waverly was $90, the median rent in tract 904, which was almost entirely occupied by the apartments was $81. In 1990, when the median rent for Waverly was $420, and for Baltimore $413, the median rent for the tract 904 was $298".

L'utilizzo dell''Urban Renewal' come 'Negro Removal' a Waverly é quindi solo temporaneamente efficace. Se nel 1960, la popolazione afro-americana è al 7% del totale rispetto al 20% del decennio precedente, nel 1970 è ormai al 23%, anche in virtù della transizione razziale dei 'Waverly Garden-apartments'. E' quindi in quegli anni che il quartiere, fino ad allora dominato da una *working class* bianca e nativa, si avvia sulla strada di una pur comparativamente moderata transizione razziale. Crescita della presenza afro-americana e fuga delle famiglie bianche si alimentano reciprocamente mentre la contrazione dei valori immobiliari si accompagna all'affacciarsi di fenomeni speculativi quali il già citato block-busting. Ma complessivamente la transizione razziale non è particolarmente violenta, diversamente da quanto accaduto in altri quartieri della città, a partire dal già citato Edmonson Village. Parte del *vacuum* creato dal white-flight è infatti colmato negli anni sessanta e settanta dall'afflusso di nuovi giovani residenti prevalentemente bianchi appartenenti alle subculture radicali, gay e lesbica. A risultarne é la nascita di una quartiere relativamente 'integrato' in cui la crescita della comunità afro-americana non conduce all'estinzione della presenza bianca. Ricorda Chalkeley:

"In the later 60s, a number of southern Waverly's low rent Victorian manses left vacant by white flight were occupied by radical collectives and group houses, populated by young liberal-minded white people who shared political and countercultural philosophies. Eventually settling on both sides of 33th street, the growing population of progressive activistes also made its persence felt in the commercial district, particularly on 31th street. The 31th street bookstore, Sam's Belly Food Co-op, and the Bread and Roses Coffehouse all sprang from that social movement, as did the still thriving 32nd Street Farmer's Market. As the 70' progressed, the collectives were joined or replaced by generally liberal-minded white people who, unlike the slumlords, bought the old houses in order to fix them and live in them. Where more conventional, upwardly mobile city dwellers might have seen Waverly as run-down and risky, the new residents valued the area's architectural charm, shady streets, and village-like qualities. Many of these new entrants were gay individuals and couples who felt comfortable with the area's political identity and its live an let-live ethos"

Il retaggio *hippy* del quartiere ed il suo contributo alla vivacità culturale è richiamato da Laura Trask, un'anziana residente di Better Waverly:

"There were lots of parties during those days. People were always having parties, come over let's eat! It was the most fantastic thing in the world because I had never known real community and I zlways feared it, because you know everybody knowing what is going on in your house. (…) The kind of people that I met was the artsi-farsi, the artists that were involved in art and involved in some kind of cause. It was a very multiracial neighborhood, it wasn't black or white, it was a lot of everybody and people who were quite wealthy lived here. But we all got along. The best memories I have in life are here in Waverly. The parties, talking…."
Negli stessi anni, la nascita della Northeast Community Organization (NECO) vede l'esclusione della porzione meridionale del quartiere che dà così vita ad una propria Community Organization, la Better Waverly Community Organization (BWCO), una denominazione che lascia intendere il carattere polemico della secessione obbligata della porzione meridionale del quartiere. Nei suoi primi anni di vita, le attività di BWCO sono condizionate dal peso e l'influenza della comunità *radical* stabilitasi, come abbiamo visto, nel quartiere. Ai temi tradizionali delle community organizations – qualità dell'housing, igiene pubblica – se ne affiancano altri più politici cui si associa, secondo un nostr testimone, 'un grande imbarazzo nel trattare di delinquenza e sicurezza urbana'. Fra la fine degli anni settanta e l'inizio degli anni ottanta, il carattere integrato ed eclettico della composizione sociale e razziale del quartiere paiono 'tenere', difendendolo dall'ulteriore aggravarsi e generalizzarsi dei sintomi della crisi urbana che investono in quegli anni Baltimore. I livelli di proprietà immobiliare sono piuttosto elevati e l'equilibrio fra componente bianca e componente afro-americana appare in linea con le medie cittadine, fatto decisamente sorprendente in un contesto di acuta specializzazione razziale dello spazio urbana che fa, tutt'ora, di Baltimore una delle città più segregate d'America.

5.2.2 Dal declino al *redevelopment*.

Ma fra gli anni ottanta e novanta, l'affacciarsi di una nuova stagione di *white-flight* e la chiusura della più importante attività economica dell'area – il Memorial Stadium – conducono ad un netto peggioramento delle condizioni del quartiere. Il nuovo *white-flight* coinvolge i nuclei familiari appartenenti a quelle subculture radicali che, come abbiamo visto, avevano in precedenza preservato il quartiere da una transizione razziale troppo violenta. E' la pessima qualità delle scuole disponibili nell'area ad alimentarne l'emigrazione, ricorda Joe Stewart:
"(il nuovo white flight) was usually associated with people giving birth to kids and kids turning two or three, the parents saying we are not gonna stay here to raise our kids, we don't trust schools, we don't want kids playing here, we don't feel safe having our kids walking in the neighborhood. A lot of these people considered themselves liberals or radicals. They often struggled in finding a way to express reasons for leaving. They felt guilty about being considered racist and leaving us behind."

La destinazione di molti di questi nuclei familiari non é però l'immenso suburbio bianco cresciuto nelle contee metropolitane, ma il vicino quartiere urbano di Lauraville, una circostanza che come vedremo contribuirà al permanere di legami piuttosto solidi fra vecchi e nuovi residenti di Better Waverly. Nonostante questo, gli effetti sul capitale sociale accumulato nel corso della stagione 'radical' del quartiere sono considerevoli. Mentre la Better Waverly Community Organization è costretta ad

affrontare periodi di grande deperimento, la locale comunità cristiana di confessione episcopale si trova, nelle parole del parroco attuale, 'sostanzialmente ad evaporare". A rimanere è solo un manipolo di praticanti bianchi molto anziani, mentre la presenza sociale della Chiesa nel quartiere di fatto si estingue. Già molto indebolito, il quartiere si trova ad affrontare all'inizio degli anni novanta gli effetti della chiusura dello storico stadio di Baseball della città, il Memorial Stadium che, localizzato ai confini settentrionali di Better Waverly, poteva ospitare fino a 50.000 spettatori per le partite dei Colts (1953-83), degli Orioles (1954-91) ed infine dei Ravens (1996-97). La nuova stagione del *redevelopment* di Downtown inaugurata dal nuovo Sindaco Schmoke prevede il trasferimento delle strutture sportive nelle vicinanze dell'Inner Harbor. All'opera di continua valorizzazione di quest'ultimo corrisponde la deprivazione delle aree nelle quali si concentravano le funzioni lì trasferite. Gli effetti sui quartieri raccolti attorno al vecchio stadio, fra i quali Better Waverly, sono quindi devastanti. Secondo il *Baltimore Sun*:

"As fans headed to new downtown sports places, much of Waverly's central business district left too, leading some residents to worry that the once-jumping strip would become yet another ghost town amid the bustle of the city. Old time sports bars and shot-and-beer joints that served workers and ball park customers form 6 am to 2am went out of business, as did some smaller specialty shops that had begun to teeter before the home of Brooks Robinson and John Unitas was transformed from a memorial into dust. The Boulevard Theater, a neighborhood monument that featured a stylish entrance and a massive marquee, shut its doors in 1989, becoming an eyesore at the neighborhood's landmark corner of Greenmount Avenue and 33th street. It was followed by a pair of Chinese restaurants, diminishing a once venerable 'Asian row' north of 33th street. Much of what is left of the Greenmount Avenue strip – a preponderance of discount stores, fried chicken shacks, pawn shops and vintage clothing stores, including a Godwill outlet – has a rough quality that is attractive to nostalgic urban types, poor young hipsters and working class shoppers looking for bargains"

Dello stesso tono sono i ricordi dei nostri testimoni. Per Sara Guilford:

"The decline in the neighborhood! That (la demolizione dello stadio) was part of it. The stadium was a big thing in the neighborhood. Oh my Gosh! The stadium was a big thing! Kids parking cars making money, businesses making lots of money. But then a lot of businesses that made money, after the stadium closed went out of business. They were not making that money anymore. It was when the Oriols played, they were making money. When the Colts played, they were making money. And you know, everybody was making money! All parking cars at five dollars a piece! It was very alive, you complained about the traffic but there was a lot of excitement, a lot of stuff going on in the community. And then when the stadium closed, it took a away a lot".

Al di là dei pesanti effetti economici sulla popolazione residente – ed in particolare sulla sua porzione a più bassa qualificazione – è la riduzione dei servizi urbani legati alla presenza dello stadio a preoccupare chi a Better Waverly continua a vivere. Ad affacciarsi è la prospettiva di un quartiere più sporco ed insicuro. Per Jo Stewart e Sara Guilford, fra gli anni ottanta e novanta, a determinarsi è un deciso peggioramento delle condizioni di vita nel quartiere:

Jo Stewart: “Increase in crime and grime, decrease in civility, increase in bordened up houses increase in people moving out when having kids cause they did not trust schools, the main street loosing restaurants , the movie theaters closing, loosing the kind of establishments people would walk in. With the transition, the neighborhood became more urban ghetto exploitive, more like porn shops, more rent funrniture, matresses, caschier and checks. And then the stadium left. When the memorial stadium left, it took away a considerable influx of people from outside who came here and went to restaurants and bought things along the way. The main street left a large portion of consumers. And the closing of the stadium left a large hole in the neighborhood”.

Sara Guilford: “When we first got here thirty years ago there were a lot of older people here and everybody owned their homes. Then you started to see the trend change. The older one either passed away or moved out. Then you started to see a lot more renters to come. (…) But the thing you really noticed is the drug and crime thing. This street was unknown to people at that time. This block was that exclusive little area that nobody knew about. But then the older ones passed away or sold their homes. There was less stability and before you knew anybody in the block, then you said all the time: ‘Who is that’? I saw that changing. It was just a quiet family-oriented block while now it’s more diverse. First when we moved in the block they were mostly white. And then they started passing away and moving out.”

Sempre in quegli anni, i ‘Waverly apartments’ vedono completarsi la transizione razziale dei loro residenti. In questo caso, non sono le politiche urbane a determinare effetti che sono percepiti come negativi dai residenti, ma le stesse politiche federali. La sperimentazione anche a Baltimore dei programmi di deconcentrazione della povertà promossi dall’Amministrazione Clinton ha effetti paradossali. Grazie ai trasferimenti del Programma Hope VI, la città avvia la demolizione di alcuni degli insediamenti di Public Housing nel West Side ed East Side della città caratterizzati da una parossistica concentrazione di povertà ed attività criminali. A sostituirli sono nuovi quartieri *mixed-income* che, ispirati ai principi del New Urbanism, non possono soddisfare gran parte della domanda abitativa dei vecchi residenti degli ‘intensivi’ ora demoliti. In virtù del ricorso ai *vouchers* abitativi introdotti nel corso degli anni settanta – i cosiddetti Section 8 richiamati in precedenza – si creano nuove forme di concentrazione della povertà che sono diretto effetto delle stesse politiche federali di deconcentrazione. Better Waverly è una delle vittime di questo paradosso. Debra Evans richiama l’intera traiettoria dei Waverly Apartments:
“Way back that was one of the first white public housing projects, after that it became apartments that Hopkins student and professors used. So that was different. And then became not a public housing, but a lot of section 8 vouchers were used there. That was at the time when they were tearing down the major public housing high rise buildings. So these people had to go somewhere, and they were given section 8 vouchers to find a place. That was an ideal place. So suddenly they brought all these people who lived in the highrise to the neighborhoods and nobody talked to them. So you know in public housing a lot of people dont work, so its ok to stay up and party and you don’t bother your neighbor, while here you bother your neighbor! And then we had some drugs activity. It was more than enough (…) The young mothers with their kids….A drug guy would be friend with the woman, became his man, use his house and

eventually to take over the house. That is how the shops set up…But it has never been as West Baltimore"

La nuova stagione del White Flight, la chiusura del Memorial Stadium e la crescente concentrazione di povertà ed attività illegali nei Waverly Apartments sono quindi riconosciuti dai nostri testimoni come i fattori principali del declino del quartiere fra la fine degli anni ottanta ed il decennio successivo. Sono in particolare l'allargarsi dei mercati della droga e le sempre più frequenti esplosioni di violenza a questi legati a dare il senso di un declino che pare inarrestabile e che culmina in alcuni eventi che segnano in profondità la memoria collettiva del quartiere. Fra il Febbraio ed il Marzo del 2001, una resa dei conti fra bande rivali sul locale mercato della droga si risolve in un serie di agguati nel corso dei quali perdono la vita cinque ragazzi fra i 18 ed i 26 anni. Ancora una volta sono i *Waverly Apartments* ad essere la scena principale dei delitti. L'evento segna il passaggio di fatto di Better Waverly dalla sua condizione di pur declinante esperimento di integrazione alla schiera dei quartieri a forte infiltrazione criminale. Ma negli stessi anni, accanto al generalizzarsi delle narrazioni negative legate al crimine ed al degrado, la ripresa degli investimenti conduce ad una nuova tematizzazione e rappresentazione del quartiere. In una certa misura, la macchina del *redevelopment* investe Better Waverly più o meno indirettamente attraverso due grandi progetti: la riqualificazione delle aree lasciate senza destinazione dalla demolizione dello stadio e la realizzazione di un grande supermercato ai confini settentrionali del quartiere. Due processi che non solo contribuiscono alla riattivazione della Community Organization ma anche all'esplodere di intensi conflitti al suo interno e più complessivamente fra i residenti. Ricorda Chalkley:

"In view of the constant pressures on their street-level quality of life, what Waverly and the other 'stadium neighborhoods' accomplished in the '90s seems quietly heroic. Rather than leap into the arms of dubious commercial salvation, they held out for the revitalization of the existing Greenmount shopping district, defeated a plan to replace the shuttered Eastern High School with a suburban-style strip mall, opposed retail development on the Stadium site, and squelched the addition of a third fast-food emporium – a Burger King – to the intersection of Greenmount and 29th street."

Nel Marzo del 1999, ad ormai molti anni di distanza dalla chiusura del Memorial Stadium, tre differenti progetti sono presentati alle Community Organizations dei quartieri prossimi all'area di trasformazione. L'impatto negativo del permanere di una vasta area inutilizzata sull'andamento dei valori immobiliari e quello demografico del quartiere è al centro delle preoccupazioni dei dirigenti della Better Waverly Community Organization. A confrontarsi sono le ipotesi di un parco industriale dedicato alla ricerca e produzione high-tech sostenuto dalla Johns Hopkins University, di una riconversione della vecchia struttura dello stadio a fini prevalentemente commerciali e da ultimo della realizzazione di nuovo *housing* per anziani, aree verdi e servizi ricreativi destinati alla gioventù. E'l'ultima ipotesi – avanzata da un'organizzazione no-profit – ad ottenere prima il consenso della maggior parte delle diverse community organizations dell'area e successivamente della stessa amministrazione comunale. Contestualmente, un grande edificio scolastico dismesso – fatto comune in una città che ha visto la propria popolazione scolastica continuamente contrarsi nel corso degli ultimi decenni – é acquisito dalla Johns Hopkins University che vede così accrescere la propria influenza nel quartiere. Se questi due consistenti interventi di riqualificazione godono di un consenso piuttosto diffuso è la realizzazione di un grande supermercato nella porzione settentrionale del quartiere a

rivelarsi, viceversa, foriera di conflitti profondi e duraturi nella BWCO e fra i residenti. Nell'Agosto del 2001, il progetto per la realizzazione del nuovo supermercato è presentato alla Better Waverly Community Organization. Nei mesi successivi, è lo stesso Sindaco – fattosi promotore di un piano di grande impatto per la realizzazione di nuovi supermercati visti come occasione di stabilizzazione dei quartieri – ad annunciarne la realizzazione. La scarsa trasparenza dell'intero processo e l'invasività della nuova struttura nei confronti dell'esile disegno topografico di Better Waverly diventano ben presto gli argomenti chiave della crescente opposizione della maggior parte degli attivisti di BWCO. Ricorda Debra Evans:
"We all wanted a supermarket. The one we had was horrible! (…) It was a horrible time and most people just wanted to know what was going on. I felt and lot of people felt that the city made a deal with the developer without talking to the community. That piece was missing, the city told the developer he could do whatever he wanted! So we fought cause we were not included in nothing. We did meetings, we did have a vote. Everybody voted they did want a supermarket but a not a big box (….) Do we need such a big box? With that much parking lot and to lose that many beautiful houses? We fought to save houses, three houses that are now redeveloped"

Le eccessive dimensioni e l'inesteticità dell'edificio, il suo impatto sul traffico locale e la prevista demolizione di alcune delle più preziose case in stile vittoriano ereditate dalla stagione borghese della storia del quartiere sono stigmatizzate dagli oppositori del progetto. Mentre l'impatto positivo sui valori immobiliari e sui livelli di servizio sono viceversa gli argomenti utilizzati dai suoi - pochi, stando alle testimonianze raccolte – sostenitori. Il progetto è così incluso in un PUD – Planned Unit Development – successivamente approvato dal Planning Commission della città. L'amministrazione comunale contribuisce alla realizzazione del progetto attraverso la cessione di terreni pubblici e lo stanziamento di 550.000 dollari per l'acquisizione di altre proprietà e di ulteriori 700000 per la realizzazione di infrastrutture stradali. La mobilitazione della BWCO conduce all'introduzione di alcune modifiche del progetto iniziale, fra le quali la preservazione di alcune della case del IXX secolo destinate alla demolizione. Secondo il Baltimore Sun:

"The new Giant Food opening on Thursday on East 33rd Street represents more than added convenience. For city officials, it's a key ingredient in a policy to strengthen neighborhoods by anchoring them around inner-city supermarkets – the 16th new or expanded grocery store in Baltimore since early 2002, part of an initiative form Mayor Martin O'Malley. Already, residents in Waverly say their property values have creot up slightly just by being in Giant's construction dust in the past year".
All'inizio degli anni duemila si compie un'intensa stagione di *redevelopment* che permette al quartiere – secondo gran parte dei nostri testimoni – di invertire il destino di declino manifestatosi a partire dagli anni ottanta. Alla riqualificazione di grande impatto di questa stagione, succederà una nuova stagione di riqualificazione diffusa animata da una congerie di programmi e politiche promossi principalmente dagli attori della Community Development Industry.

5.2.3 Geografia egemone e rappresentazione degli abitanti

Il corridoio commerciale di Greenmount Avenue ed i Waverly Apartments diventano nelle rappresentazioni degli abitanti – ed in particolare di quelli attivi nella Better

Waverly community Organization - le fonti principali dell'angoscia e dell'insicurezza collettiva, cui contribuisce il moltiplicarsi di quelli che qui vengono semplicemente definiti come 'corners', vale a dire le aree dove si coagula l'assai mobile commercio delle sostanze stupefacenti. Il persistente rischio del declino del quartiere si incarna in un complesso di rappresentazioni molto solide e diffuse che rimandano alle forme più estreme della crisi urbana presenti nella città. La concreta prossimità di queste – Better Waverly si trova al di là del confine settentrionale di un'area di degrado ed investimento assai intensi – rende qualsiasi comportamento o evento incongruo un segnale dell'ormai prossima involuzione del quartiere in direzione delle forme peggiori del ghetto urbano. Evidente concentrazione della povertà, degrado fisico del costruito, sovra-rappresentazione della componente afro-americana, sovraffollamento, negozi di bassa qualità destinati ad una domanda a basso reddito, sporcizia e rumore, 'corners' ed altre tracce della presenza criminale, presenza di bande di gruppi di adolescenti che spendono gran parte del proprio tempo nelle strade, reati ed omicidi sono assunti da molti degli abitanti, a partire dai dirigenti della Community Organization, come segnali che inequivocabilmente 'inchiodano' il quartiere ad un destino di declino e di abbandono che occorre contrastare a partire dalla diffusione dei suoi sintomi. Sono tutte situazioni che rimandano alla potente immagine del ghetto. Contrastarne la diffusione equivale ad impedire la trasformazione di Better Waverly in una nuova East o West Baltimore, vale a dire le due aree della città oggetto delle forme più sconvolgenti di crisi urbana. Ma questi sintomi rispondono a 'modi' e registri diversi. Essi sono in alcuni casi strettamente associati a determinate porzioni di territorio – principalmente l'asse commerciale del quartiere ed i Waverly Apartments - dove questi si concentrano, ed in altri rappresentati come il frutto di una logica d'invasione dei comportamenti anti-sociali. La paura del ghetto si incarna quindi in una geografia più o meno solida ma anche in un insieme di eventi e situazioni decisamente più mobili sul territorio. Se la prima rappresenta l'avamposto del ghetto vero e proprio, le seconde rimandano alla mobilità minacciosa delle sue popolazioni sempre pronte ad 'inquinare' le aree di per sé sane ed incorrotte del quartiere. Così il nocciolo di case dal più alto valore immobiliare, dove si concentra la popolazione bianca e quella più affluente, è 'assediato' ad ovest da Greenmount Avenue, a sud dai Waverly Apartments, ad est da una serie di immobili ad uso industriale cui si associa uno stock abitativo marginale e degradato ed a nord dalla 33esima strada, considerata generalmente insicura. Come vedremo, il controllo, l'amministrazione ed eventualmente la soppressione del 'rischio ghetto' assorbono gran parte dell'impegno della Community Organization e dei suoi dirigenti.

Come dicevamo, la più evidente e ricorrente rappresentazione territoriale negativa è quella relativa all'asse commerciale del quartiere, Greenmount Avenue che vede il succedersi di un gran numero di esercizi commerciali generalmente orientati ad una domanda afro-americana a basso reddito. Ai tradizionali Dollar-stores e Liquor-stores, si affiancano negozi di abbigliamento, barbieri, fast-food ma anche qualche bar e ristorante. Il relativo degrado fisico degli spazi comuni, la modestia ed il carattere popolare del design dei negozi, la presenza di alcolisti e tossicodipendenti ed, infine, la relativa frequenza di reati contribuiscono a caratterizzare Greenmount Avenue in senso negativo. Ma l'effetto è comunque quello di una strada commerciale piuttosto frequentata e vivace, attraversata da un intenso traffico veicolare e diverse linee di trasporto pubblico. Una realtà quindi molto distante dalle immagini di radicale desertificazione commerciale cui rimandano le rappresentazioni correnti del ghetto

nord-americano che a Baltimore si incarnano nelle strade vuote e abbandonate dei quartieri più deprivati. Nonostante questo, Greenmount Avenue è correntemente considerata un 'problema', una presenza incongrua con il destino ascendente del quartiere immaginato e sperato dai suoi dirigenti. Come sottolinea Jesse Parke, responsabile della locale chiesa episcopale, Greenmount Avenue contiene troppi segnali del ghetto per essere attrattiva per i residenti bianchi e più affluenti del quartiere. Per Laura Trask:

"D-Do you shop in the neighborhood? R-No. D-Where do you shop? Towson. D-So you never buy a thing on Greenmount Avenue. R-No, no, well sometimes I go to Goodwill. But the stores no, I wouldn't buy anything. D-Why? R-First, I don't like what they sell, I don't think Greenmount Avenue belongs between Waverly and Charles Village. People who shop there don't live here, they come from the buses. They come from East Baltimore, West Baltimore or somewhere. (…) Well, I don't think this can happen, but I would love them to push all the stores on Greenmount avenue off the neighborood, to see Greenmount gone. I would love just normal stores to go to. Normal hardware stores, clothing stores, little restaurants. Like Charles Village or Fells Point. That would be fine with me."

Il riferimento a Charles Village e Fells Point chiarisce forme e moventi di una rappresentazione così negativa di Greenmount Avenue. La vicina Saint Paul Street, il principale corridoio commerciale, del quartiere di Charles Village dove si concentrano la maggior parte di attività legate alla presenza del vicino campus universitario, costituisce la più immediata alternativa a Greenmount Avenue. Meno vivace della seconda, la prima si risolve nel succedersi di una serie di negozi in franchising che intercettano per lo più una domanda bianca e più affluente di quella prevalentemente povera ed afro-americana che invece frequenta Greenmount Avenue. Sono le grandi catene Sturbucks, Chipotle, North Face, oltre che ad un ristretto numero bar e ristoranti destinati agli studenti, a dominarne il paesaggio. Fells Point, come abbiamo già detto in precedenza, è uno dei quartieri working class che di più hanno risentito della 'tracimazione' delle diverse stagioni del redevelopment e quindi di un aumento vertiginoso dei valori immobiliari. Ristoranti, bar e diverse *boutiques* attirano una clientela prevalentemente bianca e suburbana che nel quartiere trovano occasioni di consumo e ricreazione in un contesto storico di grande valore. La sostituzione dell'offerta commerciale di Greenmount Avenue con quella più tipica dei due quartieri citati sarebbe decisamente più incongrua nei confronti della effettiva composizione sociale del quartiere di quanto lo sia quella corrente. L'argomento dell'estraneità della domanda intercettata dagli esercizi commerciali lì concentrati come dei loro stessi gestori e proprietari – 'fanno soldi con i poveri, ma la sera abbassano le saracinesche e se ne tornano nel suburbio', afferma uno dei nostri testimoni – al quartiere ed ai suoi residenti è doppiamente capzioso. La consistente presenza di famiglie a basso reddito a Better Waverly, come in altri quartieri dell'area, sembra infatti poter giustificare di per sé il prevalere di un'offerta commerciale orientata ad una domanda a basso reddito. Il carattere 'popolare' di Greenmount Avenue appare quindi incongruo, come vedremo meglio più avanti, non tanto con la reale composizione sociale del quartiere quanto con la rappresentazione che di essa hanno i dirigenti della community organization ed i residenti più affluenti.
Ma ad essere oggetto di una narrazione negativa e stigmatizzante è anche il complesso dei Waverly Apartments di cui già abbiamo parlato e sul quale torneremo più volte nel corso della trattazione. Collocato nella porzione meridionale del quartiere, il complesso è composto di 'garden houses' di non più di tre piani. A colpire è la notevole cura degli spazi comuni che contrasta decisamente con le condizioni di

diffuso degrado che caratterizzano viceversa altre porzioni del quartiere. Nulla sembra richiamare le rappresentazioni più diffuse del *public housing* degradato e seppure le 'garden houses' che lo compongono costituiscano una significativa soluzione di continuità nei confronti del diffuso tessuto di 'row-houses' dell'area, non si rileva nessuna violenta partizione fisica del territorio. Di certo, come abbiamo già detto, a caratterizzare il complesso é la esclusiva presenza di residenti afro-americani cui si associa un'alta incidenza di appartamenti affittati per mezzo del ricorso ai voucher abitativi, i cosiddetti Section 8. Questo pare bastare, assieme alla memoria di eventi criminali che ne hanno caratterizzato la storia recente, a fissare l'immagine negativa del quartiere. Due diverse testimonianze – quelle Flash Levitt e Laura Trask - raccolte nel corso della ricerca sembrando condividere la stessa logica:

Flash Levitt:" It's us versus them, there is a sense of not being safe and not being welcome unless you are a troublemaker. There is a lot of violence going on downthere: shooting, drug activity, gang activity. We are kind of intimidated to go downthere, this is why we don't give flyiers."

Laura Trask:"All those section 8 apartment, you know they don't attract the nicest people. And they don't want to be involved in the neighboroud except for troubles. I don't even cosider them to be part of Waverly."

I residenti dei 'Waverly Apartments' incarnano agli occhi dei nostri testimoni il combinarsi di diversi dei profili stigmatizzani che abbiamo richiamato poco sopra. Non solo si tratta di affittuari e non di proprietari delle abitazioni nelle quali vivono – categoria considerata di per sé difficilmente integrabile – ma in più lo sono con il sostegno di trasferimenti pubblici. Una condizione che a sua volta richiama altri comportamenti anti-sociali. Ancora Laura Trask:

"I talked to the landolord and he told me 'I want Section 8 people'. And I said you are making a mistake. Don't do that you know. Another landlord told me the same thing 'I want section 8'. And I told him 'I don't think it's a good idea because the neighborhood I don't think is going to tolerate if they became bad neighbors. If you own a house you don't want that!' And they did prove to be what we did not want. A bounch of kids hanging around, we suspected drugs…"

La mera presenza di destinatari di politiche pubbliche di housing è di per se problematica, conducendo al diffondersi di comportamenti anti-sociali, alla depressione dei valori immobiliari ed alla contrazione del mercato. In verità, seppure in presenza di una consistente popolazione a basso e bassisimo reddito, i Waverly apartments non paiono costituire una significativa concentrazione delle figure tipicamente riconosciute dal dibattito sull'underclass che abbiamo richiamato in precedenza: madri single dipendenti dal welfare, giovani adulti disoccupati e soggetti dipendenti dall'uso di sostanze stupefacenti. I residenti degli apartments paiono piuttosto essere definibili come 'working poors'. Secondo Debra Evans:

"These are people who work. These are not poor people who dont work. These are poor working people. It's not like all the mothers are hanging out. Its not like the tale you would hear 'they are all on welfare, they are not working, men come by'. No, these people are working. Most of them are. You come here daytime and you cant find people. Some people are working two or three jobs cause they are not making the minimum wage."

Nonostante l'attendibilità di una tale descrizione, gli 'apartments' sono spesso rappresentati come il vulnus più grave di un ipotetico destino ascendente del quartiere

e la traccia più resistente del suo collocarsi in un generale contesto di grave deprivazione economica e sociale come quello di Baltimore. Seppure meno visibilmente degradati di diversi degli isolati marginali presenti nel tessuto del quartiere, gli apartments – anche per il loro passato recente di violenza criminale – sono condannati a questa persistente narrazione stigmatizzante che come vedremo comporta effetti del tutto significativa nell'arena della politica di quartiere.

5.3. Attori e politiche

5.3.1. La politica di quartiere

ABetter Waverly gli attori più influenti della politica di quartiere sono riconducibili in forma più o meno diretta al settore del no-profit urbano di cui abbiamo ricostruito l'evoluzione nel corso della trattazione. Il quartiere si trova nel territorio di riferimento di una delle più grandi 'umbrella-organizations' presenti a Baltimore, la Greater Homewood Community Corporation (GHCC). Mentre a livello locale, come abbiamo detto, è attiva la Better Waverly Community Organization (BWCO) che con la prima intrattiene rapporti di sistematica collaborazione.

GHCC nasce nel 1969 su iniziativa delle tre principali istituzioni della sua area di riferimento – il settore settentrionale della città, composto da quaranta quartieri – Johns Hopkins University, Union Memorial Hospital e Loyola University. L'obbiettivo, in anni di grandi trasformazioni e conflittualità urbani, è quello di preservare e migliorare le condizioni di contesto nelle quali queste sono inserite: una preoccupazione diffusa fra le grandi istituzioni universitarie ed ospedaliere del paese, molto spesso localizzate nell'ambito delle Inner-cities. Dell'area fanno parte alcuni dei quartieri più ricchi della città e forse dell'intero paese, come nel caso dei quasi suburbani Roland Park e Guilford, e quartieri viceversa soggetti ai sintomi più estremi della crisi urbana. Sono in particolare quelli collocati lungo la fascia meridionale dell'area di riferimento di GHCC che termina in corrispondenza di North Avenue, un lungo corridoio stradale che attraversa la città sull'asse est-ovest, a corrispondere a questo profilo. E' il caso di Barkley che, situato a poca distanza da Better Waverly, presenta un alto numero di immobili abbandonati, livelli di reddito molto bassi ed una consistente presenza di popolazione ex-carceraria. Fra i due estremi sta un numero consistente di quartieri che – stando alle parole dei promotori del programma Healthy Neighborhoods – potrebbero conoscere traiettorie sia ascendenti sia discendenti. Better Waverly è senza dubbio da collocare fra questi. L'estrema eterogeneità delle condizioni urbane della sua area di riferimento rendono GHCC particolarmente interessante. In realtà essa ha da tempo cessato di essere una vera e propria 'umbrella organization'. Non più una struttura federativa ma un'organizzazione intermediaria, GHCC oggi non prevede più una *governance* fondata sul principio della rappresentanza diretta di ogni organizzazione di quartiere come nel recente passato. A questo principio è stata sostituita una norma che impone che l'80% dei membri della struttura direttiva risiedano o lavorino nell'area di riferimento. L'abbandono del principio federativo costituisce secondo i critici un tradimento dell'attitudine di terreno che dovrebbe essere il carattere fondante di GHCC, mentre secondo i sostenitori della nuova governance si tratta di una riforma utile a migliorare l'efficienza e la produttività dell'organizzazione. Due posizioni che richiamano da vicino i termini ormai tradizionali del dibattito fra radicamento locale e produttività

apertosi fra *community organizers* e *community developers* con il procedere del generale moto di professionalizzazione del settore no-profit urbano. Di certo, quello che colpisce di GHCC, sono innanzitutto le sue dimensioni ed il numero e varietà dei programmi promossi. Sono ben trentasette le posizioni retribuite nell'organizzazione a presidio delle tre macro-aree tematiche: neighborhoods and economic development (1), public education programs (2) e adult literacy (3). Fra le principali attività vi sono oggi programmi di alfabetizzazione ed istruzione primaria degli adulti, di ricreazione e formazione rivolte a bambini ed adolescenti realizzati in partnership con sei delle scuole pubbliche presenti nell'area, di sviluppo economico dei quartieri fra i quali Healthy Neighborhoods e Waverly Main Street. Nel 2006, la spesa totale di GHCC è stata di 2.700.000 dollari a fronte di entrate di poco superiori ai tre milioni di dollari, in gran parte provenienti dai donatori istituzionali – fondazioni private ed amministrazioni pubbliche, principalmente – che contribuiscono per importi anche superiori ai 250.000 dollari. Ma al di là della fornitura diretta di servizi, la funzione principale di GHCC è quella di intermediazione. Come sottolinea l'executive director di GHCC, Karen Stoke:

"We look for partnership, this is what Grater Homewood tries to do. Instead of doing that thing, we try to constantly partnering and collaboring. That is what make us very different from a community association. It's about how do we get this problem to be solved in a collaborative way."

Se, come vedremo meglio fra poco, a livello locale il principio della partnership si esprime attraverso l'esercizio di una funzione di intermediazione fra la community organization e la più ampia community development industry, a livello urbano essa si esprime viceversa attraverso la continua definizione di arene per la formulazione di progetti di sviluppo dall'impatto più rilevante. GHCC è così protagonista di diverse partnership che vedono influenti attori dell'area di riferimento convergere nel disegno di ambiziosi progetti di sviluppo per il pieno utilizzo di quelle che sono viste come le potenzialità di mercato localmente presenti ma attualmente sotto-utilizzate. E' questo il caso della già citata Station North Partnership che ha l'ambizione di trasformare un'area oggi relativamente depressa in un nuovo 'quartiere delle arti'. Contestualmente, in assenza di un diretto impegno nella realizzazione dell'housing, una delle funzioni più diffuse nell'ambito del settore del no profit urbano, GHCC si fa anche promotrice di schemi di accordo per sviluppi immobiliari con la diretta partecipazione delle imprese private e delle agenzie pubbliche. Alla scala di quartiere, secondo una logica sussidiaria, GHCC si offre alle *community organizations* presenti come occasione di diffusione di risorse ed informazioni provenienti dal più complesso settore del no-profit urbano che abbiamo sinteticamente descritto in precedenza. Nel caso concreto di Better Waverly, al di là della presenza nel quartiere dei responsabili di tre programmi gestiti direttamente da GHCC seppure in 'collegamento' con BWCO – Healthy neighborhoods, Main Street e C-Safe – è disponibile un'altra figura espressamente consacrata a questa funzione intermediaria e di 'facilitazione'. Laddove si presenti un problema, questa figura aiuterà la Community Organization nell'individuazione di quelle azioni ritenute necessarie alla sua risoluzione, soprattutto attraverso il ricorso alle risorse ed alle informazioni disponibili nell'ambito della Community development industry della città. Per Olga Matsaeva, la giovane donna che assicura l'esercizio di questa funzione nel quartiere di Better Waverly:

"My role is really to bring resourcess to the neighborhood. It's technical assistance to the neighborhood organization. That comes in the form of helping organizing an event, to help fundraising or to have acces to funders until to have just different pots of money I can help the organization with. Publicizing other events and programs in the neighborhood. Just doing a general outreach to the organization so they now what resorcess are available".

Il risultato del suo lavoro può quindi, per esempio, consistere nell'ottenimento di un piccolo finanziamento per l'acquisto di una panchina per un giardino pubblico o per l'organizzazione di un evento festivo. Ed è proprio questa la dimensione media degli interventi promossi dalla Better Waverly Community Organization.

Nata alla fine degli anni settanta, BWCO, ha attraversato fasi di grande vivacità come di grande deperimento. Nel corso degli anni novanta, come abbiamo visto, la percezione di residenti ed attori organizzati dell'estendersi del degrado delle condizioni di vita nel quartiere si fa particolarmente acuta, tanto da rendere credibile l'introduzione di una posizione retribuita a tempo pieno per la ricostituzione di una Community Organization decisamente ridimensionata nella propria influenza ed efficacia. Ricorda Debra Evans, che assumerà successivamente l'incarico retribuito di Community Organizer per BWCO:

"There was plenty of money for neighborhoods like here. Foundations people realized that neighborohhds like here can easily slided or they can go up. We were on the verge, we could slipped down or we could move up. People moved out and there were lots of vacant houses in the neighborhood, holding on on a lot of stuff and people said when the stadium closed"

In virtù di un finanziamento della Baltimore Neighborhood Collaborative, BWCO è così in grado di assumerla come un *organizer* a tempo pieno. L'ambizione è quella di ricostituire dalle fondamenta la Community Organization:

That was block by block organizing (…) meaning that as a community association, you cant just seat and say what the community needs. You need sometimes going into the block. And at that point we had a lot of vacant houses, houses that needed to be redone. So our neighborhood was down, was much weaker than it is right now. So my job was going out block by block, to know what they wanted. If they wanted a block meeting, we knocked on doors and they got together to discuss what their block needed, and how to implementing it."

In quegli anni, BWCO affronta l'intensa fase di redevelopment che rimette in moto gli investimenti nel quartiere, impegnandosi in diverse iniziative: dalla realizzazione di un nuovo playground all'introduzione di un porgramma di sostegno all'accesso alla proprietà immobiliare. Ma esauritosi il finanziamento della Baltimore neighborhoods Collaborative, BWCO non è in grado di sostenere autonomamente una posizione retribuita che assicura alle sua attività un più alto livelli di coordinamento e di continuità. Nonostante la ricchezza e varietà dei propri programmi ed iniziative ed il dinamismo del suo gruppo dirigente, oggi l'organizzazione non riesce a trovare candidati sufficienti per l'elezione del suo organismo di direzione mentre la partecipazione dei residenti alle sue iniziative pare straordinariamente contenuta. Non più di trenta persone partecipano infatti al suo meeting annuale, con una buona metà di questi in rappresentanza di agenzie pubbliche e di altre organizzazioni della Community Development Industry, mentre raramente si superano le venti presenze in occasione di specifiche iniziative tematiche. Inoltre, come vedremo meglio successivamente, dietro al problema quantitativo si nasconde un ancor più significativo problema, qualitativo relativo alla composizione del gruppo dirigente come dei simpatizzanti di BWCO. Nonostante questo, a riprova del ruolo di 'membrana' di questo genere di organizzazioni, quasi tutti i testimoni interrogati nel corso della ricerca hanno sottolineato la straordinaria forza ed efficacia di BWCO nei presidiare il territorio del quartiere e nel produrre iniziative, eventi, servizi. L'organizzazione è strutturata in commissioni – attualmente in numero di sei - che generalmente rispondono all'iniziativa di uno dei membri del ristretto gruppo dirigente di BWCO. Sono attualmente attivi un Quality of Life Committee, che si dedica a problemi che spaziano dall'alimentazione alla sicurezza, uno Youth

Committee, consacrato alla gestione di centro per le arti destinato a bambini ed adolescenti del quartiere, un Green Space Committee, chiamato prima di tutto alla gestione del locale Community Garden, un Housing Committe, per il monitoraggio delle condizioni del costruito anche in collegamento con il programma Healthy Neighborhoods, un Hospitality Committee per l'organizzazione di iniziative di benvenuto ai nuovi residenti ed, infine, un Financial Committee, chiamato alla definizione di iniziative di auto-finanziamento dell'organizzazione. Le diverse commissioni, che non raramente si riducono, nel loro funzionamento ordinario, all'iniziativa ed alla partecipazione di una sola persona, producono però un alto numero di iniziative sul territorio - dalle passeggiate per la sicurezza denominate 'Walking Waverly' alle iniziative di educazione alimentare rivolte ai residenti – e gestiscono alcuni spazi e servizi collettivi, vale a dire i già citati Community Garden 'Homestead Harvest' ed il Centro per le arti 'Art Links', con attività che coinvolgono trenta fra bambini ed adolescenti del quartiere. A queste, si affiancano, come vedremo, le iniziative e le riunioni degli organismi dei tre programmi attualmente promossi da GHCC nel quartiere - i citati Healthy Neighborhoods, Waverly Mainstreet and C-Safe – cui partecipano i responsabili delle diverse commissioni di BWCO. La sensazione, confermata da diversi dei nostri testimoni, è quella di una federazione di individui ed interessi molto diversi fra loro più che di una vera e propria organizzazione.

A completamento di questa famiglia di attori, sta la presenza influente del consigliere comunale eletto nel distretto di cui Better Waverly fa parte. In un contesto, come quello di Baltimore, nel quale le risorse 'straordinarie' per il finanziamento delle politiche di quartiere provengono in gran parte dal settore no-profit, il ruolo del consigliere comunale è ancora una volta di intermediazione fra la scala locale ed il corpo dall'amministrazione comunale. Secondo i nostri testimoni, la funzione del consigliere Mary Pat Clark è soprattutto quella di fare pressione sui diversi dipartimenti per la soluzione di problemi specifici relativi all'erogazione di servizi, un ruolo fondamentale in una città affetta da una grave sotto-dotazione di servizi pubblici e dalla scarsa capacità di produrre manutenzione ordinaria sul territorio. La sua presenza sul territorio è costante, Mary Pat Clark partecipa regolarmente a tutte le iniziative di quartiere: dai comitati e le passeggiate per la sicurezza urbana al convegno annuale di BWCO, dalle giornate di formazione organizzate da GHCC ai periodi clean-ups promossi dai residenti. Il suo è un ruolo di facilitazione ed intermediazione fondamentale che la rende parte integrante del gruppo dirigente ristretto del quartiere.

5.3.2 L'agenda sociale

Accanto agli attori della Community Development Industry – che come abbiamo visto pruducono alcune iniziative e servizi rivolti soprattutto all'infanzia ed all'adolescenza - nel quartiere sono presenti diverse strutture egualmente appartenenti al settore no-profit, ma consacrate all'erogazione di servizi e prestazioni sociali a più alta specializzazione. I destinatari di questi servizi sono proprio i 'protagonisti' della letteratura sull'underclass - donne single con figli, tossicodipendenti, disoccupati – ed il loro obbiettivo ultimo è quello dell'*empowerment* dei soggetti attraverso il perseguimento di obbiettivi di autonomia individuale ed integrazione sociale. Sono due i principali provider di servizi sociali specializzati nel quartiere: Il Waverly

Family Center e la Marion House. Il primo offre programmi di alfabetizzazione, cura dell'infanzia, educazione alla salute ed alla genitorialità, servizi di formazione al lavoro. Ecco come si presenta l'organizzazione:
"The Waverly Family Support Center offers stable support systems in which parents and children have a comfortable environment to learn and develop career and parenting skills. Serving parents with young children from birth to 47 months, the center's objective is to interrupt the cycle of poverty among families, provide support and counseling services, and links to other needed resources in the community. Most importantly, the Waverly Family Support Center empowers young parents to complete their education, develop career plans, decide whether to attend college, and acquire employment to help them achieve self-sufficiency"
Marian House ha viceversa come obbiettivo il 'reinserimento sociale' di prostitute e tossicodipendenti attraverso la fornitura di servizi e la loro accoglienza nell'ambito delle strutture dell'ente. Anche in questo caso, l'enfasi è tutta per l'autosufficienza:
"For the first six to eight months, each Marian House resident focuses on her own personal development. She receives intensive counseling and follows a structured program that includes educational and/or career development, community activities such as cooking and cleaning chores, regular drug testings, commitment to curfews, and the establishment of a savings plan. Encouraged by staff members, she renews positive relationships and begins to establish a new support system. Once she has demonstrated constructive life skills and met her initial goals, she is ready for more autonomy. She can also begin to focus on her family and her place in the community. For up to two years, she can continue to live in a Marian House residence, either singly or with her children. (…) In many ways, Marian House is more a culture than a place. It embraces troubled women and nurture their self-esteem with respect, dignity and hope. As survivors of abuse, addiction, imprisonment, or mental illness, they are motivated to find the strength and the courage within themselves to pull their lives together" .
Come evidente, si tratta di strutture molto specializzate che solo marginalmente intercettano una domanda locale. Le forme di collaborazione fra queste e gli attori di quartiere appartenenti alla Community Development Industry si risolvono in forme di 'ospitalità' reciproca ma anche nell'organizzazione di piccoli eventi ed iniziative aperte al quartiere. Questo è anche il caso della locale comunità episcopale, l'unica - fra le tante e diverse confessioni religiose presenti nel quartiere – ad essere 'ospitale' nei confronti della Community Organization e delle politiche attivate da GHCC ed a impegnarsi in iniziative di appoggio ai servizi offerti dal Waverly Family Center e da Marion House.

5.3.3. Le Politiche della Community development Industry: mercato immobiliare, sicurezza e rivitalizzazione commerciale.

Sono tre i programmi espressamente finalizzati alla rivitalizzazione di Better Waverly: Healthy Neighborhoods, C-Safe e Waverly Mainstreet. Sostenuti attraverso i diversi canali di finanziamento previsti nella Community Development Industry – principalmente, stanziamenti provenienti dalle fondazioni private e dalle amministrazioni pubbliche – i tre programmi sono gestiti da GHCC, del cui staff fanno parte gli stessi responsabili consacrati alla loro implementazione.

(1)Abbiamo già avato occasione di richiamare assunti ed obbiettivi del programma Healthy Neighborhoods. A partire dal 2007, su richiesta di BWCO, anche Better Waverly è entrata a far parte del ristretto gruppo di quartieri che a Baltimore è coinvolto nel programma. Un numero limitato di isolati – posti al centro del quartiere, fra le Avenues Gorsuch, Ellerslie, Homestead e Frisby - sono quindi diventati eleggibili per i finanziamenti ed i prestiti agevolati previsti. Coerentemente con la strategia del cosiddetto 'Buinding on Strenght', gli isolati prescelti presentano per la dirigente del programma a Better Waverly, Angela Siram, un notevole potenziale di mercato in particolare in virtù della qualità del costruito:

"Waverly right now….I think it's going to be the neighborhood. Because we are working on it from both hands, for te commercial and the residential. You have the architecture, the size of the homes, you are close to the hospital, you have the new Y, you have the new neighbors willing to bring the community back to what it was forty or fifty years ago. And it's not going to happen overnight. If you move in the community, we need you to be active, to be a community person!"

Un potenziale che si intende intercettare attraverso l'offerta di mutui agevolati per l'acquisto, il rifinanziamento di mutui in essere e la ristrutturazione di immobili appartenenti agli isolati eleggibili. I destinatari del programma sono esclusivamente proprietari immobiliari attuali e potenziali che vivono o intendano vivere nell'immobile di proprietà. Contestualmente, sono disponibili finanziamenti per la realizzazione di cosiddetti 'block projects', piccoli interventi di arredo urbano che investano un intero isolato. Si tratta quindi di un programma che inevitabilmente ha un modesto impatto in termini di numero dei destinatari coinvolti, ma che ha l'ambizione di produrre risultati finali significativi. Il prevedibile aumento dei valori immobiliari determinato da queste politiche di sostegno al mercato ed alla proprietà immobiliare è destinato, secondo i promotori del programma, ad avere effetti positivi anche sulla redditività degli immobili posti al di fuori degli isolati eleggibili. Nel caso di Waverly, il consistente aumento dei valori immobiliari registrato nel *target block* si è effettivamente trasferito all'intero quartiere. Se nel 2000 il prezzo medio di vendita nel quartiere é di circa 60.000 dollari, sette anni dopo arriva a 134.000 dollari nel *target block*, mentre nel resto dell'area sale da circa 50.000 dollari a 125.000. Un dato che, nostante la prossimità dei valori degli immobili eleggibili e di quello non eleggibili, prova agli occhi dei dirigenti del programma la sua efficacia. Efficacia provata anche dalla recente vendita di alcune case vittoriane lungo Gorsuch Avenue per oltre 200.000 dollari, un prezzo di vendita che raramente si incontra a Baltimora al di fuori delle aree ad alta valorizzazione collocate nei a nord nei tradizionali quartieri suburbani e a sud nell'Inner Harbor e nei quartieri vicini. Better Waverly è interessata contestualmente da un altro programma a sostegno della residenza in proprietà, il Live Near Your Work Program promosso dalla Johns Hopkins University. L'obbiettivo è quello di miglioarare l'attrattività dei quartieri collocati attorno ai campus universitari attraverso finanziamenti a fondo perduto – fino a 10.000 dollari, nel caso di Better Waverly - per l'acquisto di immobili residenziali da parte degli impiegati delle strutture universitarie.

(2)Il Comprehensive Strategic and Focused Enforcement (CSAFE) è un programma di sicurezza urbana introdotto da una partnership molto ampia di istituzioni pubbliche: il Governor's Office of Crime Control and Prevention, la Procura generale dello Stato, l'amministrazione comunale, Baltimore Housing, il Dipartimento di polizia ed il Department of Juvenile Services. Il programma è stato introdotto a Waverly dal 2006

su iniziativa di GHCC. In sintesi, sono questi gli obbiettivi e le modalità di funzionamento principlai del programma:

"Youth and adults in the service area, under the supervision of the DJS and P&P agents, regularly report to a community site and receive home visits from the agents and the Community Liaison Police Officer assigned to the site. Clients are also linked to additional services to facilitate successful reintegration back to the community, such as job placement and education. Regular meetings are held with the partners and the community to address public safety issues, vacant and/or substandard housing, lighting and traffic issues, and support community events to engage residents in clean-ups, greening projects, senior and youth activities, community celebrations, and additional annual events. Annual events have included an anti-crime walk, the Mayor's fall and spring clean-ups, National Night Out, and a community parade along Greenmount Avenue."

Al centro del programma sta quindi il controllo di soggetti 'a rischio' residenti nel quartiere – fra i quali i soggetti in 'parole and probation', vale a dire persone che hanno commesso reati ottenendo gli arresti domiciliari e che quindi risiedono nel quartiere. Secondo Bob Brinkman che del programma è il responsabile, non si tratta semplicemente di tenere alti i livelli di controllo nei confronti di questi soggetti, ma anche di metterli in relazione con opportunità di lavoro, di formazione ed anche trattamenti di disintossicazione e cura della salute mentale. Contestualmente, attraverso riunioni periodiche che vedono la partecipazione di esponenti dell'amministrazione comunale, del Dipartimento di Polizia, del Consiglio Comunale ed altri enti pubblici, accanto a quella di dirigenti di BWCO e di residenti, il programma intende proporsi come un'occasione di monitoraggio e scambio di informazioni relativi a comportamenti criminali o 'devianti' e situazioni di degrado rilevate nel quartiere. In queste occasioni, ad essere segnalate – al Community Officer della Polizia o al responsabile di baltimore Housing - sono l'esistenza di quel determinato 'corner' dove è evidente il coinvolgimento di alcuni adolescenti nello spaccio di droga, il degrado di un immobile abbandonato all'interno del quale si sospetta la presenza di attività irregolari, il consumarsi di piccoli furti in un determinato isolato. A queste segnalazioni possono corripondere interventi da parte delle istituzioni responsabili come nel caso degli 'sfratti' di indesiderabili di cui si fa promotore il responsabile del programma a Better Waverly. In presenza del fondato sospetto della presenza di attività irregolari, di condizioni di grave sovraffollamento ed altri comportamenti incongrui con le aspettative della 'community' all'interno di un determinato immobile, il C-Safe officer interviene sulla proprietà immobiliare spingendola all'emissione di un avviso di sfratto nei confronti degli inquilini. Coerentemente, afferma Brinkmann, uno degli obbiettivi di CSAFE è quindi 'to move bad people out of the neighborhood'. Ma la partecipazione dei cittadini a quello che può essere definito come un programma di 'Community Policing' non si limita al monitoraggio del territorio ed alla segnalazione di necessità di intervento alle istituzioni responsabili. C-SAFE si fa infatti promotore anche di 'Walking Waverly', un'iniziativa di pattugliamento del quartiere che vede la partecipazione di un ristretto numero di residenti ed un più ampio numero di dirigenti della Community Development Industry locale.

(3)GHCC è anche responsabile nell'area di Waverly del programma Waverly Mainstreet che ha l'obbiettivo della rivitalizzazione del corridio commerciale di Greenmount Avenue. Introdotto anche a Baltimore dall'amministrazione comunale nel 2000 ed attualmente gestito dalla Baltimore Development Corporation, il programma è ispirato al modello di rivitalizzazione commerciale in ambito urbano elaborato nel corso degli anni settanta dal National Trust for Historic Preservation's

National Main Street Center e sperimentato in migliaia di quartieri urbani a partire dal 1970. Sono quattro gli assi di intervento di Waverly Mainstreet cui corrispondono altrettanti comitati - design, organization, promotion, economic restructuring – che vedono la partecipazione, secondo la responsabile del programma, di un gruppo di venti/venticinque persone complessivamente. Attraverso iniziative di marketing, il finanziamento di interventi fisici quali il rifacimento di facciate ed insegne oppure l'introduzione di nuovo arredo urbano ed iniziative di community building per aumentare la partecipazione e la coesione di proprietari e gestori degli esercizi commerciali, Waverly Mainstreet intende incrementare la redditività degli esercizi commerciali di Greenmount Avenue, anche attraverso l'attrazione di nuovi investitori. Per Laura Kindset, che del programma è responsabile, si tratta di fare in modo che il corridoio commerciale del quartiere contribuisca appieno alla sua valorizzazione immobiliare: un obbiettivo conseguibile solo attraverso l'attrazione di nuovi esercizi commerciali e di nuovi clienti.

5.3.4La produzione di beni comuni: storia di un playground di quartiere

Ma accanto alla produzione di politiche urbane ad alta formalizzazione offerte nel quartiere dalla Community Development Industry, Better Waverly si caratterizza per il protagonismo dei suoi residenti nella produzione di quelle che potremmo definire come 'politiche pubbliche di fatto'. Non raramente, singole iniziative individuali ottengono il supporto della BWCO e tramite di essa di quello dei più influenti attori del No-profit urbano che possono così intervenire, in un secondo momento, con l'offerta di forme di sostegno finanziario ed organizzativo successive all'ideazione ed al disegno di un determinato progetto. E'il caso a Better Waverly di almeno tre significative politiche pubbliche di fatto: la realizzazione di un playground per i bambini dell'area, di un Community garden ed infine di un centro di educazione artistica rivolto a bambini ed adolescenti. E'in particolare la vicenda della costruzione del Playground ad attirare l'attenzione, soprattutto per il carattere epico del suo dispiegarsi.

Come abbiamo detto, alla fine degli anni novanta, è finalmente approvato un piano di riqualificazione dell'area liberata dalla demolizione del Memorial Stadium. Fra gli interventi, è prevista anche la realizzazione di un centro multi-funzionale – gestito da una grande organizzazione cattolica - destinato all'organizzazione di attività sportive e ricreative per bambini ed adolescenti. Debra Evans, allora community organizer retribuita di BWCO, partecipa al processo di definizione del nuovo progetto. E' sua l'idea di proporre ai *developers* la cessione ai residenti di una piccola porzione di terreno del Centro ricreativo – una struttura di fatto privata che prevede il pagamento di quote associative seppur contenute per la partecipazione alle sue attività - per la realizzazione e di un playground pubblico aperto ai bambini del quartiere. Dopo una fase di complesse negoziazioni, relative soprattutto al diritto dei residenti ad autogestire la nuova struttura, una piccola porzione di terreno è finalmente resa disponibile per l'iniziativa. Nasce così un comitato formato principalmente da esponenti dei quattro quartieri dell'area incaricato di avviare la fase di progettazione e, soprattutto, un intensa campagna di auto-finanziamento. Affidato il disegno del Playground agli alunni delle locali suole elementari attraverso la consulenza di una società specializzata, prende le mosse anche la campagna di fund-raising che ha l'ambizioso obbiettivo di raccogliere un totale di 350.000 dollari. Alla incredibile mobilitazione finanziaria di residenti e sostenitori – che permette il conseguimento

degli obbiettivi di autofinanziamento, corrisponde successivamente l'altrettano incredibile mobilitazione per la costruzione del Playground. Il comitato, non solo per ragioni finanziarie, è convinto che il progetto debba essere ralizzato attraverso il ricorso al lavoro volontario di residenti e sostenitori. Ricorda Debra Evans:

"We knew that just the four neighborhoods could not build the playground, so it was built by the city and beyond. D So how many volunteers were involved? R- 4775! Baltimore had never seen something like this. Never. We had so many people showing up that we had to turn people away one day. We had a system! We had committes working, we had the fundraising committee, the volunteers committee, the material committee. We had all these committes working… People just showed up!"

E'in particolare la partecipazione di un gruppo consistente di ex-residenti del quartiere – fra i quali, alcuni protagonisti del white-flight di famiglie *radical* che abbiamo precedentemente richiamato – ad attirare l'attenzione della BWCO, che è ora chiamata a gestire il playground finalmente realizzato. Al suo immediato successo si accompagna così una crescente conflittualità che vede gruppi di adolescenti fare un uso improprio dell'area destinata ad un pubblico più giovane. L'inaccessibilità delle tariffe del vicino centro sportivo fa del playground un collettore della domanda inevasa di ricreazione gratuita che, attraverso la realizzazione del playground, ha trovato soddisfazione solo nel segmento dell'infanzia e non in quello molto 'delicato' dell'adolescenza. Ma nel Settembre del 2008, un rogo doloso distrugge il playground. Si sospetta di una gang locale o di un gruppo di adolescenti meno strutturato. Le Community Organizations dell'area – fra cui BWCO – decidono di ricostruire, utilizzando in particolare i proventi dell'assicurazione. Manifestazioni di interesse e di appoggio provengono immediatamente anche dal Governo dello Stato e del Sindaco, mentre una manifestazione spontanea di residenti porta due persone fra le macerie del playground. Ancora Debra Evans:

"I'm a loud voice to feel that we have to do it the same way im a fermer believer we have to do it with leather we ve do it eith people cause if tomor playground shows up because they hire a company to come in and do it – first if they change the desing don't ve the community by you got the children by first of all of that stuff. We need to have community ownership. We have to build it in this way! I've spent a lot of time telling people and kids 'this is your playground'".

La 'community ownership' del playground é quindi uno dei caratteri fondamentali di questa politica pubblica di fatto. E di community ownership si può parlare anche nel caso di due altri beni pubblici disponibili 'informali' disponibili nel quartiere. Su un terrenno abbandonato, ancora una volta grazie all'iniziativa individuale successivamente fattasi collettiva, è sorto un Community Garden dove un ristretto numero di residenti organizzati in cooperativa produce frutta e verdura destinati all'autoconsumo ma anche alla distribuzione gratuita fra gli altri residenti. In un edificio in precedenza proprietà dell'organizzazione no-profit Habitat for Humanity, oggi si svolgono le attività gratuite di educazione ed espressione artistica proposte dal Centro Art-Link e destinate a bambini ed adolescenti del quartiere. Per preservare l'esistenza deel servizio, l'edificio è stato rilevato da una residente che lo ha ceduto in comodato d'uso a BWCO che ne sostiene il funzionamento attraverso il lavoro volontario di studenti provenienti del Maryland College of Arts e la raccolta di fondi privati.

Bibliografia del Capitolo

Arnft, Michael (2005), *Waverly. A Ymca and weekly farmers' market help maintain this urban neighborhoods' lively character*, 5 Gennaio;

Baltimore City Department of Planning, (2000), *Profile of General Demographic Characteristics: 2000. Better Waverly*, Baltimore;

Brent, Jones e Fenton, Justin (2008), *Waverly Playground fire probed as arson. Tips sought as residents start the rebuilding effort*, The Baltimore Sun, 10 Settembre;

Cadiza, Laura e Stroh, Michael (2001), *Waverly Killings spur calls for action. Patrols to increase after 5 die in a week*, The Baltimore Sun, 26 febbraio;

Chalkley, Tom (2003), *For Better or For Wors. The divided community of Waverly grapples with the pain and the promise of change*, Baltimore City Paper, Gennaio;

Clarke, Sara (2004), *Waverly is two neighborhoods of people comig together*,The Baltimore Sun, 8 Agosto;

Federal Home Loan Bank Board (1940), *Waverly. A Study in Neighborhood Preservation*, Government Printing Office, Washington D.C.;

Greater Homewood Community Corporation, (2007), *Annual Report 2007*, Baltimore;

Greater Homewood Community Corporation, (2008), *Greater Homewood Community Resource Guide 2008*, Baltimore;

Jacobs, Joan (1996), *Greenmount Avenue springs into new life. Festival to showcase varied business, community efforts*, The Baltimore Sun, 4 Maggio 1996;

Julius, Josh (2004), *Hampden and Waverly. Racial transition in North Baltimore's Urban Villages*, Baltimore;

Fenton, Justin (2008), *Fire destroys popular playground. Park at Old Memorial Stadium grounds has been haven for hundreds of children*, The Baltimore Sun, 10 Settembre;

Fields Reginald (2004), *For city, supermarkets mean more than groceries. Anchor: the new Giant in Waverly is part of a bid to stabilize communities around grocery stores*, The Baltimore Sun, 20 Luglio;

Hoffman, Micheal (2005), *4000 volunteers sought to construct playground. Massive effort set for next month at former Memorial Stadium site*, The Baltimore Sun, 18 Marzo;

Hermann, Peter (2001), *Waverly killings laid to revenge Suspect's brother was killed a week earlier at same place*, The Baltimore Sun, 8 Marzo 2001;

Linksey, Annie (2005), *Volunteers needed to build playground; Construction will take place over nine days*. Annie Linskey, 7 Aprile;

Marks, Katherine (1996), *Habitat's show-and-tell in Waverly opens eyes. Community leaders see housing challenges in tour*, 13 Settembre;

Mathews, Robert (1996), *Reclaiming Waverly. Pilot program: Hefty tax credits are available to homebuyers in Waverly to stem the loss of residents from the neighborhood, home to memorial Stadium*, The Baltimore Sun, 4 Agosto;

Siegel, Eric (2002), *Giant Store is food for thought in community. Supermarket chain's plan in Better Waverly stirs hope, protests*, 29 settembre 2002;

Stephen, Janis (2008), *Rising property assessments put squeeze on small landlords*, The Examiner, 26 Marzo;

Stiehm, Jamie (2004), *Groups reach playground agreement. Community organization says YMCA can run area at former stadium site*, The Baltimore Sun, 6 Aprile;

Stiehm, Jamie, (2002), *Groups offers to show stadium project papers to skeptical officials. State board has requested more data before voting on 33rd Street Project*, The Baltimore Sun, 11 settembre;

Siehm, Jamie, (2002), *Playground to sprout from kids' imagination*, The Baltimore Sun, 8 Aprile;

Stiehm, Jamie e Willis, Laurie (2001), *Waverly fears continued violence. No arrests made in 5 shootong deaths over the last 2 weekends*, The Baltimore Sun, 27 Febbraio;

Stiehm, Jamie (1999), *Razing Stadium for senior housing has support of two community groups. Waverly organization backs plan by 2-1 margin*, The Baltimore Sun, 5 Marzo;

Siti Internet

www.betterwaverly.com

www.greaterhomewood.org

Capitolo VI
Roma. Dalla città illegale alle politiche per le borgate.

6.1L'irresistibile ascesa della metropoli spontanea: la crescita della Roma abusiva nel primo dopoguerra.

L'inchiesta parlamentare del 1951-52 sulla miseria in Italia registrava per Roma 93.054 persone residenti in abitazioni improprie. Oltre alle baracche, alle grotte e ai ruderi erano censite le borgate costituite dalle vecchie casette provvisorie del Fascismo. Ulteriori 9701 persone vivevano poi in alloggiamenti collettivi di emergenza. Nel 1957 un'inchiesta del Comune individuava 551 insediamenti e 54.576 abitanti. Fra i nuclei principali quelli di Campo Parioli con 1484 abitanti, di Prato Rotondo con 957, dell'Acquedotto Felice con 906; qui come lungo via del Mandrione, le baracche e le casette erano costruite fra gli archi o a ridosso dell'antico acquedotto, coniugando pittoresco e povertà estrema. Tutti questi nuclei erano privi di fognature - l'acqua era fornita solamente dalle fontanelle pubbliche - e di illuminazione stradale. La provenienza dei capifamiglia presenti negli alloggi precari rifletteva la distribuzione dell'immigrazione povera dal centro al sud, con una netta prevalenza di nati nel Lazio.[23]Nel lungo dopoguerra, la Roma delle *borgate* e dei *borghetti* si nutriva del costante afflusso di immigrati in cerca di una qualche partecipazione ai frutti del boom[24]. Fra il 1945 ed il 1975 arrivavano a Roma 1.755.000 immigrati a fronte di 961.300 emigrati. Numeri che assicuravano un saldo migratorio positivo per 793.700 unita'. Se tra il 1948 ed il 1954 erano in media 40.000 le persone che arrivavano a Roma ogni anno, il dato raggiungeva le 62.600 unita' fra il 1955 ed il 1961 e le 78.000 fra il 1962 ed il il 1968, per poi ridimensionarsi nettamente negli anni successivi, quando il saldo migratorio diventava addirittura negativo, in virtu' della fine delle grandi migrazioni interne e dell'affacciarsi dei primi processi di decentramento residenziale. Per quanto riguarda la composizione dei flussi, nel periodo considerato il Lazio rappresentava ancora l'origine principale con il 25,2% del totale, a fronte del peso crescente delle regioni meridionali con il 38,4%, di quelle settentrionali con il 15,4% e delle altre regioni centrali con il 14,1% (Bonomo, 2007).

La domanda abitativa dei nuovi arivati risultava largamente inevasa. Uno degli effetti piu' rilevanti di una crescita urbana guidata, secondo le interpretazioni fino ad oggi prevalenti, dagli interessi della grande proprieta' fondiaria e della speculazione edilizia era proprio la cronica scarsezza di un'offerta immobiliare per le fasce sociali piu' basse, ulteriormente aggravata dall'inadeguatezza dei programmi di edilizia

[23] Aldo Tozzetti (1989), *La casa e non solo. Lotte popolari a Roma e in Italia dal dopoguerra ad oggi*, Editori Riuniti, Roma, Vittorio Vidotto (2001), *Roma contemporanea*, Laterza, Roma-Bari.

[24] Ma non sara' solo l'mmigrazione a determinare questa fase di grandi cambiamenti urbani, il ruolo degli espulsi dalla citta' legale era di grande importanza: " anche le politiche urbanistiche localizzate gli sventramenti del periodo fascista, la ricostruzione selvaggia del secondo dopoguerra – i provvedimenti legislativi a carattere generale - blocchi e sblocchi dei fitti e dei contratti di locazione – i meccanismi di mercato – aumento dei prezzi, sfratti – hanno generato forti dinamiche di mobilita' all'interno del tessuto urbano, con conseguenze sociali di rilievo". Carlo Pucci (1981), Il bisogno di abitare, in Clemente, Alberto e Perego, Francesco (1981) (a cura di) , *La metropoli spontanea*, Dedalo, Roma.

pubblica e dal persistente ritardo nella loro realizzazione.[25] Il diffondersi dell'abusivismo delle *borgate* e degli insediamenti ancor piu' precari dei *borghetti* e dei *baraccament*i veniva cosi' a rappresentare la risposta di massa ad un mercato immobiliare inaccessibile e ad un'edilizia sociale quasi inesistente.

Nel 1951 le aree costruite abusivamente occupavano 1300 ettari con 150.000 abitanti, nel 1961 la superficie occupata era passata a 3500 ettari e 400.000 abitanti, nel 1971 si raggiungevano i 5.900 ettari e 400.000 abitanti per culminare nei 8.500 ettari ed 800.000 abitanti del 1981. Dopo un trentennio di continua crescita, la citta' abusiva copriva cosi' il 28% del territorio edificato a fronte del 20% della citta' storica, del 40% di quella speculativa e del 12% di quella pubblica (Bonomo, 2007).

Nel periodo 1942-62 l'aggressione del territorio da parte dei lottizzatori aveva sottratto aree per un totale di circa 10000 ettari , con un'edificazione abusiva di 30.000 abitazioni ed una popolazione insediata al 1962 di quasi 400.000 abitanti (Berlinguer e Della Seta, 1976). Fino al 1962, solo una piccola parte del territorio comunale era pianificata, quella compresa nei limiti del Prg del 1931: dei piani delle borgate marine di Ostia e Fiumicino del 1933 e della variante al Piano el 1942: mentre per i cosiddetti *nuclei edilizi* (Insolera, 1981) non era stato predisposto alcun strumento urbanistico. Sara' quindi proprio in prossimita' di questi ultimi a concentrarsi gran parte della produzione abusiva nel corso del decennio (Olivieri, 1981). Una produzione organizzata secondo diversi modelli: in particolare quello delle lottizzazioni abusive, caratterizzato dall'edificazione progressiva su aree in proprieta', e quello delle baracche la cui realizzazione avveniva normalmente in aree non in proprieta'. Il meccanismo delle lottizzazioni abusive era quello piu' frequente nel corso degli anni cinquanta. Il proprietario dell'area, direttamente o attraverso l'intermediazione dei lottizzatori, procedeva al frazionamento del terreno in lotti di dimensione variabile, tracciava percorsi carrabili e promuoveva la vendita dei lotti attraverso diverse forme di mediazione locale. I prezzi medi, lontani da quelli delle aree edificabili, consentivano cosi' di ottenere valori intermedi fra quelli agricoli e quelli del mercato legale, tali da remunerare ampiamente le attese della rendita (Olivieri, 1981) Negli insediamenti spontanei i servizi primari erano di norma organizzati dagli stessi lottisti: le forniture idriche assicurate per mezzo dei pozzi, gli scarichi delle acque luride affidati a pozzi neri e fosse biologiche a dispersione. Ai servizi secondari, invece, le popolazioni accedevano per mezzo di una pendolarità esasperata che si riversava sui margini della città legali in località quali Centocelle, Tiburtino, Primavalle. Sono i doppi e tripli turni scolastici, la carenza di trasporti pubblici, l'assenza di spazi di socializzazione e di incontro a dare il senso della condizioni di vita caratterizzanti questi insediamenti. Erano generalmente la scuola, e la parrocchia, laddove presenti, a presentarsi come gli unici centri di iniziativa ed aggregazione sociale delle borgate in via di espansione. Col tempo, alla forte presenza cattolica – associativa e parrocchiale

[25] Per una ricostruzione del dibattito sull'espansione della citta' nel corso del dopoguerra rimandiamo a Bonomo, op.cit. Vedere anche Antonio Cederna (1965), *Mirabilia Urbis: cronache romane, 1957-65*, Einaudi, Torino; Italo Insolera (1993), *Roma moderna. Un secolo di storia urbanistica*, 1870-1970, Einaudi, Torino, Vittorio Vidotto (2001), *Roma contemporanea*, Laterza, Roma-Bari.

– si aggiungeva una prima presenza dei partiti repubblicani a partire da quella, fondamentale per gli sviluppi successivi, del Partito comunista.[26]
Le lotte urbane del periodo tendono ad investire anche le nuove borgate. Le rivendicazioni chiave sono relative a problemi di infrastrutturazione primaria: accesso all'acqua potabile, disponibilità di strade decenti e di trasporti pubblici. Sono anni dominati dall'originale esperienza degli scioperi al rovescio e dalla formazione – successivamente – delle cosiddette *Brigate garibaldine* che vedono le popolazioni insediate nei vecchi nuclei edilizi mobilitarsi nella realizzazione diretta di strade ed altre infrastrutture civili. Celebri, da questo punto di vista, gli scioperi al rovescio delle borgate di San Basilio e Primavalle in lotta contro l'emarginazione dovuta all'assenza di trasporti pubblici (Tozzetti, 1989).
Nel febbraio 1949 era fondato il *Centro cittadino delle consulte popolari* che, sulla base dello slogan "l'uomo potrà chiamarsi veramente tale quando avrà risolto assieme al problema del pane e della libertà anche quello della casa", aderisce al programma del Fronte democratico popolare per le elezioni amministrative di quell'anno (Tozzetti, 1989). L'impegno del neonato coordinamento cittadino si concentrava nella battaglia per il risanamento delle borgate fasciste: l'obbiettivo non era la loro ristrutturazione ma la sostituzione degli alloggi malsani costruiti dal regime con una nuova edilizia più adeguata. La rivendicazione principale, quella di una legge di finanziamento di interevenți in quella direzione, sarà almeno parzialmente soddisfatta dall'approvazione nel 1954 di un disegno di legge per il risanamento delle abitazioni malsane, la cosiddetta legge Romita. Si trattava di un intervento formulato anche per rispondere al clamore suscitato dai risultati del lavoro della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla miseria del 1953 che aveva stigmatizzato le condizioni di vita apocalittiche osservate nelle borgate della capitale.[27] E' proprio in quegli anni che la questione delle nuove borgate abusive sorte nell'agro romano sulla spinta dell'immigrazione iniziava a ricevere l'attenzione dell'opinione pubblica. Del 1954 è la formazione dei primi consorzi fra nuclei edilizi sorti fuori dal Prg a Fiumicino, Lido del Faro, Acilia ed Ostia Antica e, sempre dello stesso periodo, è la nascita dell'*Unione consorzi Volontari Lottisti delle Borgate dell'Agro Romano* nel cui programma si proponeva per la prima volta la creazione di aree pubbliche attrezzate per l'autocostruzione.[28]

[26] Gianluigi Scanferla, Federico Sambo, Giacchino Maria Belli (1981), Servizi pubblici per le borgate, La metropoli spontanea. Il caso di Roma in Clemente, Alberto e Perego, Francesco (a cura di) , *La metropoli spontanea*, Dedalo, Roma Non occorre pero' dimenticare il ruolo rilevante, anche in termini di seguito elettorale, del Movimento Sociale Italiano in diverse borgate della citta'. Vedere Franco Ferrarotti (1970), *Roma da capitale a periferia*, Laterza, Roma-Bari;
[27] San Basilio, Pietralata, Tiburtino III risultavano assediate dalla tisi e dalla miseria ; case di paglia, 20 latrine per 2800 persone. A San Basilio 3600 abitanti sistemati in 1214 vani, 500 disoccupati, il 40% della popolazione predisposta o affetta da tubercolosi. A Pietralata 6500 persone sistemate in 1200 vani, il 60% della popolazione predisposta alla TBC, 800 bambini in una sola scuola; 10.000 persone in 1998 alloggi a Gordiani, Predestino, Teano. A Quarticciolo 2000 vani per 12.000 abitanti. Molte famiglie sistemate negli scantinati, dove le stanze sono vere e proprie celle. Nella zona, aria fetida emanata da due marrane, scoli d'acqua scoperti che scorrono ai lati della borgata: 2000 disoccupati, 150 metri di fogna scoperta. Tozzetti, op.cit.
[28] Al suo terzo congresso, celebrato nel febbraio del 1959, l'Unione era formata da 25 consorzi.Tozzetti, op.cit.

Il coinvogimento del Pci, ed in modo meno evidente del Psi, in queste nuove strutture si associa ad una strategia di radicamento del primo nelle vecchie e nuove borgate della capitale come fra i baraccati. L'obbiettivo era la formulazione di una proposta urbanistica "che isolasse la speculazione ed unisse contro di essa la grande massa dei lottisti che erano non i complici ma le vittime più dirette degli speculatori".[29] Effetto principale di questa strategia era il crescente successo elettorale del Pci, con l'emergere di una corona di *borgate rosse* posta ai margni della citta' storica.

Il biennio 1954/55 era caratterizzato da lotte nelle quali erano coinvolti abitanti delle borgate e dei borghetti. Lotte aspre che portavano spesso a scontri e momenti di tensione con le forze dell'ordine ma che contribuivano non solo all'approvazione della legge sulle abitazioni malsane del 1960 ma anche ad una delibera che impegnava il Comune di Roma alla costruzione di ulteriori 11.000 alloggi destinati agli abitanti di vecchie e nuove borgate. (Tozzetti, 1989). Una battaglia di rilievo condotta dal *Coordinamento delle Consulte popolari*, la mobilitazione per l'abolizione delle leggi fasciste contro l'urbanizzazione e per la libertà di residenza, prendeva l'avvio nella primavera del 1958 con la fondazione della *Associazione per la libertà di residenza*, aderente al Coordinamento delle consulte popolari, ed il lancio di una petizione di massa. Nello stesso anno, stime della questura e del comune di Roma ammettevano la presenza di circa 300.000 non residenti in città, il 15% della popolazione complessiva (Tozzetti, 1989). Nel 1961, dopo tre anni di intense mobilitazioni, si arrivava all'abolizione della norma fascista. Intanto, nel 1958 nasceva *l'Associazione italiana per la casa* (Aic) che dava poi vita a diverse strutture cooperative fra loro consorziate protagoniste, successivamente, delle prime realizzazione nelle aree 167. Ancora una volta, la nuova iniziativa risultava fortemente legata ala rete delle Consulte popolari ed al suo gruppo dirigente.

Nel periodo 1962-71 ad emergere é una profonda trasformazione del processo produttivo dell'edilizia abusiva: "I proprietari delle aree cominciano ad utilizzare sempre piu' frequentemente societa' di copertura, il cui scopo primario e' di garantire l'anonimato di chi promuove la lottizzazione illegale , ricorrono a tecnici per il frazionamemento, promuovono la vendita dei lotti attrverso piccole agenzie immobiliari ed intermediari, offrono in alcuni casi dilazioni nel pagamento, si appoggiano ad agenzie di credito locali per eventuali prestiti, si garantiscono l'impunita' attraverso connivenze a livello politico e della ammnistrazione locale. In definitiva i propietari delle aree mostrano la capacita' di costruire sulla fase della divisione fondiaria un sistema di convenienze opportunamente distribuito tra i deiversi soggetti che intervengono. (...) In queste nuove lottizzazioni e' ancora prevalente nella fase dell'edificazione il ruolo dell'autocostruttore, intorno al quale pero', contrariamente a quanto era successo nei periodi precedenti, cominciano ad emergere figure intermedie del processo produttivo" (Oliveri, 1981). La complessificazione dei processi produttivi che implica una tendenziale omologazione dei prodotti abusivi a quelli dell'edilizia speculativa implicava una importante modificazione nella domanda. Alle figure tradizionali degli immigrati a bassa specializzazione e degli operai edili si affiancavano infatti percettori di redditi fissi sia nei settori industriali

[29] L'influenza del Pci sull'Unione consorzi risultò fin dai primi anni della sua esistenza del tutto significativa. In particolare ad essere rilevante era il coinvolgimento di quadri dirigenti del Pci – quali Della Seta e lo stesso Tozzetti – nella direzione del nuovo movimento. Tozzetti, op.cit.

che in quelli terziari. Contestualmente, era lo stesso profilo urbanistico dell'abusivismo a mutare, anche in virtu' delle lotte dei suoi protagonisti, con l'inserimento di quarantaquattro borgate nel nuovo Prg approvato il 18 dicembre 1962 nelle aree "F1", definite di "ristrutturazione urbanistica". Il ritardo nell'elaborazione ed approvazione dei piani particolareggiati e nella realizzazione degli interventi di riqualificazione era pero' destinato a ridurre l'efficacia della nuova normativa.
Successivamente al 1962 nascevano ulteriori cento insediamenti, con la compromissione di circa 4500 ettari (Perego, 1981). Nei soli 44 nuclei regolarizzati dal Piano del 1962 la popolazione si era accresciuta fino a raggiungere i 600.000 abitanti al 1972, per mezzo di nuove estensioni abusive in gran parte realizzate su aree che il Prg del '62 destinava a servizi, mentre al 1976 le aree spontanee al di fuori delle zone F ospitavano, secondo una valutazione dell'Unione borgate altre 300.000 persone (Scanferla, Sambo e Belli, 1981). Negli anni sessanta, seppur in assenza di un piano organico e di fronte al fallimento ed all'inesigibilità di fatto del Prg, si avviano alcuni processi di urbanizzazione ufficiale sia in termini di servizi primari che secondari: un primo intervento dell'Acea per l'accesso ai servizi idrici, la realizzazione di nuove strade e la realizzazione di scuole elementari e medie. Effetto paradossale di questa prima opera di infrastrutturazione dei nuclei spontanei, la rivalutazione fondiaria delle aree ancora non utilizzate e la conseguente riattivazione delle lottizzazioni e realizzazioni abusive (Scanferla, Sambo e Belli, 1981).
La situazione abitativa della capitale restava difficile: il censimento del 1961 aveva rilevato la presenza di 19.344 famiglie in grotte, baracche e tuguri e di altre 69.000 in coabitazione. Al bando Iacp del 1963 per l'assegnazione di 800 alloggi erano state presentate 29.000 domande. Nel maggio del 1964, lo sgombero di un ricovero collettivo in cui avevano trovato alloggio un gruppo di famiglie senzatetto dava il via ad un movimento di occupazioni di alloggi dello Iacp non ancora assegnati di notevole dimensioni. Il movimento, accompagnato da scontri anche violenti con le forze dell'ordine nel quadro di una crescente attenzione della stampa, poneva per la prima volta il Centro delle Consulte popolari ed il suo gruppo dirigente di fronte alla necessità di assumere una posizione precisa sul tema delle occupazioni (Tozzetti, 1989). Dell'anno successivo era una prima marcia per la casa .- con la partecipazione di 10.000 persone secondo gli organizzatori – caratterizzata da un allargamento assai significativo dei soggetti promotori. Oltre alle consulte popolari ed all'Unia – *Unione italiana inquilini e assegnatari*, fondata lo stesso anno, al corteo aderivano infatti l'Istituto nazionale di Urbanistica, la Lega delle cooperative ed i sindacati edili.
Negli anni sessanta era cosi' emersa nel panorama politico cittadino una nuova famiglia di attori, orientati alla difesa ed alla promozione di quei soggetti che risultavano esclusi o marginalizzati dalle politiche urbanistiche dell'amministrazione comunale e dagli interessi che essa rappresentava. Organizzazioni quali il Coordinamento cittadino delle consulte popolari (1949), l'Unione Consorzi Volontari Lottisti delle Borgate dell'Agro Romano (1954)[30], l'Aic (1958), l'Associazione per la liberta' di residenza (1958) e l'Unia (1964) – tutte piu' o meno direttamente controllate dai partiti di sinistra ed in particolare dal Pci – giocheranno un ruolo fondamentale nell'evoluzione sociale della citta' e nella riforma della sue politiche urbanistiche.

[30] Unione Lottisti dal 1971 e Unione Borgate dal 1973.

6.2 Il pessimismo della sociologia, l'ottimismo della politica: la sociologia della marginalità e la stagione delle lotte urbane a Roma.

La sociologia della marginalità urbana

Con *Roma da capitale a periferia*, Franco Ferrarotti propone nel 1971 la prima monografia sociologica sul mondo delle borgate romane. Alle *borgate ufficiali* del fascismo, si erano aggiunte le *borgate spontanee* ed i *borghetti*, baraccamenti sorti in spazi interstiziali sia nell'estrema periferia sia nell'ambito dei quartieri prevalentemente speculativi realizzati negli anni del boom. I tre tipi di insediamento richiamavano però una simile composizione socio-professionale delle popolazioni insediate: "il manovale edile, la domestica a ore o a servizio pieno, l'apprendista, lo stracciarolo, l'artigiano: la caratteristica fondamentale dei mestieri dei borgatari è duplice e consiste nell'instabilità e nella marginalità" (Ferrarotti, 1970). Questa fenomenologia del sottoproletariato romano derivava dal ritardo industriale della città, che si rifletteva nella polarizzazione della sua composizione sociale fra una piccola borghesia impiegatizia ed un sottoproletariato egualmente sterminati e a cui corrispondeva l'esiguità della classe operaia. Quindi, a fare la differenza nei confronti della struttura urbana delle città del triangolo industriale, era la scarsità dei quartieri operai e la sovrabbondanza "di ghetti veri e propri accanto e contro i quali sono numerosi i quartieri extra-lusso" (Ferrarotti, 1970). Città ed anticittà si contrapponevano, anche simbolicamente, ma la funzionalità della prima alla seconda assicurava la coerenza e la necessità del sistema.

Infatti, l'arretratezza della struttura produttiva della capitale si presentava come funzionale alla fase di sviluppo neo-capitalistica: per Ferrarotti, Roma costituiva una sorta di cerniera fra nord e sud, il luogo di incontro e mediazione fra grande capitale settentrionale, potere politico ed interessi speculativi legati prevalentemente al ciclo della rendita immobiliare. Lo stesso fenomeno burocratico che così peculiarmente dominava storia ed attualità della città era oggetto di un'evoluzione profonda, che vedeva l'emergere di quei settori del terziario avanzato e del nuovo mercato del lavoro intellettuale che attireranno la sua attenzione in opere successive (Ferrarotti, 1975, 1981). Era quindi in questo contesto *modernamente arretrato* che si determinava l'originale condizione sincronica di un sottoproletariato pre-industriale che si trovava ad assumere alcune delle caratteristiche di quello post-industriale.

In questo quadro, la borgata si costituiva come il principale strumento di controllo sociale delle masse immigrate che si trovavano costrette ai margini di un mercato immobiliare strutturalmente sbilanciato a favore dei segmenti più alti della domanda e di un intervento pubblico del tutto residuale di fronte al prevalere di una politica dei suoli favorevole alla rendita. Borgate abusive e baraccamenti si presentavano quindi come invenzioni indispensabili alla perpetuazione di "quell'esercito di riserva di cui aveva bisogno la grande proprietà nella sua corsa alla massimizzazione del profitto attraverso la speculazione fondiaria ed il sottosalario."[31] Un esercito di riserva fatto "di un'umanità superflua in cui si realizza la grande transizione dallo sfruttamento capitalistico ottocentesco all'inutilità; sono i primi reparti di un esercito di emarginati sulla pelle dei quali si consumeranno le nuove forme del genocidio perfetto, la "proletarizzazione dell'anima", la regressione da cittadini a neo-iloti nel paradiso al neon della società consumistica" (Ferrarotti, 1974). Vittime di una nuova forma di sfruttamento, che almeno in parte sembra rimandare alle successive teorizzazioni

dell'esclusione sociale in ambito urbano, questo esercito di *sovrannumerari* non poteva essere spiegato ricorrendo a modelli *culturalisti* né positivi – con un nuovo mito del *buon selvaggio* che vedeva i baraccati esprimere una cultura propria, ostile e diversa da quella egemone – né negativi – con l'idea di una giustificazione tutta culturale dell'impossibilità di affrancarsi dalle condizioni di esclusione di cui erano vittime. Teorizzazioni quali quelle maturate negli Usa negli studi sulla *culture of poverty* erano in altre parole incapaci di rendere conto della fitta rete di relazioni strutturali che sostenevano il fenomeno della povertà e dell'esclusione, non solo nella realtà romana.

Con il successivo *Vite di Baraccati* (1974), Ferrarotti utilizza lo strumento delle storie di vita nell'analisi del borghetto dell'Acquedotto Felice. A dominare la scena sono esistenze interrotte da traumi, incidenti ed eventi nefasti – morte, invalidità, tradimenti – e violentate da processi di modernizzazione con cui intrattengono esclusivamente relazioni di marginalità. In assenza di una qualsiasi reale capacità di tematizzazione della propria condizione, a restare è l'aspirazione ad una certa *normalità* – o meglio all'*integrazione*, nel senso che ne da, proprio in quegli anni, Luciano Bianciardi (1959) – posta a movente fondamentale di quel ristretto margine di azione che questi soggetti si concedono fra le pieghe anguste di un'esistenza che sembra determinata da forze incontrollabili, sospese fra il mondo storico e quello del mito. Si tratta del desiderio di accedere ad un *giusto* benessere : non alla ricchezza , ma ad un tenore di vita tale da dare al soggetto la *tranquillità*, la *serenità*, parole fra le più presenti nelle testimonianze raccolte da Ferrarotti. Un desiderio che tradisce un'attitudine *marginale,* perché moderato ed attento a non esagerare con richieste eccessive e sogni irrealizzabili, che sarebbero del tutto incoerenti con quella saggezza rurale di un'esistenza dignitosa che sembra presupporlo. L'accesso al benessere materiale di una società in ascesa costituisce quindi l'orizzonte fondamentale e strutturante del loro rapporto con l'esterno, anche di quello con la politica e le istituzioni che – laddove presente – sembra svolgersi inequivocabilmente secondo un registro clientelare fatto più di flebili e veloci circuiti di richieste e delusioni che dell'adesione ad un disegno collettivo entro il quale collocare un progetto di riscatto personale.

Marcello Lelli con il suo *Dialettica del baraccato* (1971) applicava una lettura ancor più radicale della sociologia della marginalità elaborata da Ferrarotti. Era il rapporto coloniale – a proprio come teorizzato in quegli anni dallo stesso Frantz Fanon (2007) – a strutturare la condizione di esclusione di cui erano vittime gli abitanti di borgate e borghetti. Al baraccato, infatti, "ogni problema si presenta nelle forme coloniali dell'acculturazione, dell'inserimento, dell'adattamento in un mondo complessivo che è scaturito dalla fabbrica ma che per negare (e quindi santificare) queste sue origini si è costruito in forma "astratta dalle classi" (Lelli, 1971). Ma la marginalità degli abitanti di borgate e borghetti era una marginalità attiva e funzionale, governata però da rapporti economici e politici di tipo coloniale. Nel caso di Roma, "all'immigrato che viene dal sud la città chiede una prestazione economica accessoria, utile solo a certe particolari categorie sociali, e offre sé stessa come modello di riferimento da cui, però, lo esclude in una forma così acuta da indurre in lui processi di sradicamento profondo dalla sua vita precedente"(Lelli, 1971). Secondo questa visione, le favelas di Rio de Janeiro come i borghetti di Roma non erano il residuo di un passato destinato a dissolversi con l'avanzare dello sviluppo, bensì il portato necessario della città capitalistica.

Altra caratteristica rilevante delle analisi sociologiche di quegli anni, ed in particolare di quella di Ferrarotti, è il forte pessimismo relativo alle potenzialità politiche e sociali di baraccati e borgatari. Diversamente dai molti assertori del mito rivoluzionario del sotto-proletario, che come vedremo era molto diffuso in quegli anni, Ferrarotti rilevava come "nelle borgate e nei borghetti non si riscontrasse l'esistenza di una comunita'": "Ciascuna famiglia vive isolata: questa chiusura rispetto ai propri vicini non è la stessa che si riscontra nelle zone residenziali, dove gli abitanti di uno stesso edificio non si conoscono e non si scambiano neppure un saluto. Nella baracca, nella casetta abusiva, non si può nascondere nulla ai vicini e la vita privata tende a coincidere con la vita pubblica. Ma, proprio per questo, le famiglie sono tese nel tentativo di difendere un minimo di privatezza contro i pericoli della promiscuità. Il tipo di alloggio, il rapporto precario di lavoro, le difficoltà di uno stabile inserimento nella società umana hanno una logica conseguenza: la famiglia diviene l'unico valido supporto sociale. Ma la famiglia stessa è sottoposta a un processo di erosione che ne riduce grandemente, fino ad annullarla, la funzione di socializzazione primaria" (Ferrarotti, 1970). Diffidenza ed individualismo generalizzati, mancanza di occasioni di socializzazione esterne al nucleo familiare ed indifferenza nei confronti dei destini collettivi, caratterizzavano quindi il mondo delle baracche e quello dei borghetti.
La scarsa attività politica rimandava all'impossibilità strutturale della partecipazione: "i borgatari non partecipano perché non sono in grado soggettivamente di partecipare; dal patrimonio linguistico ai valori interiorizzati nell'ambito della famiglia e della scuola, dalle caratteristiche biogenetiche di cui appaiono dotati all'apertura mentale – tutto in essi è al di sotto dei requisiti minimi indispensabili per una partecipazione piena" (Ferrarotti, 1970). La famiglia, caratterizzata da un'assenza drammatica di stimoli ed opportunità di crescita, e la scuola, dominata dal meccanismo delle classi differenziali, si costituivano come dispositivi di riproduzione della struttura di classe e dell'inferiorità sociale delle popolazioni marginali. I risultati erano "l'inesistenza di una vita democratica , assenza di comunità, subordinazione ed atteggiamento passivo verso l'autorità che è sempre altamente personalizzata, assenza individuale di interesse pubblico, difficoltà di organizzazione collettiva*"* (Ferrarotti, 1970) . Dall'analisi delle forme di partecipazione politica emergeva come a dominare fosse "un rapporto clientelare oppure di passività da parte della popolazione. Il clientelismo appare manifesto e riconosciuto nelle sezioni della Dc, la situazione sembra diversa per il Pci (…) ma appare comunque impossibile un'autentica partecipazione (Ferrarotti, 1970). Ma anche per Ferrarotti, con l'affermarsi delle lotte urbane sembrava delinearsi una situazione nuova nella quale il nuovo sottoproletariato romano poteva finalmente accedere ad un ruolo sociale e politico riconoscibili: "Il 'borgataro' o il 'baraccante', da partecipanti passivi di una lotta politica che passava sempre sulla loro testa e nel corso della quale essi erano, anche soggettivamente, a causa della particolare situazione di disegregazione sociale in cui vivono, sempre oggetto di decisioni altrui, cominciano faticosamente, ad acquisire coscienza di se stessi e a sostituire alla subalternità culturale i primi segni di una visione nuova di sé e della società" (Ferrarotti, 1970).

Lotte urbane a Roma: realtà e rappresentazione.
Nel 1966 avviene un fatto nuovo: l'occupazione di alloggi sfitti a Torre Spaccata grazie ad un'iniziativa dei *Comitati agitazione borgate* (Cab). Dopo anni di totale egemonia della sinistra tradizionale sulle lotte per la casa, si affaccia per la prima

volta un attore nuovo. Caratteristica fondamentale della stagione di mobilitazione che si apre con il finire degli anni sessanta sarà infatti la pluralizzazione degli attori organizzati coinvolti nelle lotte: non più esclusivamente le strutture legate alla sinistra storica ma anche cattolici del dissenso e sinistra extra-parlamentare. Nel maggio del '68, una nuova ondata di occupazione di alloggi dello Iacp conferma l'attivismo della sinistra extraparlamentare, che si fa ancor più evidente nel 1969, quando *Cab*, *Potere operaio* e *Lotta continua* danno il proprio sostegno a nuove e più estese occupazioni nei quartieri di Pietralata, Tufello, Celio, Garbatella. Ma la progressiva radicalizzazione delle forme e dei contenuti delle mobilitazioni sembra coivolgere anche le strutture della sinistra storica. In particolare, a fronte della mancata requisizione da parte delle autorità, ad essere riconsiderata era la posizione delle organizzazioni vicine alla sinistra storica sulle occupazioni di alloggi sfitti dell'edilizia privata[32]. Anche nel campo dell'applicazione della legge 167 e della lotta agli affitti troppo onerosi si decideva per un'azione più visibile ed incisiva. In linea con questa radicalizzazione delle proprie posizioni, le consulte popolari ed il Pci assumono la paternità nell'estate del 1969 di occupazioni di alloggi sfitti, proprietà di grandi gruppi immobiliari, nei rioni Esquilino, Celio e Nomentano da parte di baraccati provenienti in prevalenza da borghetti dell'Appio latino di cui si celebrò successivamente una sorta di distruzione rituale che attirava l'attenzione perfino del *New York Times*. L'iniziativa delle consulte popolari sembrava prendere di mira gli interessi organizzati nei grandi gruppi immobiliari protagonisti del *sacco* della città. Il sostegno delle Consulte popolari e dell'Unia ad alcuni movimenti di autoriduzione dell'affitto nel 1970 mobilitava successivamente gli affittuari di diversi enti previdenziali pubblici. Obbiettivo fondamentale delle lotte era quello di ottenere la discussione parlamentare di una nuova normativa sul mercato delle locazioni (Tozzetti, 1989).

Con il 1971, l'iniziativa dei gruppi della sinistra extraparlamentare, a fronte delle difficoltà crescenti incontrate nella attivita' politica nelle fabriche, si concentrava ulteriormente in quella urbana: "Ed è proprio nel 71 infatti che come reazione i gruppi scoprono il 'proletario', cioè l'abitante delle borgate e dei borghetti, dei quartieri popolari, più disposto a lasciarsi guidaree sui cui dunque più facilmente può porsi come 'guida', come avanguardia rivoluzionaria" (Marcelloni, 1974). Un vasto movimento di occupazioni ed autoriduzione degli affiti nel quartiere della Magliana, con i suoi caratteri di estrema originalità rispetto alle esperienze precedenti, rappresenterà per molti nella sinistra extra-parlamentare l'esperienza di maggiore *autonomia* fra quelle realizzate nell'ambito delle lotte urbane sulla scena romana.[33]. Maturavano cosi' le condizioni di uno scontro frontale fra i gruppi extraparlamentari ed le strutture della Sinistra storica accusate di essere i terminali di una vasta rete clientelare che agiva, nelle borgate come fra i baraccati, da inibitore di lotte più avanzate (Marcelloni, 1974). Sul fronte delle borgate abusive, l'iniziativa pareva ancora saldamente nelle mani della sinistra storica. Mobilitazioni ed iniziative

[32] Per un ricostruzione del dibattito sulle occupazioni fra la sinistra storica e quella extra-parlamentare vedere Maurizio Marcelloni e Piero Della Seta (1981) (a cura di), *Lotte urbane e crisi della società industriale: l'esperienza italiana*, Savelli, Roma.

[33] Vedere *La Magliana. Vita e lotte di un quartiere proletario*, a cura del Comitato di quartiere, Feltrinelli, Milano 1977, G. Cretella, *Analisi di una lotta urbana: la lotta del quartiere della Magliana a Roma*, in Maurizio Marcelloni e Piero Della Seta, *Lotte urbane e crisi della società industriale: l'esperienza italiana*, Savelli, Roma. Vedere anche Bruno Bonomo, "Le Lotte per la casa alla Magliana negli anni settanta", in *Dimensioni e problemi della ricerca storica*, XVII, n.1.

reclamavano il completamento del processo di decentramento, il riconoscimento dei comitati di quartiere, l'elaborazione dei piani particolareggiati in attuazione del Prg del 1962, la realizzazione di edifici scolastici nelle borgate e, soprattutto, l'attuazione della legge 167 con la concessione di licenze ai lottisti che ne avessero fatto richiesta. Intanto, nel 1972 le consulte popolari erano sciolte per dare vita a tre diverse organizzazioni: *l'Unione borgate romane, l'Associazione per la casa* ed il *Sunia* (Tozzetti, 1989).

Con la pluralizzazione degli attori impegnati nelle lotte urbane, ad emergere era anche una crescente diversificazione dei quadri analitici che questi si proponevano. Il dibattito vedeva ancora una volta opporsi le tesi della sinistra storica e quelle della sinistra extra-parlamentare. Essenzialmente, se "da un lato si è letto questo fenomeno (i comitati di quartiere) come la ricaduta sul territorio della contestazione, esaltandone il carattere antagonistico e la capacità di coinvolgimento nei confronti della gente comune. Dall'altro, invece, le organizzazioni di quartiere sono state interpretate come l'aspetto movimentista del più complesso processo di decentramento amministrativo, che negli anni settanta trova pieno dispiegamento nelle circoscrizioni*"* (Grispigni, 1989). In realta' *"*conflitto e collaborazione, autogestione e ruolo di filtro istituzionale" si trovavano a convivere "nell'esperienza dei comitati, soprattutto nella fase iniziale, che va dai primi anni settanta al cambio di scenario intercorso con le elezioni amministrative, del 1976 e con l'avvento in Campidoglio della Giunta di sinistra" (Grispigni, 1990).

Per Marcello Lelli, la nuova stagione di lotta faceva si che si rompesse "il meccanismo di separazione e divisione dell'operaio dal cittadino, dell'operaio dall'affittuario, della produzione dal consumo che è sempre stato caratteristico della situazione politica italiana" (Lelli, 1971). Il nemico era lo Stato "che ha sempre teso ad assumere la questione territorio in un disegno politico articolatosi in un processo di disgregazione della classe nel tessuto urbano e nella sua distribuzione a livello dei consumi dietro il mito della proprietà privata della casa" (Lelli, 1971). Quindi, il carattere strategico delle lotte per la casa dipendeva dalla loro effettiva capacità di rompere quell'ideologia della città come spazio di integrazione generata dall'ancor più astratta 'illusione della cittadinanza'. Erano state la contestazione studentesca e le nuove lotte operaie a permettere l'entrata in scena della terza componente della lunga fase di conflittualità sociale apertasi in quegli anni: vale a dire quel vasto e disgregato tessuto sociale creatosi nel corso del rapido e caotico processo di crescita urbana del dopoguerra, a cominciare dagli emarginati delle *coree*, delle borgate, delle baracche. "Ciò che si è in grado di dire oggi è che quando si danno per spinte autonome lotte di fabbrica lunghe, pesanti e che hanno come oggetto non solo obbiettivi monetizzabili (aumento dei salari reali, retribuzioni più evolute dei cottimi ecc), ma anche obbiettivi legati alla condizione operaia, più in generale, può avvenire che la lotta debordi dal luogo di produzione ed investa altri momenti della vita del proletariato industriale, tra cui quello residenziale, abitativo. Allora in conflitto, da conflitto nella fabbrica, diventa anche conflittualità urbana. Ma ciò può avvenire ad una condizione: che nella società ci siano canali di comunicazione tra rivendicazioni di fabbrica e lotte nel sociale. Quando questo contesto conflittuale si sviluppa e la lotta contro i profitti si socializza con quella contro la rendita, la lotta può estendersi anche nella città" (Marcelloni, 1974). Ed era quindi proprio l'assenza di queste condizioni che aveva determinato negli anni '50 – pur a fronte di condizioni abitative di vita assolutamente drammatiche nelle grandi aree metropolitane del paese – la debolezza dei movimenti

urbani. Secondo questa interpretazione, fino ad allora si era assistito all'emergere non di vere lotte urbane bensì di movimenti rivendicativi. Mentre le prime puntavano a modificare il rapporto fra proprieta' ed utente, i secondi si muovevano in un'ottica di mero miglioramente dell'esistente. Da un lato stavano quindi le strutture della sinistra storica impegnate a circoscrivere ed istituzionalizzare i movimenti urbani, dall'altro la sinistra extraparlamentare promotrice di una ricomposizione delle lotte urbane con quelle legate direttamente alla condizione operaia in nome di una messa in discussione delle strutture di potere in fabbrica e nella città, a colpire sia il ciclo del profitto che quello della rendita (Marcelloni, 1974).

Certo, il pericolo di un *recupero* delle lotte era sempre presente. Molto spesso, le lotte stesse riproducevano il rapporto coloniale che secondo le letture piu' radicali strutturava il rapporto fra baraccati, borgatari e societa' urbana: "il baraccato si è trovato, davanti a questa situazione, come il negro di fronte ai radicali bianchi: uno sradicato che partecipa ad una battaglia di cui quasi solo emotivamente coglie il valore ed alla cuoi gestione non sa contribuire" (Lelli, 1971). Oppure, le lotte potevano trasformarsi in una scena per l'accesso nemetico delle masse escluse ai miti della proprietà individuale e dell'integrazione nella societa' dei consumi. Eclissatosi il protagonismo operaio, le stesse lotte dei baraccati cambiavano di segno, ormai orfane del loro referente ideologico fondamentale: "quando la lotta si conclude (o sembra che stia per concludersi) rispunta fuori il vero momento di crisi: la coscienza politica si trasforma in coscienza giuridica, consapevolezza di un diritto individuale e non della lotta di classe, l'escluso diventa un inquilino. Alle assemblee nelle case occupate si sostituisce il saluto furtivo agli ex compagni di lotta delle occupazioni, il cortile del nuovo palazzo ridiventa un luogo sociale non usato socialmente e l'unico legame con la lotta rimane di tipo psicologico-personale" (Lelli, 1971). Più complessivamente, le stesse occupazioni rischiavano di riprodurre quei rapporti di mercato che intendevano negare: l'appropriazione individuale del bene casa finiva infatti per mettere in secondo piano la critica delle sue forme di produzione.[34]

Di tutt'altro segno era la lettura della sinistra storica. Da parte comunista, di fronte ad una nuova sinistra che evidenziava l'eccezionalità delle lotte sviluppatesi a partire dall'*autunno caldo*, si sottolineavano viceversa la continuità come la ricchezza rivendicativa ed organizzativa dei movimenti urbani a Roma nel corso dei decenni precedenti: in altre parole, il '68 non aveva inventato nulla, ma solo scritto una nuova pagina di una storia gia' iniziata (Della Seta, 1981). Secondo questo approccio, una certa sopravvalutazione delle lotte urbane da parte della sinistra extraparlamentare – quelle che tradizionalmente erano definite *lotte di massa* dalla sinistra storica – era dovuta alla sua assenza nei movimenti contadini e dalla sua marginalita' nelle lotte di fabbrica. A discenderne era un'idea *terzomondista* secondo la quale, con una classe operaia definitivamente integratasi nel sistema, le speranze rivoluzionarie dovevano orientarsi verso intellettuali, studenti, frange di ceto medio, sottoproletariato urbano. L'idea era quella di fare "la rivoluzione ad opera del consumatore, dell'inquilino, del sottoproletario, dell'emarginato, visto che l'operaio di fabbrica, il proletario, non ne è più capace". Con "i movimenti urbani considerati come gli unici possibili detonatori idonei ad aprire un varco e ad operare una rottura nel sistema" (Della Seta, 1981).

[34] Marino Folin, "Lotte urbane: riflessioni critiche sul saggio di Piero Della Seta", in Maurizio Marcelloni e Piero Della Seta (a cura di), *Lotte urbane e crisi della società industriale: l'esperienza italiana*, Savelli, Roma;

Viceversa, le lotte urbane in Italia erano sempre state parte organica del movimento operaio fin dalla loro origine resistenziale. Strutture quali le consulte popolari ponevano fin dalla loro fondazione nel 1948 il problema dell'allargamento della democrazia urbana formale e di fatto. Ed era è per questa ragione che fin da allora veniva posta la necessità di "un decentramento amministrativo da attuarsi attraverso le circoscrizioni comunali, perché una città con due milioni di abitanti non può essere governata da 15 o 16 persone" (Della Seta, 1981). Allo stesso tempo, esperienze quali le consulte popolari si proponevano come occasione di innovazione delle formule organizzative del movimento operaio. Nel caso romano, il Partito comunista iniziera' a sperimentare proprio in quegli anni la devoluzione di parte dell'agenda urbana a strutture terze seppure da esso più o meno strettamente controllate. Si trattava più complessivamente della strategia togliattiana del *partito nuovo* teso, attraverso la diversificazione e lo sviluppo delle cosiddette cinghie di trasmissione, ad "aderire ad ogni piega della società". Per queste ragioni, l'ammissione era dello stesso Della Seta, solo con fatica le strutture vicine al Pci erano riuscite a conseguire una maggiore autonomia a partire dalla seconda metà degli anni sessanta, sull'onda non solo del loro collegarsi all'effervescenza operaia di quegli anni ma anche dei primi sviluppi del processo di decentramento amministrativo, che si sarebbe compiuto con l'approvazione della legge la legge 278 del 1976 che introduceva l'elezione diretta dei consigli circoscrizionali nei comuni con più di 40.000 abitanti. Per Della Seta, era la democrazia urbana nel suo complesso ad aver compiuto dei vistosi passi in avanti "dai consultori familiari, alle unità sanitarie locali, ai consigli scolastici di istituto e di distretto, alla stessa apertura e diffusione di nuovi servizi – come gli asili nido, i centri sociali per gli anziani – che si risolvono oggettivamente in nuovi momenti di aggregazione" (Della Seta, 1981). In questo quadro, la nuova dimensione urbana caratterizzata dalla partecipazione di ceti marginali e medi alle lotte civili e sociali determinava anche per la sinistra storica un aggiornamento della propria strategia urbana: "La crescita di questo movimento e la venuta alla lotta – in certa misura per via autonoma –di questi strati non operai contribuisce dunque a spostare gradualmente – anche se parzialmente – i termini e i temi dello scontro, isolando e valorizzando quelli che non nascono direttamente dalla fabbrica ma nella città, dove di norma questo strati vivono; accentuando ed enucleando via via i temi dell'ambiente, del rapporto con la natura, della qualità della vita, del rapporto individuo-stato, del rapporto democrazia-individuo" (Della Seta, 1981). Il protagonismo dei nuovi attori sociali rivendicava quindi la modernizzazione dell'offerta politica della sinistra e del Pci in particolare, che come vedremo proprio in virtu' del voto urbano otteneva in quegli anni i suoi maggiori successi elettorali.

In sintesi, anche in relazione ai maturandi processi di decentramento, il ruolo dei comitati di quartiere e delle altre organizzazioni urbane oscillava dal costituire uno "spazio di opposizione al potere o un fondamento di legittimità" (Musci, 1991). E' molto probabile, infatti, che nella fase ascendente delle lotte urbane fossero i circoli dirigenti ad imporre interpretazioni e modelli di riferimento tutt'altro che omogeneamente presenti nella platea delle lotte. Di certo, con gli anni settanta, emergeva quello che é stato definito come il *quartiersimo*, "un'istanza essenzialmente ideologica – pervasa da un mlange di suggestioni anti-istituzionali – che si traduce in pratiche organizzative che sono quelle tipiche del "collettivo politico" e che, uscendo adesso allo scoperto, sperimentano il quartiere come spazio politico nel quale situazioni endemiche di scontento e di protesta diffuse possono tradursi in concrete

iniziative di lotta" (Musci, 1991). La scala iper-locale del quartiere si costituiva cosi' sia come terreno concreto di sperimentazione di una nuova società in costruzione, a partire alla conquista di una dimensione urbana vista come paradigma ultimo della società neocapitalistica, sia come fuga dalle determinanti strutturali proprie della dimensione metropolitana in una più o meno mitizzata comunità locale con le sue forti reti ed appartenenze sociali di prossimità.
Ma il peso inerziale della storia – e della continuità d'impegno del Pci nell'organizzazione dei movimenti urbani, quantomeno nella realta' romana – era destinato a limitare l'impatto del *quartierismo*: "in realtà in poche situazioni è riscontrabile un ruolo diretto e continuato nel tempo delle organizzazioni filiate dalle vicende del movimento del sessantotto. Magliana, Alberone e Primavalle sono alcune fra queste, anche se il peso delle iniziative politiche e la capacità di recitare un ruolo da protagonisti sulla scena politica della città hanno spesso contribuito ad ampliare oltre la realtà l'incidenza di questi organismi sul quadro complessivo" (Musci, 1991). Inoltre, il rafforzamento del processo di decentramento – contestualmente al rilancio dell'azione del Pci – avrebbe ulteriormente indebolito nel corso della prima metà degli anni settanta le opzioni antagoniste (Marcelloni, 1974).

6.3Le borgate al potere: le amministrazioni di sinistra e la riqualificazione della città spontanea.

Nel 1974, la larghissima vittoria dei no al referendum sull'abolizione del divorzio ed il successo del Convegno diocesano sui 'Mali di Roma', rendono palese la maturità della domanda di cambiamento politico sedimentatasi negli anni precedenti. Pochi messi dopo, anche la capitale partecipa allo spostamento a sinistra che si registra nel paese in occasione dei due turni elettoral del 1975 e del 1976. Nel giugno del 1975, nuove amministrazioni a partecipazione comunista si formano alla guida dei comuni di Milano, Torino e Napoli e delle amministrazioni regionali di Liguria, Piemonte e Lombardia. Alla regione Lazio è nel marzo del 1976 che una nuova amministrazione di sinistra, guidata dal comunista Maurizio Ferrara, subentra alla precedente giunta a guida democristiana. A Roma, le elezioni del 20 giugno 1976, in coincidenza con le consultazioni politiche, portano alla formazione di una giunta Pci-Psi-Psdi guidata da un Pci divenuto il primo partito della città con il 35,5% dei consensi a fronte del 33,1 della Dc, il 10,5% del Msi ed il 7,7% del Psi (Pagnotta, 1996). Ancora una volta, come in occasione del referendum sul divorzio, il contributo delle borgate al successo della sinistra e' decisivo. Fra i primi atti della nuova amministrazione comunale – guidata da Giulio Carlo Argan - la convocazione di una conferenza urbanistica comunale. Obbiettivo centrale della politica urbanistica della nuova giunta era "il superamento del carattere dualistico della città, aggravato dalla crescente terziarizzazione del centro e dall'espansione incontrollata e priva di qualità urbana delle nuove periferie" (Perego, 1981). Due le principali direttrici di intervento: il recupero ad una funzione residenziale e culturale del centro storico e la riqualificazione delle periferie, sia quelle legali sia quelle abusive. Per dare immediata visibilità pubblica ed evidenza amministrativa alla nuova politica urbanistica del Comune erano istituiti gli Assessorati al Centro storico e quello speciale alle Borgate che provvedeva nel luglio del 1977 alla ridefinizione della perimetrazione dei nuclei abusivi votata dal precedente consiglio comunale ed all'elaborazione di una variante urbanistica per i nuclei abusivi – la cosiddetta "variante per le borgate" - nel luglio

dell'anno successivo (Pagnotta, 1996). L'amministrazione procedeva inoltre al completamento del processo di revisione del Prg del '62 attraverso un sistema di varianti circoscrizionali che associavano all'obbiettivo di dotare tutti i quadranti della città di un'offerta adeguata di servizi quello della piena attuazione dei piani di zona per l'edilizia economica e popolare. Il tutto da realizzare nell'ambito di una drastica riduzione delle previsioni di crescita del Prg del 1962 - la nuova produzione edilizia era ridotta a circa 80/90.000 stanze annue - dovute non solo ad errori previsionali ma anche al peso della rendita urbana sulle decisioni delle amministrazioni di allora.[35] Un disegno, peraltro, statisticamente giustificato dalla svolta del 1979, anno in cui anche Roma con il suo primo saldo demografico negativo della storia recente si omologava alle tendenze alla diffusione urbana proprie a gran parte del mondo avanzato. Se la progressiva approvazione di tutte le varianti circoscrizionali rappresentava il compimento di un processo avviatosi già nel 1974 quando tutta la sinistra si trovava all'opposizione in Campidoglio[36], la variante borgate era una creazione di esclusiva responsabilità della nuova amministrazione. La variante avviava quel diffuso processo di risanamento e riqualificazione delle borgate spontanee, di quelle fuori dal piano di massima del 1931 e di quelle nate in contrasto con le previsioni del Prg del 1962, che rappresenterà il lascito più importante, anche dal punto di vista simbolico, degli otto anni di governo della sinistra in Campidoglio. Si trattava di un territorio immenso di circa 15mila ettari abitato da circa un terzo della popolazione comunale. La variante, approvata nel 1978[37], riconduceva tutti i nuclei edilizi abusivi all'interno del Prg – definiti ora come "Zone O" – procedendo successivamente ad una sanatoria molto estesa in virtù di una legge regionale in materia promossa dalla nuova maggioranza di sinistra insediatasi nel 1975 nel Lazio (Perego, 1981). Negli stessi anni si accelerava ed estendeva il programma di risanamento igienico-sanitario delle borgate – il cosiddetto Piano Acea – avviato nel 1974 (Scanferla, Sambo e Belli, 1981) dalla precedente maggioranza di centro-sinistra e si avviavano a realizzazione i differenti piani per l'illuminazione pubblica, per l'estensione del rete a gas metano, per la costruzione delle opere di allontanamento e di depurazione delle acque di scarico locale. Inoltre, su un altro punto sensibile della frattura urbana, quello dei trasporti pubblici, l'amministrazione poteva rivendicare l'impegno dell'Atac – l'azienda municipalizzata del trasporto pubblico a Roma – nell'istituzione al 1980 di 25 fra nuove linee e prolungamenti a servizio delle borgate e la previsione di ulteriori 26 linee con l'utilizzo di 120 autobus (Perego, 1981). Oltre ai piani straordinari per il completamento dell'urbanizzazione primaria delle borgate sanate, in virtù di un impegno finanziario imponente, soprattutto se confrontato con gli importi medi

[35] Il prg del '62 adottato quando la popolazione della città era di 2.188.160 abitanti, ed il patrimonio esistente di edilizia abitativa ammontava a 2.039.000 stanze, comportava una previsione di nuove espansioni per oltre 3.000.000 di stanze; a questa cifra si potevano aggiungere le 300.000 stanze di cui la normativa dell'epoca ammetteva la realizzazione nelle zone H dell'agro romano. Perego, op.cit.

[36] Si tratta della Variante generale al Prg approvata nell'agosto del 1974 e di due prime varianti circoscrizionali approvate prima della fine del mandato, provvedimenti figli – non solo delle intense lotte urbane di quegli anni – ma anche dal clima di convergenza fra Pci e Dc che maturava in quegli anni non solo in Campidoglio. Perego, op.cit.

[37] Nel 1978 sono adottate le delibere n. 3372, 3374 e 3377 relative alla "Variante di piano regolatore generale per il recupero urbanistico dei nuclei edilizi sortì in difformità delle indicazioni di piano e consolidatisi" e riguardante in tutto 83 nuclei. Nel 1980, con le delibere n.6771, 6690, 6689, i nuclei perimetrali sono 85. Scanferla, op.cit.

impiegati dalle precedenti amministrazioni di centro-sinistr, l'amministrazione procedeva ad una prima infrastrutturazione sociale con la realizzazione di nuovi edifici scolastici, asili nido, centri anziani e verde pubblico. "Il quadriennio 1981-85 segna la sostanziale eliminazione dei turni della scuola materna e da quella dell'obbligo ne Comune di Roma. Si completa così, con una totale vittoria, lo sforzo avviato nel 1976" (Salvagno e Garano, 1985). Al di là dei toni trionfalistici, si poteva certo affermare che seppur non completamente sanata, la frattura urbana, che si caratterizzava in modo ancora più odioso come l'esclusione di intere popolazione dall'accesso ad alcuni fondamentali diritti costituzionali quali quello all'istruzione, si era in parte rimarginata. Nel 1976 i doppi e tripli turni nella scuola materna e dell'obbligo erano 2883 e coinvolgevano il 17,18% del totale delle classi attivate. Nel 1984, 8 anni dopo, le classi in doppio turno erano 520 (3,0%) e si prevedeva che per l'anno scolastico 1984-85 sarebbero diventate 200. Complessivamente, nel periodo 1976-84, erano stati realizzati e avviati a realizzazione 364 edifici scolastici per un totale di 5300 aule circa, cui si aggiungevano 130 asili-nido, 43 centri sociali, l'incremento consistente del verde pubblico per abitante ed un primo impegno pubblico nella realizzazione di impianti sportivi. Inoltre, per rispondere alla accusa ricorrente, proveniente non solo dai banchi e dai giornali dell'opposizione, di farsi promotrice di una politica culturale fondata esclusivamente sull'*effimero*[38], l'amministrazione rivendicava la realizzazione di centri culturali e biblioteche circoscrizionali, confermando anche in questo campo il ruolo integratore in termini di servizi ed urbanizzazione giocato dai piani di zona nei confronti delle borgate in via di riqualificazione. Undici centri culturali polivalenti previsti nei nuovi insediamenti di edilizia pubblica erano infatti chiamati a rispondere alla drammatica assenza di opportunità culturali nelle borgate ex abusive (Perego, 1981).

Il processo di approvazione e di attuazione delle varianti circoscrizionali e della variante borgate aveva visto l'amministrazione impegnata nel coinvolgimento di quegli attori fondamentali del ciclo di lotte urbane degli anni sessanta e settanta senza il quale, probabilmente, l'amministrazione di sinistra non avrebbe mai visto la luce (Salvagni e Garano, 1985). Si trattava anche di sperimentare sul campo le prospettive di riorganizzazione della macchina comunale con la valorizzazione delle circoscrizioni che, nonostante la loro evoluzione rispetto alla stagione delle cosiddette delegazioni, stentavano a decollare come organismi dotati di un potenziale effettivo in termini decisionali e partecipativi. Valorizzazione del contributo delle istanze autonome di quartiere e riforma della macchina comunale erano obbiettivi complementari in un disegno di allargamento sostanziale della democrazia urbana di fatto. Il regolamento del decentramento nel maggio del 1977 introduceva l'elezione diretta dei consigli circoscrizionali, la delega ai consigli di poteri decisionali e la possibilità di esprimere pareri su di un ampio ventaglio di materie successivamente individuate in una nuova norma nel 1981 ed, infine, la previsione di diversi dispositivi di partecipazione diretta dei cittadini quali assemblee pubbliche, petizioni, forme di confronto con le istanze organizzate sul territorio quali sindacati, comitati di quartiere, associazioni. I risultati in termini normativi non potevano nascondere le persistenti

[38] L'amministrazione replicava alla critica dell'effimero sostenendo il ruolo che l'estate romana aveva giocato nell'*espansione dell'industria culturale a Roma* Altro argomento comunemente utilizzato nella difesa dell'estate romana da parte del Pci, la sua qualità di antidoto al clima di paura diffuso nel lungo decennio del terrore fra la prima metà degli anni settanta e l'inizio degli ottanta.

difficoltà di attuazione, dovute secondo la giunta alla riottosità con la quale la burocrazia comunale si prestava alla verifica ed alla riorganizzazione dei poteri (Perego, 1981). Più complessivamente, le borgate, anche per evidenti ragioni di radicamento del Pci, rappresentavano le aree sensibili in termini di effettiva capacità da parte dell'amministrazione di rispondere al protagonismo urbano ed alle effervescenze partecipative espresse dai settori più marginali della città. L'apertura alla partecipazione era vista dalla nuova giunta come il plateale contraltare dei decenni limacciosi del *partito romano* e del *sacco di Roma*, nonostante le persistenti critiche provenienti dai Comitati di Quartiere che lamentavano l'inadeguatezza dei meccanismi di partecipazione e consultazione introdotti (Perego, 1981).
Contestualmente, sempre nel 1978, è approvato il *Documento programmatico d'intesa 1978-82 per la salvaguardia dei livelli occupazionali nel settore delle costruzioni* firmato fra amministrazione comunale, sindacati confederali e rappresentanze dei costruttori, cui si aggiungevano nel 1979 il movimento cooperativo e nel 1981 il Ministero delle Partecipazioni Statali. Il piano, sovradimensionato rispetto alle reali prospettive demografiche della città, prevedeva l'edificazione di 80.000 vani all'anno il successivo quinquennio, di cui il 60% su aree di proprietà pubblica, un 20% in aree private di nuova edificazione ed un ulteriore 20% nelle cosiddette aree di completamento (Pagnotta, 1996). Il documento era rivolto alla tutela dei livelli occupazionali nel settore dell'edilizia secondo una concezione ancora espansiva della città, anche se un primo timido affacciarsi degli imperativi dell'ormai prossima stagione della riqualificazione era presente con i riferimenti agli interventi di recupero nella città esistente. Ne seguiva l'approvazione del Programma poliennale di attuazione del Prg che individuava in 535.000 nuove stanze il fabbisogno abitativo del decennio ottanta, un fabbisogno che ancora una volta doveva trovare risposte in progetti che per il 60% fossero su aree pubbliche.[39] Il protocollo d'intesa rappresentava secondo la nuova amministrazione l'introduzione di un dispositivo urbanistico innovativo capace di portare alla luce del sole e di normalizzare le relazioni fra amministrazione comunale ed imprese immobiliari. L'enfasi si concentrava certo sulle consistenti previsioni realizzative in termini di edilizia sociale ma anche sul suo carattere di svolta rispetto rispetto ai decenni del sacco di Roma e della relativa indifferenza complice dell'amministrazione comunale (Perego, 1981). Recuperare il ruolo programmatorio dell'ente locale e contribuire a riformare l'offerta privata in direzione del profitto e non più della semplice rendita: in sintesi, il protocollo d'intesa sembrava costituire una sorta di introduttiva definizione del campo di gioco della nuova politica urbanistica formulata dalla sinistra. Di fronte alle critiche piovute sul documento – che ne stigmatizzavano il carattere oligopolistico[40] - negli

[39] Il Piano di attuazione del Prg modulava l'azione urbanistica del comune attraverso l'individuazione di quattro ambiti territoriali: la città consolidata dove erano da prevedere esclusivamente interventi limitati di riqualificazione (le cosiddette Zona A) e le periferie in cui si individuavano ambiti di riqualificazione e ristrutturazione di tessuti spontanei (zone B), di espansione ed aderenza in aree idonee alla residenza in virtù del ricorso a regimi di convenzione (Zone C) ed infine di riorganizzazione per aree recentemente interessate da nuovi fenomeni di edilizia spontanea (Zone D), Vidotto, op.cit.

[40] Il protocollo d'intesa si sarebbe risolto "in un ferreo patto tra i principali operatori del settore e, soprattutto, tra i costruttori romani e le cooperative "rosse". Un patto in sostanza oligopolistico, di spartizione delle quote del "nuovo" ed ormai principale mercato dell'edilizia residenziale, e di esclusione di altri possibili soggetti". Paolo Avarello (1999), L'Urbanizzazione, in in Luigi de Rosa (a cura di), *Storia di Roma dall'antichita' ad oggi.Roma del 2000*. Laterza, Roma-Bari. Vedere anche

ambienti dell'amministrazione si sottolineava come il protocollo non andasse considerato come mero strumento di programmazione bensì "come operazione politica che ha permesso, oltre al raggiungimento di obbiettivi di alto valore sociale, anche il recupero per tali fini di quelle categorie imprenditoriali che avevano partecipato, più o meno direttamente, all'espansione selvaggia degli anni cinquanta e sessanta" (Salvagni e Garano, 1985). Più complessivamente, una tale proposta si basava sulla speranza – allora relativamente giustificata dalle prospettiva di un più diretto coinvolgimento del Pci nel governo nazionale – che l'evoluzione del quadro legislativo, e più diffusamente della cultura urbanistica ed amministrativa nazionale, avrebbe suffragato gli sforzi di riforma dei meccanismi della crescita edilizia a livello locale.

E' proprio in questi anni, che base del "protocollo", vedono la luce i più imponenti e spesso controversi insediamenti di edilizia residenziale pubblica quali Tor Bella Monaca, Corviale e Laurentino. In particolare, era il primo ad attirare l'attenzione sia per le sue grandi dimensioni – con una previsione di alloggi di diversa metratura ed accessibilità finanziaria per circa 27.000 abitanti – sia per il carattere innovativo del processo produttivo sostenuto da un larghissimo consorzio di imprese sulla base dello stesso spirito che aveva animano il "Protocollo". Al 1984, erano stati ultimati o risultavano in corso di realizzazione piani di zona per complessivi 1500 ettari a servizio di 260.000 abitanti[41]. Mentre erano già finanziati piani di zona per ulteriori 450 ettari e 45.000 abitanti, (Salvagni e Garano, 1985) interventi di media e grande dimensione chiamati, non solo a rispondere all'emergenza abitativa, ma anche a giocare un ruolo "ristrutturante" nei confronti della periferia speculativa ed abusiva, come peraltro già previsto dal Peep del 1964. Per questa ragione, il nuovo PEEP approvato nel 1984 implicava necessariamente l'approvazione di un sistema di varianti al Prg del 1962 (Salvagni e Garano, 1985) Gli interventi si articolavano in una funzione di "piccola ricucitura", a scala locale, ed in una di grande ricucitura che, ancora una volta, investiva il quadrante orientale della città[42]. In particolare, la massiccia presenza di servizi nell'ambito dei piani di zona allora prevista avrebbe risposto alla domanda pregressa in termini di servizi ed infrastrutture avanzata dalle borgate abusive, permettendo alle popolazioni insediate l'accesso a condizioni di vita finalmente urbane. La realizzazione in periferia di nuovi *centri commerciali integrati* anche attraverso il ricorso alla grande e grandissima distribuzione – l'apertura del primo grande centro commerciale romano, *Cinecittà 2*, risale al 1988 – era pensata come coerente a quest'opera di ricucitura e di riduzione della frattura urbana: "I centri

---

Nicola Porro (1993), *Il cemento e la ricotta. Per una sociologia del sistema politico romano (1946-1992)*, Seam, Roma;

[41] Si trattava, oltre a quelli citati, dei progetti di Val Melaina, Tiburtino Sud, Rebibbia, Serpentaria, Pietralata, Torrevecchia, Torre Maura, Arcoi di Travertino, La Rustica, Isola Sacra, Primavalle, Ostia Lido, Giardinetti, Fomentano-Casal de Pazzi. Perego, op.cit

[42] Nella periferia, ove è concentrata la quota più importante del nuovo piano, la strategia di ricucitura si articola su due livelli: a scala locale, con interventi di "piccola ricucitura"; a scala urbana, con interventi di "grande ricucitura" che riorganizzano il settore est della città proponendo per esso un'operazione di "ristrutturazione complessa" con funzioni e destinazioni non soltanto di tipo residenziale. Puiù precisamente, nella periferia sono previsti tre tipi di interventi: a) interventi di "riqualificazione e ristrutturazione" del tessuto urbano di formazione spontanea recente. Si tratta di diciotto interventi, che interessano le frange urbane più periferiche, direttamente finalizzati a creare un tessuto connettivo per sostenere e qualificare i tessuti abusivi, anche attraverso l'ottimizzazione delle infrastrutture e dei servizi.

infatti non possono servire solo la popolazione di un quartiere, ma debbono essere gli elementi trainanti del rovesciamento del rapporto centro-periferia" (Salvagni e Garano, 1985). Inoltre, per la prima volta, attraverso la costituzione di una struttura consortile, il nuovo piano per l'edilizia economica e popolare tematizzava la dimensione metropolitana prevedendovi la realizzazione del 10% delle stanze/abitante previste. Altro dato importante, il nuovo Peep prevedeva l'urbanizzazione preventiva di aree destinate all'autocostruzione, una misura già ideata negli anni sessanta e volta al contenimento ed alla tendenziale eliminazione degli abusi (Salvagni e Garano, 1985).

6.4Dopo la rivoluzione: la trasformazione dell'abusivismo e la fine della subcultura territoriale delle borgate romane.

A compiersi nel corso dei decenni settanta e ottanta e' una profonda trasformazione delle forme della produzione edilizia abusiva. Ad emergere nella realtà romana é, infatti, il ruolo della promozione immobiliare con "l'ingresso nel ciclo produttivo di nuovi soggetti (imprenditori) che intervengono con logiche di mercato e pertanto configurano un processo del tutto analogo a quello dell'edilizia legele: acquisizione delle aree edificazione con tipologia prevalente della palazzina, vendita degli alloggi" (Salvagni e Garano, 1985). Si consolidava cosi' un "sistema" variamente connesso con quello legale: accanto alle figure degli utenti sono comparse quelle dei lottizzatori, dei mediatori, dei prestatori d'opera, dei venditori di materiali edilizi, fino a costituire un vero e proprio secondo mercato dei suoli, del lavoro, della casa" (Salvagni e Garano, 1985). Negli anni settanta, l'abusivismo investe un territorio sempre piu' ampio a partire da aree non edificabili secondo il Prg de 1962: le zone H per uso agricolo sono le piu' colpite, ma si compromettono anche quelle vincolate a servizi ed a verde, le Zone M ed N (Olivieri, 1981). Ed "al dilagare delle lottizzazioni corrisponde sempre di piu' un intervento edilizio di tipo speculativo: ville di lusso, attivita' commerciali, palazzine destinate all'affitto o alla vendita. Questo tipo di costruzione rappresenta ormai la maggioranza dell'edilizia abusiva, e non ha piu' nulla a che vedere con l'abusivismo di necessita' e con le case fatte dai lavoratori per se', o al massimo, per i loro familiari" (Olivieri, 1981).
In questo quadro a proporsi erano nuovi modelli interperativi del fenomeno, a partire da quello avanzato dai curatori dell'esposizione del 1981 "*La Metropoli spontanea. Il caso di Roma*". La mostra nasceva da una ricerca che muoveva "dal riconoscimento della crisi che investe le pratiche tradizionali dell'urbanistica, quali si sono consolidate a cavallo del Novecento nei paesi occidentali a più antica industrializzazione*"* (Clemente e Perego, 1981), una crisi di cui l'estendersi dell'edificazione non regolata diventava l'indicatore principale: punto di partenza teorico che, per la verità, si rivelava ideologico almeno quanto quella tradizione pianificatoria di cui si affermava la crescente inadeguatezza, tanto da confondere l'inefficacia oggettiva dei suoi strumenti con loro pressoché totale inapplicazione nella realtà romana. La portata di quelli che erano considerati come gli effetti perversi e gli insuccessi del piano era "andata allargandosi fino a pareggiare, e in alcuni casi superare, l'area governata secondo l'urbanistica ortodossa: area che oltretutto ha dimostrato di escludere sistematicamente la popolazione a basso reddito, configurandosi così come un comparto di privilegio" (Clemente e Perego, 1981) La citta' speculativa degli anni '50 e '60 veniva cosi' ricondotta agli assunti dell'urbanistica ortodossa che quindi si

trovava a coincidere con la mera edilizia formale e regolata, dal cui mercato risultavano quasi del tutto esclusi i ceti subalterni. Inoltre, nel discutere la convinzione diffusa secondo la quale gli effetti dell'abusivismo erano "sempre e comunque peggiori di quelli dell'edilizia pianificata", gli autori segnalavano come "l'abusivismo entra sicuramente in rapporto con la storia del territorio investito ed è sostenibile che si tratti di un rapporto meno distratto di quello dell'edificazione illegale"(Clemente e Perego, 1981). Questo non significava pero' negare gli effetti devastanti di molta dell'edilizia illegale sul paesaggio ed il patrimonio storico-artistico della citta'.
Certo, la produzione edilizia illegale aveva cambiato faccia nel corso dei decenni, e fra gli estremi dell'abusivismo di necessità e quello speculativo cresceva la categoria intermedia di quello di convenienza. La direzione di sviluppo era quella di una tendenziale omologazione al mercato legale. Omologazione tuttavia impossibile da compiersi totalmente a causa del persistere della presenza seppur in contrazione dell'autopromozione. Questa si rivelava un'astuta strategia di investimento: all'immediato vantaggio economico realizzato dall'accedere alla proprietà immobiliare, seppure in condizione di relativo svantaggio per via della scarsa urbanizzazione del sito coinvolto, a costi molto più bassi rispetto al mercato legale se ne aggiungeva uno di lungo periodo. Infatti, quando "in una seconda fase l'utente punterà, con buone probabilità di successo, ad ottenere dalla municipalità gli standard urbani ordinari", potrà completarsi il quadro complessivo delle convenienze, fatto della "possibilità di concentrare tutto il capitale disponibile nell'acquisto del lotto e nella costruzione della casa e quella di incamerare in un secondo tempo – senza altri investimenti – la rivalutazione indotta dai programmi di risanamento pubblico, nonché dalla probabile sanatoria amministrativa" (Clemente e Perego, 1981). Secondo questo meccanismo, la stessa politica urbanistica delle amministrazioni di sinistra a Roma si era tradotta nella semplice applicazione del vecchio paradigma della rendita a quei suoi referenti sociali – la proprietà diffusa delle borgate abusive – che erano rimasti esclusi dal grande affare della crescita speculativa della citta'. A compiersi era un'operazione di semplice democratizzazione della rendita: attraverso l'opera di risanamento e riqualificazione delle borgate, si operava un trasferimento netto di risorse dalle casse pubbliche alla rendita urbana. Si trattava quindi di una strategia piu' o meno cosciente di appropriazione e partecipazione di massa ai proventi della rendita urbana, vista come elemento fondamentale di composizione del proprio reddito (Clemente e Perego, 1981)
Dal punto di vista delle relazioni strutturali con il mercato fondiario e quello immobiliare, l'abusivismo si trovava a giocare un ruolo complessivamente funzionale agli squilibri dei mercati legali. Se sul mercato fondiario, l'abusivismo rappresentava una forma di risarcimento della piccola proprietà marginalizzata da quella concentrata, fungendo allo stesso tempo da agente valorizzatore delle aree ancora libere fra città legale e spontanea, su quello quello immobiliare, oltre al rispondere ad una domanda non solvibile per la quale il mercato legale non aveva nessun interesse, l'offerta abusiva si dimostrava capace di intercettare una domanda a reddito medio interessata a tipologie allora poco presenti quali, per esempio, le villette unifamiliari. Questo avveniva in in virtu' del suo carattere flessibile e della maggiore prossimità all'utenza. L'abusivismo si costituiva, quindi, "come il terreno di risarcimento (e di rivincita) delle unità produttive e di domanda che durante la formazione del piano non hanno saputo organizzarsi in gruppi a scala adeguata a quella delle istituzioni di governo" (Clemente e Perego, 1981) . Nella Roma del boom, un piano ed una politica

urbanistica senza giustizia, perche' condizionati dagli interessi fondiari ed immobiliari piu' potenti ed organizzati, aveva fatto della produzione spontanea, ad opera degli esclusi dal piano, "la risposta del disordine a un ordine non condiviso perché discriminatorio" (Clemente e Perego, 1981) La realizzazione dei grandi programmi di edilizia pubblica su iniziativa delle amministrazioni di sinistra rappresentava quindi l'inclusione tendenziale della domanda marginale nel mercato formale, che contribuiva cosi' al declino relativo dell'abusivismo di necessita'. Per Perego e Clemente occorreva quindi considerare l'edilizia illegale, "senza reticenza come il portato delle contraddizioni tra area del mercato e area dello stato in edilizia e inoltre come sistema in grado di ridurre l'effetto delle contraddizioni stesse". Solo allora si sarebbe disposto "di un'utile base di partenza per ricostruire l'intreccio dei diversi effetti perversi ed innovare le politiche di intervento pubblico fino ad adeguarle alla vera natura del fenomeno" (Clemente e Perego, 1981). Le nuove politiche dovevano quindi rispondere certo alla domanda ma anche all'offerta proprie ai mercati abusivi, per mezzo di una forte flessibilizzazione della macchina istituzionale in modo da renderla capace di intercettare la domanda di auto-promozione, di leggerne e disarticolarne le componenti interne, isolandone quelle più speculative.

L'evoluzione del fenomeno dell'abusivismo e della stessa composizione sociale delle borgate sarà unanimemente assunta come una delle ragioni fondamentali della fine delle amministrazioni di sinistra, determinata dalla sconfitta elettorale del Pci alle elezioni amministrative del 1985. La vigilia elettorale sarà segnata da un crescente isolamento del Pci dovuto alle intense campagne polemiche portate avanti dal Psi[43], ad un'anacronistica crociata anti-comunista sostenuta dal Vicariato ed infine dalla forte mobilitazione delle organizzazioni dei commercianti contro l'amministrazione comunale (Porro, 1993). Piu' complessivamente, il risultato delle elezioni amministrative del Maggio 1985 sarà il frutto di un'evidente crisi di autorità della maggioranza capitolina nei confronti di una società urbana in vistoso mutamento. Fortemente ridimensionato, il Pci con il 30,8% dei voti perdeva la leadership cittadina a favore della Dc che otteneva il 33,1% dei consensi (Fucillo e Pansa, 1985). La formula del pentapartito, già sperimentata a livello nazionale e nella grande maggioranza delle amministrazioni locali, poteva infine affermarsi anche alla guida del comune di Roma. L'arretramento del Pci nelle borgate e nei quartieri popolari, il dato qualitativamente piu' rilevante di quella consultazione, da grave si faceva traumatico nelle elezioni amministrative successive, tenutesi nel 1989. In quell'occasione, non era il comunque negativo dato cittadino delle liste comuniste a colpire – 26,6% - quanto la sua composizione geografica. "Nella periferia sud-orientale, compresa fra l'autostrada per Napoli, l'Aniene ed il raccordo anulare, il Pci perde dieci punti rispetto all'85, consegnando alla Dc una leadership inattesa; la roccaforte rossa di Pietralata arretra dal 40.9 al 34.7 per cento. Il consenso dc si proletarizza, la ex cintura rossa – che con qualche esagerazione diviene sulla stampa locale la vandea bianca di Giubilo e Sbardella – non esiste più. Si libera il voto di opinione, non più condizionato da vecchi tabù, mentre si esaspera il voto di scambio

[43] Lo scontro fra "risanatori" (i comunisti) e "sviluppisti" (i socialisti) affliggerà le amministrazioni di sinistra lungo l'intero arco della loro esperienza. Vedere Perego, op.cit.,Salvagni e Garano, op.cit.. Vedere anche: Giovanni Scipioni, "Craxi critica Vetere e 'Roma sembra una città da fondare'", *la Repubblica*, 1 marzo 1985; "Per risolvere i mali di Roma non ci sono formule magiche", *la Repubblica*, 11 Luglio 1984.

negli insediamenti tradizionali delle subculture popolari", osservava Nicola Porro (Porro, 1993).
Se da un lato si vedrà nella sconfitta dei comunisti nelle borgate il frutto della loro incapacità di comprendere la profonda evoluzione di cui era stata oggetto la produzione edilizia abusiva (Pagnotta, 1996), dall'altro si ricorrerà a spiegazioni più complesse che chiamavano in causa il cambiamento profondo nelle condizioni ed attitudini dei tradizionali referenti sociali del Pci romano. La formula di governo de Pci romano, ed in particolare dalla sua personalità più importante, il sindaco Petroselli, rappresentava un'abile ma declinante risposta alla potenziale divaricazione degli interessi determinata dalla crescente complessità della società e dell'economia urbane. L'idea centrale del Pci romano era stata quella di "una ritrovata forza dell'amministrazione comunale nei confronti di interessi che ad ogni modo esigevano ed ottenevano un riconoscimento" (Porro, 1993). Collante di questa ecologia della mediazione, un progetto politico forte e visibile il cui appannarsi aveva determinato la progressiva crisi di consenso sfociata nella sconfitta elettorale del maggio del 1985.
Inoltre, secondo un apparente paradosso, il Pci conseguiva il potere amministrativo proprio quando il peso dei suoi principali referenti tradizionali – organizzati in quella coalizione sociale descritta dalla formula suggestiva ed un po' folklorica dell'alleanza fra *plebe*, *popolo* e *classe* – tendeva a decrescere in termini quantitativi ed a mutare in termini qualitativi, con l'evolvere della composizione sociale della citta' verso una struttura meno polarizzata descritta dal Censis come una 'marmellata sociale', orfana di quelle distinzioni e dialettiche reali o potenziali proprie dei decenni precedenti (Porro, 1993). Il Pci si era trovato cosi' ad assolvere paradossalmente la funzione di apprendista stregone nei confronti dell'opinione pubblica urbana: nonostante le immaginifiche sperimentazioni nel campo delle politiche culturali, alla sinistra era sfuggita la mole di implicazioni politiche determinata dall'emergere di una nuova marginalità post-materialistica che andava a sostituire quella più tradizionale che si era rivelata fondamentale nell'ascesa al potere del partito. Ad essere problematico in termini di mediazione politica era il passaggio da una povertà assoluta caratterizzata dalla concreta inesigibilità di alcuni fondamentali diritti urbani ad una povertà relativa sempre più fortemente percepita in una società urbana dominata dai miti del consumo. In questo quadro, il successo delle stesse politiche di risanamento delle borgate aveva rovesciato sui poteri locali "il desiderio di uscire dalla povertà istituzionale, fatta di carenze di luoghi di ritrovo e di socializzazione, di occasioni di tempo libero e di assistenza sanitaria non massificata (e talvolta dequalificata) come nel recinto delle Usl" (Porro, 1993). Evocatore di rivendicazioni ed aspettative cui era incapace, anche per ragioni oggettive, di rispondere appieno, il Pci, gia' in grave crisi ideologica, era destinato ad assistere al prosciugarsi del consenso aggiuntivo assicurato da quel sistema di relazioni con quei settori della società urbana che, a partire dal lungo ciclo di mobilitazione degli anni '60 e '70, si era dimostrato determinante per la sua trasformazione in forza maggioritaria e di governo. Si trattava di una difficoltà visibile anche nell'evoluzione di quegli attori che più o meno collateralmente ne avevano gestito piu' direttamente l'agenda urbana nei decenni precedenti: comitati di quartierie ed organizzazioni urbane quali le Consulte popolari e l'Unia prima e le nuove strutture nate dopo il 1972, in seguito. I comitati di quartiere, in particolare, esercitano fino al 1976 "un'iniziativa che non è solo di supplenza nei confronti dell'amministrazione periferica, ma di vera e propria denuncia, di opposizione: in una parola di prefigurazione di una situazione alternativa. Dopo il 1976, quando la giunta di sinistra

rende effettivo il decentramento (…) si apre una grave crisi riguardo la funzione dei comitati. La sovrapposizione diventa a questo punto evidente, rafforzata dall'istituzione, peraltro fallimentare, delle consulte popolari nelle circoscrizioni. Con le prime elezioni dirette circoscrizionali del 1981 i comitati sembrano optare per un ruolo differente nel contesto urbano: quello di agenzie di socializzazione politica e di struttura di reclutamento o di cooptazione della classe dirigente locale" (Grispigni, 1990). Giunta la sinistra al potere, per gran parte dei comitati viene a cadere quel ruolo prefigurativo di una diversa politica urbana e del territorio che ne aveva giustificato l'esistenza. Da spazi di partecipazione, i comitati vedono scomporsi la propria platea di riferimento, a cui sopravvive, quindi, "un miscuglio di particolarismo sempre più esasperato (basti pensare alle innumerevoli rivolte contro lo scarico dei rifiuti, o contro la presenza degli zingari, dei malati di aids, dei travestiti e via dicendo, in un'atroce spirale di razzistico rifiuto della diversità) oppure una declinazione delle rivendicazioni di tipo sempre più ambientalista" (Grispigni, 1990). Più complessivamente, la rottura del circuito virtuoso fra mobilitazione sociale e crescita elettorale della sinistra – dovuto a fattori strutturali quanto soggettivi – aveva cambiato profondamente il quadro nel quale era maturata la nascita delle amministrazioni di sinistra: l'estremizzazione del conflitti sociali e la crescente anomia della societa' urbana le avevano costrette ad operare in un improvviso e pericoloso vuoto sociale (Marcelloni, 1980). A questo, si aggiungeva un ritrovato dinamismo della Democrazia cristiana che da forza di opposizione si era dimostrata capace nel tempo di interpretare la profonda evoluzione delle borgate, viceversa sfuggita al Pci.

In ultima analisi, la fine di quella che possiamo definire come una quasi subcultura politica territoriale (Almagisti, 2006), quella delle borgate romane a forte orientamento comunista, era anche il frutto delle stesse politiche delle amministrazioni di sinistra. La ricomposizione tendenziale della frattura urbana fra centro e periferia restituiva agli osservatori una mappa politica della città caratterizzata da una tendenza alla de-specializzazione politica. Con gli anni ottanta, gli orientamenti elettorali del centro e della periferia tendevano ad omologarsi: a fronte dei quartieri bene divenuti nel tempo un po' meno conservatori, le borgate si congedavano dall'egemonia della sinistra. Una tendenza che, seppure in forme cangianti, ricevera' conferme ancor più clamorose nei turni amministrativi succedutisi negli anni '90 e 2000. In particolare, con il voto amministrativo dell'1985 e quello del 1989, le borgate – non più abusive ed emarginate dal resto della società urbana – certificavano questa loro promozione attraverso un'adesione ai comportamenti politici medi della città. Non si trattava esclusivamente del frutto ormai maturo di quei lunghi processi di complessificazione sociale della città spontanea che avevano intaccato le egemonie operaie e sottoproletarie che avevano fatto la fortuna del Pci, ma della dissoluzione della borgata come categoria essenziale della politica urbana e terreno di aggregazione ed identificazione collettiva delle popolazioni li insediatesi. Il successo politico delle borgate – visibile nel loro accesso al governo della città e nella capacità di diventare per quasi un decennio il centro della vita politica cittadina dirottando quantità crescenti di spesa pubblica verso la loro riqualificazione – era largamente dipeso dalla capacità di aggregazione e di lotta che queste popolazioni erano capaci di esprimere e, che come abbiamo già visto, contraddiceva, almeno in parte, gli assunti della prima sociologia delle borgate. Dalle appartenenze forgiate dall'antica specializzazione migratoria delle borgate, si era passati nel tempo alla solidarietà di gruppo fra *abusivi*.

L'identità generata dalla comunanza degli interessi iniziali traeva poi ragione di conferma e di crescita, nel corso del lungo processo dell'insediamento, dal riconoscimento dell'uguaglianza dei problemi posti dalla comune trasgressione urbanistica e assumeva infine connotazioni propriamente 'politiche' quando si trattava di agire collettivamente per ottenere dalle istituzioni la sanatoria urbanistica ed il risanamento ambientale. Il meccanismo che cementava la società delle singole borgate allargava poi il suo campo d'azione all'universo intero dell'abusivismo: è infatti proprio sul terreno politico che gli utenti dell'urbanizzazione marginale si riconoscevano affratellati da una medesima condizione e facevano "fronte comune" contro la città (Clemente e Perego, 1981). E di questa comune appartenenza la diversità politica delle borgate, visibile nel massiccio voto comunista - ed in certi momenti e situazioni neo-fascista- sarebbe stato per lunghi anni l'effetto più vistoso, appannatosi con la progressiva integrazione delle borgate nella società urbana.
Ma il declino del Pci annunciava anche a Roma il profilarsi all'orizzonte di una crisi delle forme tradizionali di regolazione politica, organizzate attorno al pluralismo peculiare del bipartitismo imperfetto all'italiana. Le forze politiche tradizionali assisteranno, a partire dagli anni ottanta, al decrescere della loro presa elettorale sulla realtà romana, che della *rivoluzione* del 1992/93 sarà una delle scene principali. In questo quadro, la dissoluzione delle *borgate* come essenziale categoria politica della vita della città sarà destinata a contribuire in modo significativo alla *modernizzazione* del sistema politico romano. Quasi del tutto orfana delle sue specializzazioni politiche territoriali, la politica locale, a partire da quella della sinistra, si troverà ad affrontare il mare incerto del *voto di opinione* e di una nuova cultura amministrativa dominata dalla figura del nuovo sindaco *maggioritario*. Ormai sanatasi - quantomeno nei suoi aspetti piu' violenti - la tradizionale frattura urbana, la nuova marginalità urbana diverrà la posta in gioco di una rinnovata politica della paura dal successo variabile. Non piu' *soggetti* della politica locale, i nuovi *esclusi* saranno in gran parte oggetto di un discorso pubblico incapace di tematizzare appieno gli obbiettivi di una democrazia urbana larga, efficace ed inclusiva .

Bibliografia del sesto capitolo

Almagisti, Marco (2006), *Qualità della democrazia. Capitale sociale, partiti e culture politiche in Italia*, Carocci, Roma;

Avarello, Paolo (1999), *L'Urbanizzazione*, in in Luigi de Rosa (a cura di), *Storia di Roma dall'antichità ad oggi.Roma del 2000*. Laterza, Roma-Bari;

Berlinguer, Giovanni e Della Seta, Piero (1976), *Borgate di Roma*, Editori Riuniti, Roma;

Bonomo, Bruno (2007), *Il Quartiere Delle Valli. Costruire Roma nel secondo dopoguerra*, Franco Angeli, Milano;

Bonomo, Bruno (2005), *Le lotte per la casa alla Magliana negli anni settanta, Dimensioni e problemi della ricerca storica*, XVII, n.1.;

Bortolotti, Lando (1988), *Roma fuori le mura. L'Agro romano da palude a metropoli*, Laterza, Roma-Bari;

Caracciolo A. (1990), *Roma: Storia di una capitale*, Editori Riuniti, Roma;

Caudo Giovanni e Coppola, Alessandro (2006), *Periferie di cosa? Roma e la condizione periferica*, *Parole Chiave*, n.36;

Colasante, Domenico (1981), *La Città legale*, in Clemente, Alberto e Perego, Francesco (1981) (a cura di) , *La metropoli spontanea*, Dedalo, Roma;

Coppola, Alessandro, (2008), *Geografie periferiche*, Lo Straniero, n. 90/91;

Perego, Francesco (a cura di) (1981), *La metropoli spontanea*, Dedalo, Roma;

Cremaschi, Marco (1990), *L'abusivismo meridionale. Realtà e rappresentazione*, Meridiana, n.9;

Ferrarotti, Franco (1970), *Roma da capitale a periferia*, Laterza, Roma-Bari;

Ferrarotti, Franco (1974), *Vite di baraccati. Contributo alla sociologia della marginalità*, Liguori, Napoli;

Ferrarotti, Franco (1975), *La città come fenomeno di classe*, Franco Angeli, Milano;

Ferrarotti, Franco (1981), *Vite di Periferia*, Mondadori, Milano;

Ferrarotti, Franco (1991) *Roma madre, Roma matrigna*, Laterza, Roma-Bari

Folin, Marino, (1981) *Lotte urbane: riflessioni critiche sul saggio di Piero Della Seta*, in Maurizio Marcelloni e Piero Della Seta (a cura di), *Lotte urbane e crisi della società industriale: l'esperienza italiana*, Savelli, Roma;

Grispigni, Marco (1990), *Tra protagonismo sociale, antagonismo e collaborazione istituzionale: l'esperienza dei comitati di quartiere*, in in Cripes – Centro ricerche politiche economiche e sociali "Agostino Novella", *Società civile e istituzioni nel Lazio. Nuovi bisogni, movimenti, partecipazione, rappresentanze*, Kairos, Roma;

Lelli, Marcello (1971), *Dialettica del baraccato*, De Donato, Bari.

Lucciarini, Silvia e Violante, Alberto (2007), *Trasformazioni socio-economiche e mutamento della città: il caso di Roma*, *Argomenti*, nr.. 19;

Marcelloni, Maurizio (1974), *Roma: momenti della lotta per la casa*, in *Le lotte per la casa in Italia. Milano, Torino, Roma, Napoli*, a cura di A. Daolio, Feltrinelli, Milano;

Marcelloni, Maurizio (1981), *Qualche riflessione su dieci anni di lotte sociali in Italia*, in Marcelloni, Maurizio e Della Seta, Piero (a cura di), *Lotte urbane e crisi della società industriale: l'esperienza italiana*, Savelli, Roma;

Martinelli, Franco (1985), *Borgate romane. Dalla marginalità alla domanda di servizi*, Franco Angeli, Roma;

Musci, Alessandro (1990), *Venti anni di lotta per la casa a Roma*, in Cripes – Centro ricerche politiche economiche e sociali "Agostino Novella", *Società civile e istituzioni nel Lazio. Nuovi bisogni, movimenti, partecipazione, rappresentanze*, Kairos, Roma;

Olivieri, Mauro (1981), *1925-1981: la città abusiva*, in Clemente, Alberto e Perego, Francesco (1981) (a cura di), *La metropoli spontanea*, Dedalo, Roma;

Pagnotta, Grazia (1996), *Sindaci a Roma. Il Governo della Capitale dal 1945 ad oggi*, Donzelli, Roma;

Perego, Francesco (1981) (a cura di), *L'Urbanistica della sinistra in Campidoglio*, Edizione delle Autonomie, Roma;

Porro, Nicola (1993), *Il cemento e la ricotta. Per una sociologia del sistema politico romano (1946-1992)*, Seam, Roma;

Pucci, Carlo (1981), *Il bisogno di abitare*, in Clemente, Alberto e Perego, Francesco (1981) (a cura di) , *La metropoli spontanea*, Dedalo, Roma;

Salvagni, Piero e Garano, Stefano (1985), *Governare una metropoli. Le giunte di sinistra a Roma 1976-1985*, Editori Riuniti, Roma;

Talamo, Giuseppe (1999), *Profilo politico*, in Luigi de Rosa (a cura di), *Storia di Roma dall'antichità ad oggi.Roma del 2000*. Laterza, Roma-Bari;

Tozzetti, Aldo (1989), *La casa e non solo. Lotte popolari a Roma e in Italia dal dopoguerra ad oggi*, Editori Riuniti, Roma;

Vidotto, Vittorio (2000), *Roma moderna*, Laterza, Roma.

Capitolo VII

Forme di mobilitazione, mediazione e rappresentanza nella borgata romana di Torre Maura.

7.1 Introduzione. Torre Maura: un quartiere popolare, una borgata romana.

Nando Sarti: "Io Torre Maura la vedo molto statica in realtà, non ha nuovi insediamenti abitativi, c'è giusto un cambio generazionale che però risponde al ciclo della vita evidentemente. Sono spesso le stesse persone che sono cresciute li e che continuano a viverci. La velocità del cambiamento che certo c'è è quasi impercettibile. Ci sono alcuni quartieri che cambiano in modo molto più dinamico anche per le problematiche che esprimono come la crescita demografica, i conflitti tra generazioni, la questione di nuove scuole perché la popolazione cresce (…) Ti dico la verità forse Torre Maura non so se è il quartiere più interessante da questo punto di vista, si tratta di un dinamismo molto lento in un'ottica comparativa".

Torre Maura evoca nel visitatore una forte sensazione di stabilità, quasi di quiete rurale. La vita della borgata- specie in estate – segue i ritmi lenti e le pause lunghe delle città piccole e medie del nostro mezzogiorno. Eppure, ad un passo sta la Via Casilina, uno dei più evidenti collettori della trasformazione che attraversano la capitale. La ferrovia metropolitana Roma-Pantano, che la percorre, scarica ogni giorno alla Stazione Termini decine di migliaia di lavoratori immigrati che dalle borgate in cui vivono – Torre Angela, Borghesiana, Alessandrino, solo per citarne alcune – si riversano in centro, alimentando i mercati del lavoro più poveri della capitale: l'edilizia, il lavoro di cura, il ciclo delle pulizie. Lungo quest'asse, la crescita dei valori immobiliari e l'arrivo impetuoso di nuove popolazioni fanno da scena ad alcuni grandi progetti metropolitani destinati ad investire l'area: la linea C della metropolitana, la Città dello sport, la nuova edilizia universitaria. Eppure di tutto questo Torre Maura sembra non curarsi. La stessa – importante – presenza degli immigrati sembra non attirare particolare attenzione, nonostante in alcune delle borgate più vicine essa sembra abbia da tempo la soglia critica della vera e propria sostituzione di popolazioni.

Torre Maura e' un quartiere popolare nel quale alle forme tipiche di inclusione di cui e' portatore il lavoro dipendente si affiancano quelle – ormai altrettanto tipiche - di *esclusione* di cui, secondo le retoriche prevalenti, sono affetti i soggetti che nel mercato del lavoro occupano una posizione marginale. Bassi livelli di scolarità, sovra-rappresentazione del lavoro dipendente ed una piu' sostenuta disoccupazione rispetto alle medie cittadine ne caratterizzavano il profilo sociale al momento del censimento del 2001. Ma Torre Maura non e' un quartiere popolare solo in virtù della sua composizione sociale ma, probabilmente, prima di tutto per la sua storia e per la sua atmosfera. La storia ne fa l'erede di quell'originale esperienza urbana denominata *borgata romana*, nell'accezione piu' ampia in cui questa definizione può essere utilizzata: una modalità di inurbamento che, largamente fondata dell'autocostruzione, ha prodotto forme specifiche e molto generose di auto-organizzazione sociale e politica, dispiegatesi con maggiore evidenza lungo i primi tre decenni della storia

repubblicana. Una vicenda intrecciatasi con l'evolvere delle forme di esclusione sociale cui, secondo la letteratura sociologica del periodo, erano esposti molti degli immigrati che, non solo dal Mezzogiorno, arrivavano nella capitale alla ricerca di una qualche partecipazione ai frutti della crescita post-bellica. Infine, Torre Maura è un quartiere popolare per la sua *atmosfera sociale*: per i tempi della sua vita quotidiana dettati più da uno spirito di prossimità che dall'imperativo della connettività e per il gusto lì dominante, così lontano dai meta-linguaggi che ossessivamente governano lo stile di vita della gente del centro (Bourdieu, 2002). Allo stesso tempo, Torre Maura è un quartiere, come vedremo, plurale in cui convivono e spesso confliggono popolazioni diverse - giovani, anziani, immigrati – accomunate dalla straordinaria rilevanza che la dimensione locale assume nell'esistenza dei loro membri.

Al di la della scorza dell'apparente immutabilità di cui dicevamo, si nasconde, anche in virtù di questi conflitti, un quartiere in trasformazione. Trasformazione lenta o dolce, l'abbiamo definita. Con una formula che non intende ridurre la portata dei cambiamenti che stanno investendo il quartiere, ma piuttosto qualificarla. La scelta del punto di osservazione ha probabilmente influito sul giudizio finale: l'obiettivo di questa ricerca era stabilire come possono cambiare ed evolvere le forme di mobilitazione, rappresentanza e mediazione in una borgata romana. In un quartiere relativamente ricco in termini di capitale sociale quale Torre Maura, la sensazione di dolcezza e lentezza delle trasformazioni può infatti dipendere dall'evidente prevalere di forze inerziali che potentemente condizionino le forme e le modalità d'impegno degli attori locali. Queste forze inerziali – come vedremo – sono figlie prima di tutto della storia della borgata e l'innovazione, più che travolgerla, ci sembra alternativamente re-inventarla o impoverirla, senza mai assumere la dignità di una vera alternativa. In altre parole, il *nuovo* sembra aderire al vecchio tronco della storia alternativamente rosicchiandolo o facendolo rifiorire, senza mai abbatterlo. Questa bidimensionalità del cambiamento ci sembrava forse l'aspetto più interessante di una trasformazione che, anche per questo, si definiva dolce.

Fra i fattori di trasformazione più rilevanti stanno senza dubbio le politiche che nel corso degli ultimi anni hanno investito il quartiere. Nel 2002 l'amministrazione comunale avviava un percorso di partecipazione per la definizione di un contratto di quartiere destinato ad intervenire prevalentemente sugli insediamenti di edilizia pubblica presenti nella borgata (Comune di Roma, 2004). Fallita l'ipotesi del contratto a causa dell'assenza di finanziamenti, gli interventi che esso prevedeva – nel frattempo allargatisi ad altre porzioni del quartiere - erano destinati ad essere attuati per mezzo dell'azione ordinaria dell'amministrazione, che incontrava sul territorio attori molto attenti ed inclini alla mobilitazione. Si annunciava così per Torre Maura un periodo di importanti cambiamenti strutturali. La ristrutturazione di molta parte dell'edilizia sociale e di alcune delle scuole pubbliche, la riqualificazione dell'arteria principale, la realizzazione di un nuovo centro anziani e di spazi di verde pubblico "hanno fatto di Torre Maura" - stando alle parole del Presidente del Comitato di Quartiere – "un grande cantiere".[44] Inoltre, l'inclusione della borgata in altri programmi innovativi d'iniziativa regionale e comunale – quali il Programma di Autopromozione Sociale del Comune di Roma e quello per la realizzazione di nuovi centri culturali nelle periferie urbane della Regione Lazio – ne fanno un terreno di

[44] Giovanna Parente, intervista con l'autore.

verifica privilegiato delle nuove politiche per le periferie avviate dalle amministrazioni di centro-sinistra a partire dal 1993.
Il procedere del grande cantiere ha contribuito a riattivare le forme di mobilitazione, rappresentanza e mediazione che esistevano nella borgata. Conflitti persistenti e continui aggiustamenti hanno interessato ed interessano la definizione dell'agenda e delle sue priorità, lo statuto delle diverse popolazioni che abitano il territorio, l'articolazione della sua geografia interna. Ancora una volta, è la storia a rappresentare lo spazio di verifica della riattivazione della società locale, della sua capacità di produrre percorsi d'innovazione che siano utili al suo sviluppo. La posta in gioco è, infatti, l'eredità del capitale sociale accumulatosi nella borgata nel corso dei decenni della sua maturazione. Un capitale ricco, generoso, non raramente stupefacente ma allo stesso tempo non privo, come vedremo, di ristrettezze e di inefficienze nel suo utilizzo.

7.2. Scenari

7.2.1. Torre Maura, lo sviluppo e le sue fratture

La borgata rurale di Torre Maura diviene nucleo edilizio nel 1935. La casa del fascio, un ufficio postale, una scuola primaria ed un convento rappresentano la prima infrastrutturazione sociale della borgata che – sempre negli anni del fascismo – finanzia con una sottoscrizione la realizzazione di una stazione sulla linea ferroviaria Roma-Pantano che ancora oggi la collega al centro della capitale. Con gli anni cinquanta, è la nuova immigrazione interna a sostenere la produzione edilizia, in gran parte spontanea. Una nuova parrocchia, i primi negozi e ben due cinema sostengono la sua espansione, contestualmente ad una prima infrastrutturazione fognaria e stradale. Nella memoria di molti dei suoi più antichi abitanti, gli anni cinquanta rappresentano l'epoca dei pionieri, con i suoi aneddoti e miti.

Anna Bandoli "Via delle Rondini e Via dei Colombi non erano asfaltate neppure loro, sono state asfaltate dopo una visita del Ministro Scelba e i cittadini di Torre Maura lo fecero scendere dalla macchina blu dell'epoca e lo inserirono nel fango della strada. Ero molto piccola….."

Ruggero Tardio "Torre Maura! Se veniva Carlo Levi diceva Cristo si è fermato a Torre Maura (…) Torre Maura erano tutti terreni agricoli che poi furono lottizzati dai vari proprietari, Francisci, etc. Hanno fatto tutti dei piccoli lotti di 1000 metri, 500 metri, 600 metri e l'hanno venduti a gente che c'aveva bisogno de 'na casa. Perciò Torre Maura è nata così in modo disordinato (…) Dove oggi tu vedi case questi hanno iniziato recintandose il pezzetto de tera e facendoci 'na piccola baracca che poi s'è trasformata in casa. Fino ad arrivare al punto delle palazzine. Ma questa è l'ultima fase."

L'autocostruzione in borgata poteva quindi rappresentava un passaggio importante nella faticosa – seppure inequivocabilmente in ascesa - carriera abitativa del migrante. E' il caso di Paolo Prosperi, arrivato a Roma dal Molise.

Paolo Prosperi "Io sono arrivato nel '61 a Torre Spaccata e nel '63 a Torre Maura. A Roma sono arrivato nel '56, prima sono stato in alt'Italia, nella provincia di Brescia.

Dopo di che mi sono trasferito qua a Roma e sono stato diciamo quasi al centro, a San Giovanni, vicino al centro. *Alessandro Coppola* Perché si è dovuto trasferire da li? *PP* Perché li c'erano tutte baracche, tutte casupole, così stavamo la. Dopodiché mia suocera ha preso 'na casa popolare a Torre Spaccata e dopodiché me so sposato e abbiamo diciamo cambiato quartiere e siamo venuti a Torre Maura Nella zona di Via Tuscolana, vicino a Santa Maria Ausiliatrice (…) mo' adesso so tutte palazzine ma li erano tutte baracche. C'erano un po' di tutti, di tutte le razze (…) senza luce, senza niente, riscaldamento non se ne parlava proprio ma manco la luce. Chi andava con le candele, a carbone, a carburo…quelle erano le condizioni, non è che tu ti potevi permettere un appartamento".
Contestualmente - a partire dagli anni sessanta - accanto ai manufatti incerti dell'edilizia spontanea sorgono nuove palazzine a produzione standardizzata. Sviluppatesi lungo i confini della borgata storica, le nuove realizzazioni sembrano godere di un trattamento particolare, potendo accedere fin dalla loro realizzazione a servizi primari la cui presenza appare tutt'altro che scontata nel resto della borgata. L'urbanizzazione a più velocità, sfavorevole alla porzione spontanea di Torre Maura, farà si che solo all'inizio degli anni novanta l'asfaltatura della maglia stradale potrà considerarsi definitivamente completata.[45] Il ruolo delle lotte dei residenti nell' urbanizzazione della borgata si rivelerà fondamentale lungo l'intero arco della sua storia. Negli anni sessanta e settanta, le mobilitazioni degli abitanti contribuiscono all'arrivo di nuovi servizi. Proprio in quegli anni si completa la realizzazione della sede di una delegazione comunale e di due nuovi istituti scolastici.[46] Il ruolo del Partito comunista e delle sue organizzazioni urbane – l'Unione borgate ed il Sunia, principalmente – è evidente.

Ruggero Tardio "A Torre Maura si svilupparono le prime lotte con l'Unione borgate. Per l'acqua, per la luce, per il gas. Tutte cose che i cittadini di Torre Maura se so dovuti organizzà per ottenerle, comprese la fermata di Torre Maura del 105. Per esempio quando il 105 non si fermava si sono organizzati i blocchi stradali per far fermare il 105 perché non si fermava. (…) L'Unione borgate che era di sinistra assieme al Sunia affiancava ste lotte, ste richieste e le portava in parlamento e le presentava poi al Comune, alla Regione, alla Provincia."

Paolo Prosperi "Negli anni 60 qui la sezione era abbastanza forte, proprio forte forte. C'aveva diciamo fino al 69 c'erano una cinquatina de compagni che se interessavano dentro la sezione, c'avremo avuto due consiglieri al comune ed alla regione (…) La sezione dunque erano un 160/170 iscritti. Poi ritornando al fatto che l'operai se so allontanati dal quartiere piano piano abbiamo perso pure noi. *Alessandro Coppola* Quali erano le attività della sezione? *PP* Allora c'era da lavorare perché tieni conto un sacco di ragazzini che andavano a scuola, si facevano doppi turni, tripli turni. (…) Ero responsabile per la questione scolastica, abbiamo pure occupato i terreni per farci le scuole – nel '72, '73 – Via del Fringuello dove adesso ci sono le scuole medie e le scuole elementari non esistevano. (…) Dopo abbiamo tolto i doppi turni dalle scuole. L'impegno che c'è stato, l'impegno del Partito, la popolazione stessa. Alle manifestazioni venivano, c'era un bel seguito anche perché poi tutte le domeniche

[45] Stefano Vannozzi, Intervista con l'autore
[46] Stefano Vannozzi, Intervista con l'autore

facevano diffusione dell'Unità. Insomma s'andava a chiedere i soldi per il finanziamento per il partito, per la sezione perché sai tutte sezioni del Pci erano autonome, si pagavano l'affitto, le attività. "

Allo stesso tempo, la presenza cattolica – fatta di una parrocchia, di un convento molto attivo sul territorio, di una scuola confessionale ed infine della sezione della Democrazia cristiana – era altrettanto rilevante. Seppure in forme diverse, i due poli della vita politica e sociale della borgata contribuivano al suo sviluppo: alcune battaglie – come quella per la sistemazione della strada principale della borgata, Via dei Colombi - rimarranno nella memoria collettiva come esperienze di lotta condivise. La presenza significativa ed egemone di entrambe le principali sub-culture politiche della storia repubblicana[47] trovava una sua giustificazione nella composizione sociale della borgata che alla fine degli anni sessanta - stando alla testimonianza che ne da Franco Ferrarotti in *Roma da capitale a periferia* – si presentava come relativamente composita. Accanto al sottoproletariato e a una certa presenza operaia, cresceva, infatti, il peso della piccola borghesia, spesso insediatasi nelle nuove realizzazioni dell'edilizia speculativa. Nonostante questo e pur non essendone l'esempio più evidente, la borgata, con il 45% delle preferenze al Partito comunista nelle elezioni del 1968, faceva parte a tutti gli effetti della periferia rossa della capitale (Ferrarotti, 1970).

Ma gli equilibri sociali e politici consolidatisi nella borgata nel corso degli anni del suo sviluppo più intenso erano destinati a essere alterati dai successivi – controversi ed originali – processi di modernizzazione. Fra la fine degli anni settanta e l'inizio degli anni ottanta, Torre Maura è, infatti, presa da una turbolenta ed improvvisa fase di trasformazione. In linea con gli orientamenti della politica urbanistica delle amministrazioni di sinistra insediatesi sul Campidoglio a partire dal 1976, anche a Torre Maura le nuove realizzazioni di edilizia pubblica – promosse dallo Iacp e dall'Isveur - erano chiamate ad assolvere una funzione di ricucitura ed urbanizzazione dei cosiddetti tessuti spontanei. In realtà, il risultato più evidente dei nuovi interventi sarà, prima di tutto, l'indebolimento delle comunità originarie della borgata – nelle quali il peso delle varie componenti migratorie era ancora assai rilevante - e l'emergere di forme di conflittualità fra vecchi e nuovi abitanti le cui rappresentazioni, come vedremo, si riveleranno particolarmente longeve. Presa da una sorta di crisi di crescita, Torre Maura si vede costretta a uscire da quelle condizioni di *infanzia urbana* in cui le modeste dimensioni dell'abitato, l'ibridazione fra vita metropolitana e memoria rurale e il persistere delle identità migratorie fondative del suo sviluppo convergevano disegnando, nella percezione degli abitanti, una sorta di età dell'oro i cui tratti fondamentali erano quelli di una comunità naturale successivamente corrotta dal procedere della modernizzazione. Un mondo interrotto in una visione che paradossalmente dà la responsabilità del disordine agli interventi pianificati realizzati nel tessuto spontaneo della borgata:

Anna Bandoli "La borgata cresceva…ma non è cresciuta bene. Sono iniziati contrasti molto forti con la costruzione dell'Isveur e dello Iacp perché le case sono state attribuite a fasce sociali di tutti i generi, ex detenuti, gente di strana provenienza, parecchi rom. Ora non è che il fatto di avere l'attribuzione di una casa gratuitamente

[47] *Stefano Vannozzi* "Chi militava realmente, diciamo così, o lo faceva nella parrocchia o nel Partito comunista che è stato sempre ben organizzato e che è sempre riuscito a fare dei punti che sosteneva per gli abitanti". Intervista con l'autore.

faccia cambiare il modo di vivere e pensare delle persone (…) Quindi è cominciata l'epoca dei furti, che prima non si conoscevano. Diciamo si viveva in una dimensione di piccolo paese, chiave nella porta".

L'edilizia pubblica porta con sé la complessità sociale che fino ad allora era rimasta idealmente confinata al di là di quel tratto rurale della Via Casilina che collegava la borgata alla città. L'integrazione relativa dei settori più marginali della società urbana – quel mondo delle baracche che come abbiamo visto rappresentava spesso semplicemente una tappa della carriera abitativa dell'immigrato – avveniva al prezzo della disintegrazione anch'essa relativa degli equilibri delle borgate spontanee. Sono in particolare le palazzine dell'Isveur, che accolgono diverse famiglie di ex baraccati, a rappresentare la ferita più profonda per i vecchi abitanti; una ferita che come vedremo ancora fatica a rimarginarsi. La convivenza, a partire dagli spazi ed i servizi pubblici, diventa difficile ed il clima di incomprensione di quegli anni entra a far parte - nelle forme molteplici del mito e dell'aneddoto – della memoria collettiva della borgata, senza mai peraltro del tutto liberare il campo della vita quotidiana. Due protagonisti della vita della Torre Maura degli ultimi anni allora bambini, concordano a partire da esperienze biografiche opposte sulla durezza di quegli anni:

Alessandro Germi "Quando noi venimmo ad abitare qui a Torre Maura la gente era molto spaventata. Considera che quello che accade adesso per i nomadi, il fatto che quando un nomade va a scuola fra altri bambini la gente protesta, accadeva a noi. La maggior parte delle persone non voleva che i loro figli andassero a scuola con noi che vivevamo nelle case popolari, questa cosa ce la siamo portati per anni. Quando diciamo a Torre Maura: *Di dove sei?* Di Torre Maura. *E ma dove?* L'Isveur. *Ah, l'Isveur, mamma mia!*."

Piero Esposito "In gran parte i miei compagni di classe delle medie era gente che abitava li e c'era questa diffidenza nei confronti degli abitanti dell'Isveur. C'è stato all'inizio il tentativo da parte di chi già abitava a Torre Maura di ghettizzarli un pochino. (Si diceva) voi siete altro da noi, noi siamo gli storici abitanti della borgata quindi voi siete come degli invasori. (…) Erano tanti piccoli segnali da cui si evinceva una conflittualità latente. L'opposizione al trasferimento del capolinea del 312 che era a Largo dei Colombi all'Isveur. Oppure, altre cose. A scuola, si vedeva. C'era questa tendenza dei genitori di Torre Maura a non mischiarsi con i genitori dell'Isveur. Che poi parlavano proprio in questi termini. Noi abitanti di Torre Maura e voi abitanti dell'Isveur, non c'era l'idea di essere tutti abitanti di Torre Maura. Ovviamente fra noi ragazzi, questo esisteva molto di meno…".

Soprattutto in una prima fase, l'imposizione di volumi comparativamente imponenti di edilizia pubblica sulla fragile struttura urbana della borgata determina effetti opposti a quelli che l'attività pianificatoria si proponeva di determinare: i servizi risultano ulteriormente sottodimensionati al crescere della popolazione. La via principale della borgata – Via dei Colombi – è chiamata a sostenere il traffico crescente di una popolazione quasi raddoppiata rispetto all'inizio degli anni settanta[48]. Incapace di produrre un salto di qualità nelle dimensioni di una rete commerciale che proprio in

[48] Stefano Vannozzi, Intervista con l'autore

quel periodo affrontava i primi controversi effetti di una modernizzazione largamente determinata dall'avvento della grande distribuzione, gli interventi di edilizia pubblica non risolvono né il problema dell'assenza di una struttura ambulatoriale né quello della mancanza di strutture sportive di prossimità.[49] Ma fra le vecchie e le nuove popolazioni si aprono anche altre linee di frattura, il cui valore simbolico è forse eccedente rispetto agli interessi materiali realmente in gioco. La rappresentazione collettiva delle popolazioni insediatesi nel nucleo Isveur che gli abitanti della borgata storica si propongono rimanda, infatti, nelle sue evidenti radicalizzazioni difensive, al profilo di un sottoproletariato romano dei più stereotipati in cui tendenza a comportamenti criminosi e parassitari, estremizzazione degli orientamenti politici convergenti verso un populismo disperato, incapacità di vivere e condividere normali condizioni urbane e abitative disegnano il ritratto di popolazioni indesiderate, perché considerate refrattarie a una vera integrazione con quelle originarie. L'accesso stesso dei nuovi abitanti alla borgata avviene nel segno del disordine, secondo una situazione comune nella Roma di quegli anni. Infatti, occupazioni di alloggi anche organizzate, stando a quanto affermano diversi dei nostri testimoni, caratterizzano la fine dei cantieri Isveur. Il segno prevalente è quindi quello di popolazioni "arrabbiate"[50] che con difficoltà possono risultare compatibili con le attitudini e le aspettative di quelle componenti sociali della borgata avviate sulla strada dell'ascesa sociale e dell'integrazione piena nella vita urbana e nella società dei consumi. Contestualmente, la composizione sociale della borgata era oggetto dell'azione di forze di segno opposto. La nuova edilizia dello Iacp vedeva insediarsi una piccola borghesia impiegatizia fatta prevalentemente di famiglie di poliziotti e di altri dipendenti del Ministero degli Interni.[51] Ancor più importante era l'affacciarsi di fenomeni endogeni di trasformazione destinati a investire anche la porzione spontanea della borgata:

Paolo Prosperi "C'era l'edilizia. Tutti operai edili. Dopo s'è trasformata. Sono andati via perché cos'è successo? Tutti quelli che abitavano qui a Torre Maura si può dire che erano tutti muratori e carpentieri. Quasi tutti un pezzetto de terra se so comprati, addirittura so annati via da Torre Maura verso Finocchio, a Borghesiana, tutta quella zona la diciamo che era ancora più libera di questa. Là ognuno s'è fatta, la chiamavano la casa della domenica, perché lavoravano il sabato e la domenica perché gli altri giorni andavano a lavorare sia per mangiare sia per comprarsi il materiale per farsi la casa. Poi c'è stata una trasformazione, che so annati via li operai tanto è vero che noi (il Pci) eravamo il secondo partito dopo la Democrazia Cristiana. (….) Quando sti operai che lavoravano qui se so trasferiti nelle altre zone qui è subentrata una sfilza di impiegati, carabinieri, poliziotti. Diciamo s'è riempita Torre Maura, è stato proprio un cambiamento da l'operai al ceto medio, impiegati, sta roba qua.

[49] Un ambulatorio, secondo le notizie forniteci da Stefano Vannozzi, sopravvive per pochi mesi fino all'occupazione dei locali da parte del centro sociale tutt'ora esistente; l'effettiva disponibilità di un centro sportivo diviene oggetto di conflitti locali fino ad oggi per i problemi di accessibilità lamentati, in particolare, dalla popolazione della borgata storica. Stefano Vannozzi, Intervista con l'autore.

[50] Gli *arrabbiati*, una definizione geniale e che come vedremo successivamente riveste grande importanza nelle identificazioni politiche della Torre Maura di oggi: "Arrabbiata, gente arrabbiata e basta. Anche la politica è difficile dire. Non sempre a destra o sempre a sinistra. Nei due estremi direi……". La definizione è di Stefano Vannozzi, Intervista con l'autore.

[51] Stefano Vannozzi, Intervista con l'autore.

Alessandro Coppola Questo in che periodo? *PP* Nell'85, '86 (c'è stata) la trasformazione."

E' significativo che il nostro testimone la definisca *la* trasformazione, conferendole per mezzo del ricorso all'articolo determinativo un carattere perentorio e definitivo. La trasformazione si riflette anche sulle forme di rappresentanza politica, attraverso una loro segregazione relativa che, come vedremo, dura fino ad oggi. Una nuova geografia interna al quartiere si consolida all'inizio degli anni degli ottanta, segno di una segmentazione della sua composizione sociale che si riflette nella perdita di peso del Partito comunista. A colpire è l'improvviso divergere di due attori fondamentali della questione urbana romana - i baraccati e gli auto-costruttori - molto spesso convergenti nella lunga stagione delle lotte per la casa a Roma. Nel caso di Torre Maura, questa situazione di crisi si sarebbe riflessa anche nella frammentazione delle strutture di rappresentanza.

Stefano Vannozzi "(la nuova edilizia ha portato) All'esistenza di più comitati. Ognuno s'é fatto il proprio polo, facendo finta di non conoscere che esisteva altro così o proprio non sapendolo veramente. Così come il comitato di quartiere, che essendo stato localizzato nello Iacp ha influito quasi sempre per il bene o meno della parte a nord della Casilina, rimanendo uno sconosciuto o quasi in quella a sud pur essendo la sua istituzione ufficiale del 1977".

Ad emergere era una nuova geografia del quartiere nella quale alle vecchie divaricazioni territoriali si affiancavo quelle nuove fra popolazioni più antiche e popolazioni più recenti. Gli effetti sulle forme di mobilitazione, rappresentanza e mediazione saranno – come vedremo – di grande rilievo. Ma saranno le rappresentazioni collettive del quartiere e delle sue frontiere interne a costituire la lingua comune per mezzo della quale semplici abitanti e attori territoriali esprimeranno l'avvento di questa piccola rivoluzione sociale e geografica e il persistere dei suoi effetti.

7.2.2. Geografia egemone e rappresentazioni degli abitanti

Alessandro Coppola Dicevi che Torre Maura è come un paese. *Anna Parente* A me sembra sia un paese di paesi. Un paese di paesi![52]

I traumi indotti dalla realizzazione dell'edilizia sociale costituiscono, come abbiamo visto, la fonte principale di quella che abbiamo definito come la lingua comune utilizzata da abitanti e attori per descrivere e caratterizzare il proprio ambiente. Ma altre rappresentazioni sia più recenti sia più antiche sono all'opera, in virtù di un abile gioco di sovrapposizioni e risignificazioni che vede come protagonisti famiglie di utilizzatori, classi demografiche, gruppi sociali, attori organizzati. Le rappresentazioni comuni del quartiere si organizzano così attorno ad alternative spaziali multiple, seppure in presenza di alcune cui si riconosce – da parte di tutti i nostri testimoni - una posizione di assoluta dominanza. Le frontiere prevalenti, la cui pertinenza si estende alla definizione delle forme di rappresentanza, sono due: la prima è quella che lungo la Via Casilina divide la parte settentrionale da quella meridionale del quartiere,

la seconda – che abbiamo in parte già esaminato – è quella fisicamente meno evidente che isola le palazzine di edilizia pubblica dell'Isveur dal resto del quartiere. Si tratta di frontiere eterogenee nella logica del loro funzionamento. Da un lato la frontiera simbolica dell'Isveur rimanda al registro della differenza sociale e comportamentale – con l'evocazione di un al di là fatto di povertà, degrado, esclusione e comportamenti irregolari - dall'altro quella della Va Casilina rimanda viceversa a un registro più pianamente territoriale, il cui tema principale è l'autonomia di due diverse unità funzionali convenzionalmente designate con lo stesso nome, quello comune della borgata. Un registro territoriale cui si sovrappone, come vedremo più approfonditamente nel corso della trattazione, un registro politico.

Dall'altra parte: la Torre Maura al di là della Casilina

Gianni Casaletti "La Casilina è linea di demarcazione molto forte, molto forte. Loro dicono *dall'altra parte*. I ragazzi di qua dicono che *devono annà dall'altra parte*. Questo indica molto che non la consideri Torre Maura, ma è un'altra parte anche se quella poi è Torre Maura."

La Via Casilina è una via consolare sempre trafficata e attraversata non solo dai flussi automobilistici privati ma da diverse autolinee pubbliche e, soprattutto, dalla linea ferrata dal servizio metropolitano Roma-Pantano. Si tratta di una cesura profonda che rompe l'unità del quartiere, divaricandone la vita quotidiana. Il suo attraversamento rappresenta sempre un piccolo evento traumatico: rumore, pericolo e inquinamento agiscono infatti da potenti dissuasori. Ma essa può rappresentare anche una linea di frattura sociale – seppur secondaria – del quartiere, una frontiera al di là della quale possiamo trovare la porzione piccolo-borghese e politicamente conservatrice di una borgata viceversa prevalentemente popolare e progressista. Si tratta di una rappresentazione tuttora operante ma soggetta ad evoluzione, con un'evidente tendenza alla perdita del suo significato propriamente sociale a favore di una risignificazione di quello politico.

Alessandro Coppola "Mi sembra di capire che a sud della Casilina ci sia un po' la Torre Maura borghese, la Torre Maura bene. *Anna Parente* Esatto, la Torre Maura bene! Tant'è che cosa succede, fino a un tempo fà quelli che mi si sentivano della Torre Maura bene non mi iscrivevano i bambini alle nostre scuole. Adesso è cambiata la tendenza perché hanno visto che le scuole Bachelet, Fattori sono state investite da lavori di ristrutturazione! (…) Molti genitori anche di questa parte di Torre Maura andavano a iscrivere i propri figli alla Scuola Corrado Corradi, perché là figurati scuola di altro livello, noi siamo ai Parioli! Mica stiamo qua!Allucinante! Adesso invece c'è un'inversione di tendenza".

Inversione di tendenza che non si registra viceversa nella vitalità della pertinenza politica della frontiera della Casilina.

Giuseppe Nardi Il grosso problema che c'è a Torre Maura, c'è una suddivisione abbastanza netta politica tra Torre Maura di qua e Torre Maura di là come hai sentito anche tu. Perché ripeto di qua c'è uno schieramento netto a sinistra di là diciamo da quello che ho capito c'é più un discorso di centro, centro-destra. C'è sempre stata questa opposizione".

Inoltre, il concentrarsi dei nuovi interventi di sviluppo nella zona occidentale rappresenta uno dei contenziosi principali della vita del quartiere. Agli occhi di molti abitanti, in un quartiere dominato dalla *sinistra* inevitabilmente la sua parte più conservatrice risulterà punita in termini di adeguatezza dell'azione pubblica.

Anna Bandoli "Notazione: i parchi sono tutti dall'altra parte di Torre Maura (si riferisce alla parte a nord della Casilina) quindi le persone che abitano da questa parte non solo non ci sono andate per dispetto ma volevano fare proprio una sollevazione popolare perché ci sono tre parchi da quella parte: Via delle Canapiglie, Via Pietro Belon, Via delle Cince. Dalla parte di Via delle Rondini non ce n'é. Allora il Sindaco risponde che possono anche farsi cinquecento metri a piedi, ma la popolazione dice perché mi devo fare tutta sta strada con l'attraversamento della Casilina che è pericolosa?."

Più realisticamente, al di là del differenziale oggettivo fra le due parti della borgata in termini di disponibilità di spazio da utilizzare per progetti di sviluppo, al di là della Via Casilina si trova un territorio le cui forme di rappresentanza appaiono sfilacciate e la cui capacità di attirare l'attenzione delle istituzioni pubbliche – in forma di interventi e di investimenti – è minore. Come vedremo meglio nel prossimo paragrafo, molti degli attori della Torre Maura centrale lamentano, infatti, la loro difficoltà nell'investire con la propria iniziativa il territorio posto al di là della Via Casilina.

Praticamente l'inferno: l'al di là sociale dell'edilizia pubblica

La frontiera più difficile a valicare simbolicamente è però quella più facile da attraversare fisicamente. E si tratta di una frontiera che peculiarmente rimanda a tutti i registri che sovrintendono singolarmente alla definizione delle altre. L'insediamento di edilizia pubblica dell'Isveur rappresenta, infatti, un al di là fisico, sociale, politico.

Anna Parente "L'isveur è un altro mondo!"

E si tratta di un altro mondo di cui abbiamo già sinteticamente ricostruito la traiettoria storica e su cui torneremo nel corso della trattazione. Se il nucleo Isveur è caratterizzato da una sua autonomia - non solo dal punto di vista delle rappresentazioni collettive che di esso si stabiliscono ma anche da quello delle sue peculiari forme di mediazione e mobilitazione – la geografia del disagio e dell'esclusione sociale si rivela in realtà più complessa e, soprattutto, in evoluzione.

Gianni Casaletti "Io vedo diverse situazioni. Torre Maura era abbastanza diversificata. Si va da insediamenti di classe media fino a quello che una volta si chiamava sottoproletariato, che oggi non esiste più almeno nella dizione. Quindi, diciamo c'è un ampio settore di precariato sociale, di sottoproletariato che è concentrato molto fra l'Isveur e queste case popolari dove però ci sono molti *insert* diversificati, si arriva anche alla classe media, ci sono molti appartenenti sia a corpi di polizia che dell'esercito in questa zona di Via Tobagi. (…) Al di là della Casilina ci sono condizioni medie, le nuove costruzioni di lusso che vengono fatte a Torre Maura vengono fatte lì."

E'comunque nei due complessi dell'edilizia pubblica che si ritiene si concentrino maggiormente i fattori di rischio sociale

Gianni Casaletti "Molte persone che hanno precedenti penali. Moltissime. Sia qui (alle case gialle) che all'Isveur, all'Isveur una percentuale più alta. Ma anche qui, molti, molti, molti. Poi moltissime anche qui le famiglie divise. Livello occupazionale molto basso, basso sia nei genitori e figuriamoci nei figli. Più che precariato qui si parla di disoccupazione. Qui c'è un livello culturale bassissimo, quindi moltissimi non riescono neanche a fare i precari. Per cui c'è la disoccupazione fatta dai ragazzi che stanno alla fontanella dalla mattina alla sera. Dispersione scolastica alle stelle. Qui la terza media è un titolo! In nove anni di Godzilla[53] abbiamo avuto un diplomato, una persona sola ha fatto le superiori".

L'immagine sociale delle "case gialle" quindi sembra godere – a dispetto dei dati oggettuali rappresentati da alcuni dei nostri testimoni - del vantaggio comparativo recatole dalla presenza dell'Isveur. Non per tutti, però. La geografia del quartiere ha una sua declinazione generazionale nella quale territorializzazioni meno pertinenti per il mondo adulto assumono viceversa importanza nella vita quotidiana degli adolescenti. E' proprio il caso delle "case gialle", dove si trovano i locali dell'Associazione Godzilla

Gianni Casaletti "Tu devi pensare che la quasi totalità delle scuole sta dall'altra parte. Quando noi ad esempio invitiamo i ragazzi di tutte le scuole, gli diciamo potete venire alle nostre iniziative, usare i computer anche per la scuola. Tantissimi ti dicono: "A 'e case gialle, ma che sei matto"? C'è la visione che questa parte è la parte delinquenziale del quartiere. I piccoli difficilmente attraversano la strada per venire di qua se sono dell'altra parte. La scala è un po' questa: uno, due e noi siamo tre. All'interno del tre c'è L'Isveur che è l'inferno. La divisione è questa".

Secondo questo schema, il nucleo dell'Isveur – che nelle rappresentazioni prevalenti fra quelle rilevate sembra essere quella più significativa – diviene una sorta di grado assoluto del disagio e dell'esclusione che si concentrerebbero più complessivamente nella parte settentrionale e occidentale della borgata e di cui le "case gialle" sarebbero quindi la porta d'ingresso. La Torre Maura *bene* posta al di là della Via Casilina rappresenterebbe quindi il grado uno di un'ipotetica scala del benessere e della normalità sociale, quella media stretta lungo la Via dei Colombi il grado due ed il resto il grado tre con una variante interna indicata addirittura come l'inferno.
In realtà si tratta ancora una volta di una rappresentazione molto parziale. L'inferno dovrebbe essere individuato altrove. Forse per la loro transitorietà, le forme più precarie di abitare – quali i baraccamenti degli immigrati che secondo una geografia molto veloce e cangiante emergono periodicamente in qualche spazio inutilizzato o abbandonato della borgata – non entrano a far parte delle rappresentazioni spaziali correnti fra gli abitanti e gli attori. Sembra quasi che la condizione liminale di esistenza dei soggetti che di queste forme sono i protagonisti li condanni ad essere sradicati perfino dalle rappresentazioni – più o meno negative – degli inclusi. In

[53] Associazione di promozione sociale presente nel quartiere.

realtà, un terreno abbandonato presso la Casilina – definito il *Vascone* - é periodicamente sede, da diversi anni, di manufatti auto-costruiti da parte di gruppi di immigrati.

Anna Parente Si, si era creata una concentrazione di extracomunitari, erano rumeni. Saranno stati una cinquantina, ma di più, di più. Bambini non ce n'erano, niente famiglie, adulti giovani prevalentemente maschi. I rumeni nel vascone me li ricordo già cinque anni fa. Ovviamente c'è ricambio. Quindi quello era diventato il loro quartier generale, per modo di dire. (…) Convivevano tranquillamente con la popolazione, nessuno li disturbava. C'era più dispiacere che altro. *Gianni Cetica* Dispiacere ma anche scoraggiamento perché è successo qualche fattarello brutto ed è stata data la colpa a sti rumeni mo 'nun se sa se so' stati loro o qualcun altro. C'era pure chi vociferava che erano entrati dentro li appartamenti (…) Dopo una parte di loro è andata via, gli altri hanno montato delle tende sotto il ponte del raccordo".

Le popolazioni irregolari – data l'aleatorietà del proprio radicamento - faticano quindi a trovare uno spazio stabile nella geografia immaginata del quartiere e nelle sue rappresentazioni. Come fantasmi – nomadi, baraccati rumeni, occupanti di ruderi abbandonati – fanno ogni tanto la propria comparsa nelle narrazioni locali, senza mai divenire tuttavia un pezzo di territorio, una frontiera da valicare, un nuovo elemento della geografia della borgata. La stessa pur consistente presenza migratoria – al di là della paura crescente ma silenziosa delle componenti più anziane della popolazione – non è quasi mai descritta come avente una vera pertinenza spaziale.

7.2.3. Geografia egemone ed ecologie della mediazione

Le frontiere reali o immaginarie evocate da abitanti e attori compongono quindi la geografia interna del quartiere. I confini che lo attraversano disegnano tre ambienti nei quali le forme della mobilitazione, della mediazione e della rappresentanza assumono caratteri propri se non alternativi. Li abbiamo definiti come *ecologie della mediazione*, intendendo rimandare con questa dizione all'idea di un funzionamento specifico che abbia una sua rilevanza e leggibilità spaziale. Queste tre ecologie della mediazione rimandano a loro volta – anche se in modo meno evidente se non nel campo delle rappresentazioni prodotte dagli abitanti – a tre distinti mondi sociali che in parte le giustificano e le sorreggono. Ecco una prima presentazione delle tre ecologie della mediazione individuate a Torre Maura:

La Torre Maura centrale che, collocata a nord della Casilina, ne comprende la strada principale - Via dei Colombi – le relative edificazioni spontanee e speculative, e le estensioni di edilizia pubblica (Iacp) poste lungo l'asse stradale di Via W.Tobagi ad est. La Torre Maura centrale è tale non solo per il suo collocarsi al centro del quartiere, per il suo strutturarsi lungo la sua strada più importante, abbastanza ricca di negozi e altri esercizi commerciali e quindi di utilizzatori. Essa è centrale perché qui sono concentrati i servizi del quartiere: quelli già presenti - centri anziani, guardia medica, rappresentanze politiche e istituzionali, offerta associativa, verde pubblico – e quelli la cui realizzazione è imminente – nuovo verde pubblico, centro culturale. Essa è centrale anche nella memoria: dopo un primo dinamismo di quella che abbiamo definito come la prima Torre Maura periferica (2) nella fase ancora pre-urbana della sua vicenda, è l'abitato attorno a Via dei Colombi a essere protagonista della storia

non solo politica della borgata. Protagonismo ancora più evidente nel presente: qui sono radicati gli attori dei segmenti centrali e più influenti (Comitato di Quartiere, Centri Anziani, Cooperative sociali, l'eletto municipale di maggior peso, la sezione dei Democratici di Sinistra) dei circuiti della mediazione e della rappresentanza che intendiamo analizzare; è qui che questi si dimostrano più produttivi dal punto di vista dell'offerta dei servizi e della risposta alle richieste della domanda più organizzata; è qui che vivono i settori centrali della composizione sociale del quartiere formati da eredi del lavoro dipendente – operaio e impiegatizio – legati sia al ciclo della proprietà diffusa in edilizia spontanea e speculativa sia all'affitto nell'edilizia sociale;

la prima Torre Maura periferica, posta a sud della Casilina, strutturata lungo Via delle Rondini – prosecuzione di Via dei Colombi e strada principale di questa porzione – anch'essa in gran parte formata da edilizia spontanea e speculativa. Essa è tale, storicamente, per il suo configurarsi come *l'al di là* della Via Casilina: quel "*dall'altra parte*" ossessivamente presente nel discorso degli abitanti. La Via Casilina recide duramente l'unità del quartiere che, nella percezione diffusa, sembra rimanere tale solo in virtù dell'indisponibilità di altre *unità*, irreperibili nella campagna romana che stringe il quartiere assieme al Grande Raccordo Anulare. Essa non è periferia sociale, ma spaziale ed, in misura importante, politica: qui quasi del tutto assente è l'edilizia sociale, la proprietà immobiliare è ancora più diffusa, il patrimonio speculativo sembra superare in termini quantitativi quello spontaneo, l'immigrazione esterna è meno presente e il tono sociale prevalente è quello proprio dei ceti medi tradizionali – in un'accezione che li vede quindi storicamente diversi da quelli operai - legati al lungo ciclo dell'impiego pubblico nelle sue tipicità romane;

la seconda Torre Maura periferica, quella posta a nord di Via dei Colombi, formata da un consistente nucleo di edilizia pubblica (Isveur) che presenta forme di perifericità più gravi e profonde. Apparentemente, il suo collocarsi *al di qua* della Via Casilina dovrebbe tenerla al riparo da un'assai classica perifericità spaziale: viceversa, il nucleo di edilizia sociale (Isveur) qui presente ne è affetto a causa dell'ottusità del progetto iniziale che ha previsto – fatto comune a molti PEEP romani – standard sovrabbondanti ed accessi ristretti che lo isolano rispetto alla Torre Maura centrale. Qui siamo di fronte ad una grave perifericità sociale: il nucleo Isveur è descritto dagli abitanti delle altre due porzioni come un'entità sperata – quasi imposta – abitata da un sottoproletariato ostile che non intende integrarsi, in cui la combinazione fra i profili dell'illegalità e della marginalità sociale giustifica l'allarme sociale delle *maggioranze*. A questa perifericità sociale corrisponde una perifericità politica che come vedremo è del tutto originale.

A questi tre ambienti corrisponderebbero dunque altrettante ecologie della mediazione caratterizzate da livelli diversi di conflittualità e cooperazione reciproche. Emergono così tre profili la cui caratterizzazione dipende in larga parte dalla comparazione/coesistenza con gli altri e che sono portatori di una rilevante diversità in termini di forme di mobilitazione, mediazione e rappresentanza. Dedicheremo gran parte della nostra attenzione alla prima di queste tre ecologie, quella denominata della *Torre Maura centrale*. Si tratta di quella prevalente sia in termini di qualità e quantità di effetti liberati sul territorio, sia in termini di capacità di condizionare i caratteri e le modalità relazionali proprie alle altre due ecologie della mediazione presenti.

7.3. Attori

7.3.1. La Torre Maura che decide: famiglie di attori

Il comitato di quartiere e la sezione di partito.

La ricchezza dell'ecologia della mediazione della cosiddetta Torre Maura centrale sta nel numero ma soprattutto nella diversità dei suoi attori. Come vedremo fra poco, i ruoli che essi si assegnano sono molto diversi, rispondendo a livelli variabili di coinvolgimento e di riflessività. Il comitato di quartiere rappresenta senza dubbio l'attore principale non solo della Torre Maura centrale ma dell'intera borgata, il punto di interconnessione e di generazione della maggior parte delle reti che vi operano. Nato negli anni settanta e tradizionalmente legato alla sinistra[54]- prima al Pci, poi ai Ds e ora al Partito democratico -il comitato ha visto oscillare nel tempo la propria rilevanza nella vita locale in coincidenza di alcune storiche battaglie della borgata - fra le quali spicca quella per la riqualificazione della sua arteria principale, Via dei Colombi – e dell'irrompere di personalità particolarmente carismatiche alla sua guida. La sua traiettoria rimanda a quella comune a molti comitati di quartiere nella realtà romana in cui – seppur in diverse forme – questi rappresentavano prima di tutto delle agenzie di rappresentanza locale in quartieri caratterizzati, spesso perché informali, da un livello bassissimo di infrastrutturazione e di qualità urbana. Contestualmente, essi si configuravano molto spesso come terminali territoriali del Partito comunista cui questo demandava la gestione e l'animazione di parti rilevanti della sua agenda urbana. Il repertorio rivendicativo del Comitato di quartiere di Torre Maura è ancora largamente debitore di quella storia. L'enfasi é infatti ancora tutta o quasi per il completamento del ciclo di urbanizzazione della borgata: le sue rivendicazioni-chiave sono la realizzazione del verde pubblico e di spazi di socializzazione, la messa in sicurezza della rete stradale e pedonale, l'adeguamento strutturale dei centri anziani. La sua centralità nell'ecologia della mediazione della Torre Maura centrale si accompagna certo a una crescente capacità di innovare la propria agenda che tuttavia rimane ancora largamente condizionata dalle rivendicazione di quella che definiremo fra poco come la *domanda organizzata*. Oltre all'intensa attività rivendicativa nei confronti del Municipio e del Comune, il Comitato si fa promotore di eventi e iniziative sul territorio: organizza una festa in occasione del primo maggio, tiene dei corsi e attività di vario tipo nella propria sede ma, soprattutto, si fa portatore delle lamentazioni quotidiane dei cittadini nei confronti delle istituzioni e delle aziende municipalizzate - una strada troppo sporca, una fontanella che non funziona, un marciapiede divenuto insicuro[55]- nel quadro di un rapporto con le istituzioni

[54] Gianfranco Altea "Il comitato esiste dal 75 si, fin dall'origine legato al Pci, poi ci furono tentativi da parte de qualcuno della parrocchia ed i commercianti di prenderne il controllo. Poi andammo li e in questa assemblea smantellammo tutto – nel 76 – poi da allora é stato sempre gestito da gente del pci poi dei ds, tranne Geusa che era dei verdi". Gianfranco Altea, Intervista con l'autore.

[55] Anna Parente "E' ovvio che se c'è un problema, vengono al Comitato di Quartiere perché magari chennesò telefoni ai vigili urbani e stai le ore e ore e ore e ore al telefono e non ti rispondono. Ma non è che noi abbiamo la chiave magica e risolviamo i problemi. Abbiamo magari il numero di fax dei viglili facciamo una lettera e mandiamo un fax. Quel fax lo paghiamo due euro, un euro: lo paga il Comitato di quartiere. Mentre il cittadino magari non lo farebbe perché non gli va di spendere i soldi suoi per una cosa che può riguardare tutta la comunità un conto che riguarda casa sua magari lo fa e magari ci spende pure di più. Il CdQ facendosi carico dei

presentato non come conflittuale bensì come intensamente collaborativo. Questo suo impegno ne fa più una struttura di comunicazione che di mobilitazione in senso tradizionale: il comitato di quartiere – pur forte di un certo numero di iscritti – gioca sul piano della raccolta e della diffusione delle informazioni nel territorio più che su quello della mobilitazione in termini classici degli abitanti. La misurazione della sua legittimità locale rimanda prevalentemente alla valutazione dei risultati prodotti in termini di qualità urbana nella borgata ed alla sua attendibilità in termini di creazione e manutenzione delle reti fra i diversi attori che in essa operano. Il convergere di una dimensione realizzativa e di una dimensione comunicativa sembrano farne quindi una membrana, più che un'organizzazione, una posizione più che una struttura. E' in gran parte il suo presidente – figura riconosciuta fra molti degli attori organizzati e dei cittadini – ad assorbirne il ruolo attraverso la sua costante presenza nel territorio e nei luoghi che per questo contano. Posto al centro di un solido sistema di relazioni che coinvolge non solo la dimensione locale – centri anziani, cooperative sociali, sezione Ds, parrocchie, commercianti, scuole - ma anche quella urbana - amministrazione comunale, uffici del Sindaco, partiti, è infatti lo stesso presidente ad assolvere quella funzione di membrana che lo rende capace di agire su diversi livelli istituzionali e di muoversi fra diverse agende.

In questo quadro, a mutare è anche il rapporto che il Comitato ha con il partito di riferimento. Il suo declino e la sua mutazione nel tempo hanno, infatti, determinato la progressiva autonomizzazione del Comitato di Quartiere. Non è il legame fra i due attori a essere messo in discussione[56], bensì le sue forme a essere intensamente trasformate: sembra che a delinearsi sia una quasi compiuta inversione dei ruoli di cui è il partito, prima di tutto, a soffrire. Il ruolo della sua sezione locale pare essere indiretto perfino nella definizione della sua presenza nelle istituzioni municipali: è, infatti, il Comitato di quartiere a esprimere – attraverso il suo presidente – il candidato di maggior prestigio nelle liste del centro-sinistra per le elezioni municipali. Non a caso, accanto alla critica più diffusa e tradizionale nei confronti del Comitato di Quartiere, quella relativa al suo essere legato a un partito politico, inizia ad affacciarsi quella relativa al suo rappresentare una palestra per i candidati alle elezioni municipali.[57] Questa tendenziale inversione dei ruoli impoverisce e rende residuale la funzione della sezione di partito: questa, situata anch'essa fra le cosiddette case gialle, é l'erede della sezione del Pci presente nel quartiere fin dagli anni sessanta.[58] Unica presenza politica organizzata nella borgata - nessun altro partito dispone, infatti, di

---

problemi checi sono intorno, riguardano tutti diventiamo noi i referenti E Sollecitando,poi telefonando. Perché guarda telefoniamo tanto, telefoniamo tanto. Rompiamo le scatole, andiamo agli incontri." Anna Parente ed altri attivisti del Comitato di Quartiere, Focus Group con l'autore.

[56] Gianfranco Altea: "Su 15 persone che fanno parte della segreteria del cdq – chiamalo come ti pare – 10 sono iscritti alla sezione e fanno pure parte del direttivo. T'ho detto tutto. Che c'è bisogno di parla con gli altri tre? Cè capisci??". Gianfranco Altea, Intervista con l'autore.

[57] Giuseppe Nardi "Quindi sono entrato dentro (nel Comitato di Quartiere) ma ho sempre dato parecchio fastidio. Perché il grosso problema del comitato di Torre Maura è che è praticamente il clone della delegazione dei Ds (…) Quindi purtroppo non si riesce mai a scindere l'interesse politico da quella che è la funzione del Comitato di Quartiere. Purtroppo il peso del potere politico spesso e volentieri annebbia un po' questo discorso". Alessandro Germi ha formulato critiche praticamente identiche mentre Nando Sarti ha sottolineato lo stabilizzarsi di una sorta di automatismo fra presidenza del Comitato e candidatura alle elezioni municipali.

[58] In realtà vi sono opinioni discordanti sull'anno di apertura della sezione del Pci nella borgata. Noi riportiamo quella giudicata, per diverse ragioni, come la più attendibile.

una sezione nell'ambito del suo territorio – essa ha al proprio attivo circa settanta iscritti, in crescita rispetto ai cinquanta della penultima scadenza congressuale, ed è con ogni probabilità destinata a diventare la sezione del Partito democratico, che a Torre maura ha celebrato la sua fondazione nel settembre del 2007. Storicamente, gli aderenti si concentrano in quella che abbiamo definito la Torre Maura centrale e oggi come prevedibile sono tutti più o meno di mezza età, seppure il segretario rivendichi la presenza di *giovani* di circa trentacinque anni. Lo slittamento della sua funzione, e la sua crescente difficoltà nel veicolare nella dimensione territoriale quei significati generali che le competono, è plasticamente evidente nella vicenda della celebrazione del primo maggio. Tradizionalmente organizzata dalla sezione di partito, la festa del Primo Maggio è stata celebrata nella sua ultima edizione dal Comitato di Quartiere che l'ha di fatto trasformata in un'assai più generica occasione di animazione territoriale. Ancor di più, sono alcune delle nuove attività della sezione a tradire la profonda evoluzione della sua funzione locale. Infatti, oltre a quelle consuete di partito – riunioni dei diversi organismi, campagne elettorali, iniziative tematiche – appare rilevante l'opera di assistenza agli abitanti delle case gialle. Per ragioni di prossimità, molti fra loro si rivolgono al personale della sezione – che è aperta ogni giorno nel tardo pomeriggio – per il disbrigo di pratiche amministrative e fiscali e per la soluzione di problemi relativi alla propria condizione di inquilini. Si tratta di una tendenza comune a molti attori del quartiere per la quale la percezione della loro prossimità sembra prevalere sulla loro funzione specifica: la sezione dei Democratici di Sinistra e la sede della Cooperativa sociale Data-Coop divengono quindi delle agenzie di coesione e informazione per gli abitanti delle palazzine dello Iacp. Come vedremo, di questa famiglia di attori possono far parte anche persone singole, come nel caso dell'eletto municipale Giacomo Berti, cui diamo estesamente voce in uno dei prossimi paragrafi.

I centri anziani e la *domanda organizzata*

Se il Comitato di quartiere gioca appieno la sua funzione di membrana, sono i centri anziani ad esercitare una più tradizionale funzione di mobilitazione seppure non in termini precipuamente rivendicativi. Quella dei centri anziani rappresenta, infatti, per l'ecologia della mediazione della Torre Maura centrale la forza dei numeri. Con i loro 1700 iscritti complessivi – impegnati in attività che vanno dal gioco delle carte alla ginnastica, dal ballo all'organizzazione di gite ed alla partecipazione spettacoli teatrali - i due centri anziani della borgata rappresentano, infatti, i detentori dell'efficacia organizzativa, i soggetti la cui presenza sul territorio è più vitale e visibile e soprattutto riconosciuta da parte di tutti gli attori. La loro è una posizione produttivamente ibrida: l'essere attori territoriali e il loro contenere contestualmente la domanda organizzata ne allarga, infatti, l'influenza e l'autorevolezza. La forza dei suoi membri sta nella demografia ma forse soprattutto nella storia: gli anziani a Torre Maura non sono solo molti: sono soprattutto capaci di organizzarsi. La loro rilevanza demografica e l'abbondanza del capitale sociale di cui sono i depositari si rafforzano mutualmente, facendone quindi la domanda organizzata. Questa è quindi composta dagli abitanti della borgata nati fra gli anni 20' e '50 del secolo scorso: si tratta delle generazioni protagoniste di quei flussi migratori imponenti che hanno costruito la borgata, eredi delle forme di inclusione dell'*età dell'oro* del lavoro dipendente sia operaio che impiegatizio, animatrici delle forme di mobilitazione ed impegno che così peculiarmente hanno caratterizzato la vicenda locale. Sono loro a costituire la massa

critica della vita politica della borgata, la sua essenziale forza di mobilitazione. Senza gli anziani, la platea delle conferenze e delle iniziative di partito rimarrebbe deserta e l'elezione dei consiglieri municipali più influenti si farebbe molto più problematica. In altre parole, senza di loro, l'ecologia della mediazione della Torre Maura centrale si ridurrebbe a una rappresentazione senza pubblico, a uno spettacolo scritto in oscuri linguaggi tecnici e settoriali. Ma la dizione *pubblico* non deve ingannarci: fuor di metafora, a misurare il potere della domanda organizzata è – come vedremo meglio nelle conclusioni - soprattutto il peso del repertorio rivendicativo di cui proprio le generazioni più anziane si fanno portatrici nella definizione dell'agenda locale.

Gli attori dell'agenda sociale e la *domanda disorganizzata*

In qualche modo speculare alla domanda organizzata è la famiglia di attori, responsabili di quella che potremmo definire – con ironia amara – la *domanda disorganizzata*: adolescenti, famiglie vulnerabili, minori non accompagnati. In questo caso il registro dell'azione cui questi attori ricorrono è più quello del trattamento che quello della rappresentanza. In misura variabile, giocano anch'essi una funzione di membrana veicolando temi ed urgenze dell'agenda sociale nei circuiti dell'ecologia della mediazione della Torre Maura centrale. Sono soprattutto tre gli attori che corrispondono pienamente a questo ritratto. Il primo è la Data-coop che è, fra le cooperative sociali presenti sul territorio, quella le cui attività hanno una maggiore rilevanza locale: essa promuove dal 1999 diversi progetti legati all'adolescenza fra i quali un centro di aggregazione – denominato progetto Godzilla e frequentato da adolescenti di età compresa fra i dodici e i diciotto anni dei quali molti stranieri – un'offerta di attività extracurricolari nelle scuole medie e superiori della borgata e un'unità di strada attiva sull'insieme dell'ottavo municipio. La rilevanza locale delle attività della Cooperativa Virtus Ponte-Mammolo - che gestisce dal 2001 un Centro per minori non accompagnati con tre diversi progetti residenziali e di orientamento per un totale di novanta minori coinvolti - si è viceversa contratta nel tempo, a causa dell'esaurirsi dell'esperienza di un centro polifunzionale per l'integrazione che questa gestiva e le cui attività – corsi di lingua, laboratorio informatico, corsi di formazione professionale – erano aperte a cittadini italiani e stranieri. Da ultimo, il servizio della Caritas diocesana – associato alla Parrocchia di Sant'Agostino di Canterbury, straordinariamente ricca di attività sociali e missionarie portate avanti da un laicato molto attivo – concentra la propria attività nel fornire assistenza – pasti, pagamento delle bollette, sostegno sociale – a un numero considerevole di famiglie residenti prevalentemente nelle palazzine dell'Isveur. Altri attori lavorano più o meno direttamente all'elaborazione dell'agenda sociale della borgata: basti citare le scuole primarie e secondarie che come nel caso della Scuola Corrado Corradi giocano un ruolo fondamentale nella definizione dei profili di convivenza e di coesione fra le popolazioni immigrate e quelle autoctone. A unirli non è tanto la loro collocazione territoriale ma il loro interesse nell'accedere in forme variabili alle reti che costituiscono l'ecologia della mediazione della Torre Maura centrale: una risorsa fondamentale per il trattamento e il miglioramento della posizione relativa della *domanda disorganizzata* di cui si fanno portatori.

Torre Maura centrale: una mappa

Come abbiamo detto, alla Torre Maura centrale corrispondono i circuiti della mediazione della rappresentanza prevalenti e la relativa domanda organizzata.

Prevalenti non solo dal punto di vista quantitativo – abitanti interessati, numero di attori coinvolti – e qualitativo – loro produttività in termini di liberazione di effetti sul territorio; ma anche in termini *cognitivi*: è questa l'unica famiglia di circuiti capace di produrre una visione – pur fra contraddizioni rilevanti – che prescinda da un certo radicamento iper-locale dei registri rivendicativi e delle forme di mobilitazione osservabili nella borgata. Si tratta di una visione che oscilla - a seconda dagli attori coinvolti – dalla somma di rivendicazioni minime a puntuali alla vera e propria tematizzazione della borgata nell'ambito delle retoriche più ampie dello sviluppo urbano. La caratteristica più rilevante dell'ecologia della mediazione della Torre Maura centrale sta comunque nella densità e vitalità delle reti – definiti in questa sede come circuiti – che la costituiscono: tutti gli attori che abbiamo sinteticamente presentato fanno parte di uno o più di questi circuiti, che si rivelano la risorsa più importante per la tenuta sociale della borgata. I centri anziani insieme alla Data-coop organizzano un cinema all'aperto mentre questa a sua volta collabora con la Scuola primaria per la realizzazione di attività extra-scolastiche: i circuiti tematici si moltiplicano e sovrappongono, sotto l'occhio vigile dei terminali superiori dell'ecologia della mediazione – il Comitato di Quartiere, prima di tutto – che si assegnano il compito di preservarne e svilupparne la capacità connettiva. Abbiamo tentato di formalizzarne il funzionamento nella tabella che segue:

Fig. 1 Circuiti della mediazione e della rappresentanza prevalenti. Mappa degli attori

Attori di circuito	Attori di circuiti primari	Attori di circuiti secondari
Comitato di Quartiere	Parrocchia *Sant'Agostino di Canterbury* e relativo e servizio Caritas	Casa famiglia Virtus Ponte Mammolo
Eletto municipale *Giacomo Berti*	Centro Anziani *Canapiglie*	Parrocchia San Giovanni Leonardi
Sezione Democratici di Sinistra	Centro Anziani *Casacalda*	Scuola primaria Corradi
	Cooperativa sociale *Data-Coop*	Eletto municipale *M.Danese*

Gli attori di circuito sono quelli maggiormente coinvolti nella definizione del ruolo di Torre Maura nella più complessiva agenda urbana sia dal punto di vista della mediazione – rapporti con le amministrazioni e le istituzioni comunali e regionali – sia da quello della tematizzazione – inquadramento delle politiche territoriali nell'ambito di processi di sviluppo e politiche urbani; inoltre, essi svolgono la funzione, preziosissima, di manutentori della rete configurandosi come attori cognitivi chiamati a sostenere la domanda. Gli attori di circuiti primari e gli attori di circuiti secondari si distinguono esclusivamente al decrescere della rilevanza collettiva delle reti che pongono in essere: la Parrocchia di Sant'Agostino ed il relativo servizio della Caritas danno vita a reti di grande rilevanza sia dal punto di vista della loro ricchezza tematica (disagio sociale, attività ricreative, condizione giovanile, attività culturali) sia da quello del numero e della posizione degli attori coinvolti (Comitato di Quartiere, Servizi sociali municipali, eletto Giacomo Berti), mentre la Parrocchia di S.Giovanni Leonardi è coinvolta in circuiti più poveri e locali, tanto da non essere compiutamente considerabile – al pari del Consigliere Danese – parte dell'ecologia della mediazione della Torre Maura centrale. L'apparente perfezione del funzionamento dell'ecologia

della mediazione della Torre Maura centrale si dilegua quando si guarda al peso specifico degli attori che la compongono. Alla forza della *domanda organizzata* – visibile soprattutto negli effetti che essa è capace di determinare nella produzione delle politiche pubbliche - corrisponde la debolezza di quella *disorganizzata.*

7.3.2. La domanda disorganizzata: giovani e adolescenti a Torre Maura

Un approfondimento delle condizioni proprie a una delle componenti fondamentali della *domanda disorganizzata* – gli adolescenti – si rivelerà quindi utile all'analisi dei limiti strutturali dell'ecologia della mediazione della Torre Maura centrale. La latitanza delle generazioni più giovani nell'arena territoriale si riflette nella debolezza relativa che i temi legati alla condizione giovanile assumono nell'elaborazione dell'agenda locale. Comprensibilmente, l'atteggiamento degli attori più organizzati varia in modo assai significativo: si passa dalla generica e prevedibile stigmatizzazione delle generazioni più giovani e dei loro comportamenti da parte del presidente di uno dei due centri anziani[59] alla piena assunzione di responsabilità nei confronti della loro condizione da parte degli attori protagonisti di quei settori delle politiche di welfare e di cittadinanza che più da vicino investono la condizione giovanile: scuole, centro diurno, centro di accoglienza per minori non accompagnati. I terminali superiori dei circuiti della mediazione e della rappresentanza – fra i quali vi sono anche gli eletti municipali – risentono al di là delle intenzioni predicate della composizione effettiva della domanda organizzata. Sembra però che l'invisibilità politica di giovani ed adolescenti sia il frutto di una questione antropologica più generale, di una difficoltà strutturale nell'accesso ai linguaggi della mobilitazione, della rappresentanza e della mediazione. In particolare, stando all'esperienza degli educatori della Cooperativa Data-coop maturata nella realizzazione dei loro progetti di animazione territoriale – il centro diurno e unità di strada, principalmente – fra gli adolescenti e i giovani di Torre Maura sarebbe all'opera quella sindrome della dislocazione mediatica descritta da Mauro Magatti in un suo recente lavoro (Magatti, 2007). Sindrome che paradossalmente si rifletterebbe in un peculiare radicamento iper-locale delle nuove generazioni, quasi sempre incapace di produrre effetti in termini di presenza attiva e tematizzazione dei propri bisogni nella dimensione territoriale.

Gianni Casaletti "Si muovono pochissimo. (…) Loro sono contrari a camminare. Tu hai visto dov'è Godzilla. Da qui a li quanto sarà? *Alessandro Coppola* Trenta metri sarà! GC Ecco loro prendono il motorino. Non ci vengono a piedi, manco morti ci vengono a piedi. Ho avuto dei problemi paurosi, nelle uscite di trekking (…) Da dove arrivi con la macchina o col pullman al posto in genere ce stanno sempre cinque minuti di sentiero. E' un delirio. Non ce la fanno. Non vogliono camminare per nessun motivo. AC Quindi sti ragazzi vivono sui loro motorini? GC Vivono sui loro motorini, con la sella attaccata al culo. AC E lo struscio dove si fa, non esiste lo struscio? GC Loro lo struscio, qui intanto non ce n'é.. Quel poco di struscio su Via dei Colombi, ma é minimo. Sennò si muovono un pochino per rimorchiare, quando vogliono vedere le ragazze e le ragazze i ragazzi. Loro vanno fondamentalmente a Cinecittà2 – il centro commerciale - o vanno a Centocelle. (…) Centocelle adesso è quello che per noi una

[59] Giorgio Conti, Intervista con l'autore

volta era il centro quando eravamo bimbi. Che' partivamo da Centocelle. Prendevamo il tranvetto che ci portava alla stazione Termini ed andavamo alla conquista della città! Loro Roma non sanno cosa sia! Tu gli puoi chiedere anche la via più importante al centro, non una vietta! Via dei Fori Imperiali loro non sapranno mai dirti dov'è! E l'80/90% di loro non hanno nemmeno visto il Colosseo. Il Colosseo, non ti dico il Pantheon che non sanno nemmeno cosa sia. AC A Via del Corso non ci vanno? GC Ma dove vanno? (…) Loro non ci vanno proprio, a meno che non hanno qualcosa di specifico, perché magari qualcun gli ha dato un appuntamento, ma loro che vanno in giro per Roma mai! Noi andavamo, andavamo alla conquista della città, partivamo dalle borgate ed infatti eravamo i borgatari. Infatti si diceva: *ariveno li borgatari*! Questi, Roma la sentono distante e non la vogliono, ne hanno quasi paura."

La socialità dei più giovani si rinchiude quindi nella borgata che con i suoi *muretti* e le sue *bische* diviene una sorta di rifugio da una dimensione urbana vissuta come tendenzialmente ostile. L'unità di strada della Data-coop rilevava nel 2001 l'esistenza di circa dieci di questi *muretti*, frequentati complessivamente da un numero di adolescenti e giovani adulti oscillante fra i centoquaranta e i centocinquanta. Nello stesso rapporto si rilevava come i gruppi spontanei che recavano in modo più evidente i segni di quello che era definito genericamente come *disagio* fossero composti da adolescenti e giovani adulti di entrambi i sessi, seppure con una netta prevalenza di quello maschile, di età compresa fra i tredici e i ventitre anni. [60]I gruppi informali divengono quindi la sede principale dello sforzo educativo, le *comunità naturali* dei giovani e degli adolescenti nelle quali esso va calato valorizzandone a pieno le potenzialità.

Gianni Casaletti "Bische e muretti, questi sono i luoghi informali di incontro. Anche i bar. (…) Luoghi informali con cui in genere teniamo dei fili, con tutti, abbiamo sempre qualcuno che rappresenta il nostro aggancio li. Con alcune comitive siamo più agganciati e meno con altre. Comunque, c'è sempre qualcuno che conosciamo all'interno e che ci serve da tramite quando vogliamo parlare con alcuni ragazzi, comunicare è la cosa più difficile. Studiare il gruppo, trovare il lato giusto, il punto debole dal quale entrare, non è facile per un adulto. (…) In genere, si lavora un po' per fare uscire la caratteristica del gruppo e su quello lavorare. Gli agganci sono stati i più svariati. *Godzilla* è nato su una questione di freddo. (Dopo l'inaugurazione del centro) devi calcolare che poi per un mese al centro non entrò una persona. Avevamo 30 ragazzi a trenta metri che non entravano neanche morti dentro. Un giorno i primi di novembre, un giorno particolarmente freddo, stavano tutti alla fontanella, infreddoliti. Io passai di li , ci conoscevamo, li saluto, ormai li conoscevo. Gli dico: *Ahò ma che non sentite che freddo. Ma che state à fa qui fuori. Ma venite dentro!* Se so un attimo guardati e da quel momento siamo partiti! (…)"

---

[60] "I componenti di questi gruppi fanno prevalentemente vita di strada. La fascia oraria di incontro oscilla a seconda dell'età e del sesso: d'inverno dal primo pomeriggio alla prima serata, in estate dal primo pomeriggio fino a sera; quelli più slegati dalla famiglia si vedono anche dopo cena. Non mostrano interessi o hobby specifici, se non quello della socialità, lo *stare insieme* fine a se stesso (….) Le attività ludiche sono prevalentemente la frequentazione di bische e l'uso di sostanze stupefacenti (la sostanza più consumata è la cannabis), la frequentazione saltuaria di discoteche, raramente in attività sportive (calcio); l'andare in giro in motorino e stazionare in alcuni luoghi, *farsi le storie* (…)". Data-coop, (2001) Rapporto dell'Unita' di strada, Roma.

La rilevanza esistenziale dell'universo locale, come il suo peso nella vita quotidiana, sembra essere direttamente proporzionale all'intensità delle condizioni di svantaggio sociale e ed economico che giovani e adolescenti si trovano ad affrontare. Il radicamento iper-locale è proprio, in questo contesto, di chi ha difficoltà a sintonizzarsi con quegli altri mondi reali che promuovono il soggetto affrancandolo dalle appartenenze *naturali*: la famiglia, il quartiere. Solo apparentemente paradossale è invece, come dicevamo, la rilevanza che sempre in queste biografie assumono i moduli di una certa apparenza televisiva che passerebbe prima di tutto da un desiderio seppur maldestro di esporsi, di mettersi in mostra. Sindrome apparsa evidente a chi scrive in occasione di uno spettacolo prodotto dalla stessa Cooperativa sociale Data Coop con un gruppo di adolescenti provenienti da borgate dell'VIII municipio. Alla domanda *cosa vorresti fare da grande?* posta dallo stesso copione scritto dai ragazzi, la quasi totalità di questi affermava di voler diventare un *personaggio dello spettacolo*. Non attori o cantanti ma – paradossalmente, in modo più preciso - i ragazzi affermavano di voler diventare personaggi dello spettacolo. Non una professione quindi, ma una presenza: l'aspirazione a svolgere almeno una parte, importante, della propria vita in uno di questi spazi della dislocazione mediatica che hanno il merito di chiedere loro di rimanere genuinamente se stessi, sottoposti - con qualche ritocco di regia – ad un regime di osservazione capace di renderli famosi non per meriti particolari ma per la messa a disposizione della loro nuda vita. La forma di dislocazione mediatica dell'esistenza di cui parla Mauro Magatti risulterebbe dalla paura propria del soggetto di perdersi nella complessità di uno spazio urbano per il quale non si è sufficientemente equipaggiati e la fuga – confortevole perché poco interrogante - nella realtà mediatica. Si tratta di un doppio movimento fra realtà e illusione, fra una sorta di esibizione pornografia di se stessi – il desiderio e allo stesso tempo il terrore di essere osservati attraverso la ripetizione di moduli e tipi caratteristici dell'apparenza televisiva – e di auto-confinamento in una realtà locale vista come guscio protettivo, come anestetizzatore nei confronti della propria inadeguatezza. I media e la televisione, in particolare, traducono continuamente il vivibile in accessibile e, pur non sostituendo l'esperienza diventano una sua condizione imprescindibile, soprattutto in una situazione di scarsità di risorse.[61] Questi offensivi e spietati *proletariodromi* che sono molti *reality shows* ed altri programmi televisivi funzionerebbero quindi da re-integratori di soggettività segnate da processi di esclusione e marginalizzazione, le cui aspirazioni di successo si proietterebbero completamente su questa dimensione mediatica che a ben vedere, nelle realtà più deprivate, può essere caratterizzato da una sorta di doppio movimento. Da una parte, infatti, la condizione periferica è oggetto di un discorso esterno completamente subito, attraverso la stigmatizzazione dei quartieri operata non solo dai media ma dai miti e le paure urbani; dall'altra – seppure in termini evidentemente non lineari è soggetto di un discorso attraverso la rappresentazione diretta di modi, abitudini, linguaggi e forme

[61] Ma la sindrome può colpire gli educatori stessi. Alla fine dello spettacolo citato va in scena infatti una rappresentazione surreale: l'imitazione dei format televisivi può essere scoperta, addirittura dichiarata. Il giovane regista dello spettacolo piomba al centro della scena, abbigliato come un qualsiasi direttore di scena di uno dei tanti *proletariodromi* somministrati dalla televisione pubblica e privata, ed ostentando i propri piedi nudi dichiara di aver realizzato finalmente il suo sogno, quello di dirigere uno *show* di successo come quello appena rappresentato.

relazionali che le sono tipiche. Sarebbe però un grave errore generalizzare l'efficacia e la pervasività di questo meccanismo. In altre parole, lo stesso ragazzo di Torre Maura che – come vedremo fra poco – può diventare protagonista di un originale percorso di autogestione di un bene pubblico, e che quindi con fatica tenta di trasformare il proprio confinamento locale in radicamento locale, può allo stesso tempo essere esposto in forme più o meno intense a questi processi di dislocazione mediatica.

7.3.3. Fare politica in borgata: stili di rappresentanza

Tre lunghe interviste in profondità con i consiglieri Giacomo Berti (Pd, eletto nelle liste DS), Nando Sarti (Rifondazione comunista) e Alessandro Germi (Sinistra democratica, eletto nella lista dell'Italia dei valori) ci hanno permesso di arricchire la nostra analisi delle forme di mobilitazione, rappresentanza e mediazione con una riflessione sugli stili di rappresentanza di cui sono portatori gli eletti municipali. Ancor più importante è la possibilità che questo materiale empirico raccolto ci fornisce di andare oltre i confini della cosiddetta Torre Maura centrale in due diverse direzioni: la prima - con l'intervista al consigliere Giacomo Berti - è quella delle forme di mobilitazione, rappresentanza e mediazione proprie alla cosiddetta seconda Torre Maura periferica, la seconda è propria a quello dell'originale ruolo di rappresentanza assolta da un attore – l'eletto municipale Nando Sarti – la cui azione non risponde a quella logica di radicamento iper-locale cui sembrano rispondere le tre ecologie della mediazione che sono oggetto del nostro lavoro.

<u>Due imprenditori politici di borgata: Giacomo Berti e Alessandro Germi</u>

Berti e Germi hanno fatto della proprio radicata appartenenza locale la cifra fondamentale del proprio successo. Perché di successo si tratta. Nel caso del primo, l'elezione a consigliere municipale ha confermato largamente la profondità dei legami di cui è stato tessitore attento e perseverante nell'arco di quasi un decennio di vita politica di borgata, prima come responsabile del Comitato di quartiere e successivamente come suo primo rappresentante nelle istituzioni municipali. Nel caso del secondo, l'elezione è stata del tutto clamorosa e inaspettata, frutto di un lavoro intenso sul territorio e segno dell'avvio di un percorso di integrazione per quella porzione più marginale di Torre Maura – il comprensorio Isveur – che si trova a disporre per la prima volta di un suo eletto nelle istituzioni. Si tratta, come vedremo, di storie molto diverse fra loro ma che convergono in un punto molto importante: la dimensione locale – sarebbe forse meglio dire iper-locale – è tematizzata come il terreno fondamentale su cui costruire in forme diverse progetto, rappresentanza, consenso, conflitto. Il locale non è qui un pretesto o un eufemismo ma lo spazio di costruzione di significati collettivi e legami sociali propri e non riflessi, secondo un'attitudine impersonata dai due eletti ma vissuta – spesso intensamente – anche dagli attori coinvolti nelle rispettive ecologie della mediazione. Le storie dell'ascesa e del successo di Berti e Germi sono infatti, diversamente da quella del consigliere Sarti, dei veri e propri drammi locali che non casualmente condividono una trama fitta e intimamente corrispondente fatta di petizioni, conflitti e lotte per la leadership. In entrambi i casi, la posta iniziale è quella del controllo di organismi locali – il Comitato di Quartiere di Torre Maura nel primo e quello, più informale, dell'Isveur nel secondo – ormai deperiti e poveri di ruolo, ridotti a stanche reliquie del lungo ciclo delle lotte urbane consumatosi a Roma sul finire degli anni settanta. Nel materiale empirico

raccolto, è continuo il riferimento – quasi rituale – a momenti di rifioritura di esperienze di quartiere legati all'impegno di un singolo che si caratterizza sempre come grande innovatore, organizzatore, affabulatore. E' vero addirittura più volte nel caso del Comitato di Quartiere – che conosce almeno due improvvise fasi ascendenti nel corso del decennio novanta – ma è vero anche nel caso della sezione dei Democratici di sinistra, di qualche esperienza parrocchiale e aggregazione meno strutturata come nel caso del citato comitato dell'Isveur. Come è vero per il gruppo di cittadini che si attiva per ottenere la riqualificazione di quei terreni abbandonati successivamente trasformati nel Parco delle Canapiglie: anche qui quello che avviene è l'irruzione di personalità di grande valore capaci di determinare una catena di avvenimenti tale da portare al conseguimento del risultato.

Le due biografie in parte divergono. Quella di Giacomo Berti rimanda alla capacità di far entrare in gioco risorse preziose, quali la frequentazione di circuiti sovra-locali nei quali consolidare relazioni e conoscenze in seguito impiegate nell'arena iper-locale della borgata. Dipendente de L'Unità per un lungo periodo, Berti vi ha avuto l'opportunità di frequentare a lungo l'ex sindaco di Roma Walter Veltroni, allora direttore del giornale, divenendo in quegli anni una sorta di organizzatore locale di cultura. Promuove proiezioni e rassegne secondo uno dei principi cardine della politica editoriale del giornale, rendere accessibili non solo dal punto di vista economico al grande pubblico i prodotti di una cultura alta troppo spesso costretta in circuiti di consumo eccessivamente ristretti. Il negozio di cui Berti è gestore a Torre Maura diviene quindi un centro di iniziativa locale in un momento in cui il vecchio comitato di quartiere appare in difficoltà, attardato su di una vecchia agenda incapace di suscitare entusiasmo e partecipazione da parte degli abitanti.

Giacomo Berti "Io sono stato vissuto molto male. Quando sono arrivato io, si era alla fase finale del Comitato di quartiere. Finivano le idee, il comitato di quartiere era una fotocopia del Pci e dei Ds. Io sono sempre stato iscritto, però so' stato un cane sciolto. Ci fu quindi questa voglia della gente, mi fu chiesto perche non ti candidi a presidente? Alla fine l'idea di era quella di rilanciare il Comitato di Quartiere senza lacci e laccioli. Alla fine il Comitato parlava sempre delle stesse cose: Via dei Colombi, il centro anziani. La gente sapeva la stessa pappardella a memoria. Si attaccava il municipio e poi non lo si attaccava perché era sempre di sinistra. Serviva il sasso da gettare nello stagno. Alla fine questo movimento mio è stato molto osteggiato da tanti che dicevano: *E' arrivato questo, ma che vuole fare?* La cosa che mi diede molta fiducia è che una persona conosciuta ai tempi de L'Unita, diventata di fiducia del sindaco, mi disse *So che lavori sul territorio, tu mandami tutte le lettere con i problemi della borgata, poi il sindaco le girerà a chi di dovere*. Così cominciai a lavorare su un programma per Torre Maura, ancora nun se parlava de politica. La sua prima candidatura la volle annunciare qua a Torre Maura, si fermò qui nel mio negozio a incontrare la gente."

La presenza di Walter Veltroni nei locali del suo negozio rappresenta il momento in cui il nuovo ruolo di Berti come leader di quartiere giunge a maturazione. Non intende però rinchiudersi nel ruolo di primo esponente di una parte politica per quanto maggioritaria, ma – viceversa – proporsi come grande innovatore, capace di andare al di là delle divisioni tradizionali della vita politica della borgata: la sinistra – con le

strutture locali a essa vicine – da una parte e tutto ciò che nella sinistra non si riconosce – mondo parrocchiale, commercianti, destra politica – dall'altra. In questa sua torsione innovatrice l'esempio del leader – il Sindaco Veltroni – è evidente, come altrettanto evidente è il ricorso piuttosto ingenuo a un ormai consunto repertorio discorsivo di un certo *nuovismo* politico.

Giacomo Berti "Se non potevano arrivare risposte strutturali, dovevo continuare a lavorare sulla cultura, attraverso piccoli interventi che dessero un segnale. La vittoria è stata tirare fuori l'associazione commercianti. Ci riuscii in una riunione in cui c'era solo gente di destra - erano tutti di Alleanza Nazionale - feci un intervento e uscì fuori che potevo essere da garante per tutti i commercianti. Il comitato di quartiere ci aveva i paraocchi perché guardava solo a sinistra. Infatti poi i commercianti mi hanno sostenuto con molte preferenze alle elezioni municipali. Ho preso molto voti a destra, ho convinto i commercianti dell'idea di far diventare Via dei Colombi un centro commerciale all'aria aperta. Ma anche i giovani che vedevano le iniziative sul territorio, i frequentatori dei corsi che organizzavo. Molti giovani che peraltro non si interessavano alla politica. Sono riuscito a far votare le donne. Per le case popolari il discorso è diverso, ho preso centocinquanta voti nelle case Ater (le cosiddette "case gialle") mentre nessun voto all'Isveur dove ha vinto Alessandro Germi e pochi voti al di là della Casilina."

Il nuovo rapporto con la destra, peraltro quasi per nulla organizzata sul territorio, costituisce agli occhi di Berti uno dei risultati più evidenti della sua strategia innovatrice soprattutto quando questo gli permette di incarnare il superamento dei termini tradizionali della dialettica politica[62]. Contestualmente, la definizione del suo stile di rappresentanza passa per l'adesione alla geografia interna al quartiere che è quindi rappresentata come pertinente: il suo essere differente rispetto ad altri mondi della borgata è oggetto di rivendicazione politica.

Alessandro Coppola "Tu che rapporto hai con l'Isveur?" *Giacomo Berti* "Ma, così insomma. No, io perché poi prendo molto un elettorato diciamo poco estremista, diciamo io prendo poco all'estrema sinistra. "*AC* "Perché all'Isveur c'è l'estrema sinistra?" *GB* "No, cioè so persone o che vorrebbero cambià, estrema destra, fascistoni proprio, o posizionati estrema sinistra diciamo come connotazione è quella parte là. Eppoi diciamo, io rappresento di più la persona che s'è costruito la casetta da solo che s'è messa trent'anni de mutuo. Io rappresento un po' più la persona di centro, centrosinistra ma di centro. Ho fatto molte battaglie per cui ho preso i voti a destra, io ho avuto anche due attentati. Uno m'hanno fatto saltare le tubature del gas a casa quando ho portato il poliziotto di quartiere. Sono stato ricevuto dagli uomini del Prefetto Serra, feci il manifesto che arrivavano i poliziotti di quartiere coi quali ho un buon rapporto. Sono anche uno che crede nel recupero, nelle strutture ma crede anche che l'ordine sia necessario insomma e non mi sono mai vergognato a dire questa cosa qui. Perciò, sono un tipo di persona identificata come di centrosinistra, gli estremisti non hanno mai legato (…) Io do un'immagine di uomo moderato, di centro. E questo mi ha premiato, mi ha premiato questo elettorato. Dove ci sono molti estremisti io non

vado, o chi contesta o chi non ha seguito le regole non mi ci trovo bene io quindi di conseguenza li non posso sfondare".

L'idea è quella di rappresentare un quartiere che non contesta, ma che concerta con le istituzioni e le amministrazioni pubbliche e che, soprattutto, è capace di realizzare progetti. Per fare questo, occorre investire sulla costruzione di una comunità locale coesa ed efficiente, in cui alla rivendicazione dei diritti si associ sempre la capacità di assolvere i propri doveri. Non casuali sono infatti i riferimenti di Berti alla propria insoddisfazione nei confronti di quei cittadini che – specie nel caso degli anziani - "chiedono troppo e fanno poco" per il quartiere e per gli altri. Da questo punto di vista, la retorica della comunità[63] – sempre più pervasiva – serve da grimaldello per destrutturare le tradizionali categorie politiche ed i loro riflessi alla scala iper-locale. Se l'obiettivo è quello di far *vincere* il territorio, ricollocandolo sulla scala dei valori urbani, occorre formulare una politica che prima di tutto sia in grado di costruire legame e coesione sociali, mettendo in rete tutti quegli attori la cui azione abbia una rilevanza collettiva. L'alternativa sembra non essere più fra diversi progetti di territorio ma fra la possibilità che questo esista e quella che viceversa semplicemente non esista. In questo contesto, Berti si trova abilmente a giocare la carta dell'uomo nuovo, capace di conservare il consenso delle vecchie appartenenze che intende destrutturare – la sezione dei Ds, il Comitato di quartiere da lui conquistato – e di porre le basi per un suo allargamento a nuovi attori e referenti sociali, come nel caso – paradigmatico – dei commercianti. In questo quadro, si opera un allargamento dei temi che anche un amministratore di sinistra deve saper affrontare con competenza e capacità di decisione. L'approccio ai temi della sicurezza e del decoro urbani è ovviamente la prova centrale. Una prova brillantemente superata: l'assemblea fondativa del Partito democratico a Torre Maura aveva luogo, infatti, nel segno di una nuova parola d'ordine - *La sicurezza non è né di destra né di sinistra* – dal significato incerto ma dalla sicura efficacia.

La traiettoria del consigliere Alessandro Germi è decisamente differente. Arrivato nel quartiere ancora bambino, prima della consegna degli alloggi Isveur di Torre Maura viveva con la sua famiglia in due stanze allo Statuario. Diplomatosi al Liceo Classico di Centocelle, ha frequentato la Facoltà di Sociologia per poi diventare un assistente sociale. Diverse le esperienze politiche e associative: la Comunità di Sant'Egidio, il ruolo di delegato sindacale con l'RDB e una breve adesione a Rifondazione comunista. Se l'aspetto di Berti è piuttosto dimesso, quello di Germi - che pure è significativamente più giovane del primo - è invece quasi sofferto. Rughe profonde che gli solcano il viso, forse effetto del suo tabagismo esasperato, e una parlata veloce molto consapevole conferiscono carattere al suo aspetto. Diversamente da Berti, per Germi l'accesso alla leadership locale avviene nel quadro di forme di mediazione e

[63] I riferimenti alla comunità in occasione delle iniziative pubbliche dell'amministrazione comunale e dei partiti della maggioranza – in particolare di quelle del Partito democratico – si sprecano. Segnaliamo come per un divertente movimento discendente, forti riferimenti al tema della comunità erano presenti in discorsi pubblici tenuti in momenti diversi dal Sindaco Veltroni, dal Presidente del Municipio Scorzoni e allo stesso Consigliere Berti. Segnaliamo, perché ideologicamente incongruo, il riferimento alla retorica della comunità presente nell'intervista al Consigliere Sarti precedentemente citata. Non si segnalano invece riferimenti al tema da parte del Consigliere Germi.

mobilitazione molto meno strutturate. La sua capacità di intercettare alcune rivendicazioni-chiave, di trasformarle in una persistente attività di pressione sulle istituzioni pubbliche e di conseguire successivamente dei risultati concreti gli ha permesso di costruire in breve tempo quel capitale consensuale locale che l'ha condotto all'elezione nel consiglio municipale. L'inizio dell'impegno di Germi nel quartiere lo si deve all'intesa con un'altra giovane attivista, Angela:

Alessandro Germi Io mi sono messo con lei a collaborare circa quattro cinque e anni fa, abbiamo cominciato a scrivere lettere e abbiamo visto che non si smuoveva nulla. Abbiamo fatto tre manifestazioni, una dall'Isveur fino alla Casilina. Un'altra l'abbiamo fatta in municipio, all'interno del Municipio proprio perché la cosa che ci disturbava è che le lettere che facevamo non c'era mai nessuna risposta neanche scritta. *Alessandro Coppola* Quali erano le rivendicazioni contenute in queste lettere? *AG* Guarda una era facile, c'era il 556 che è un autobus che viene da Tor Tre Teste che passava tutto sotto. Siccome c'è la possibilità di fargli fare la strada da sopra di fatti l'abbiamo ottenuto. L'altro era un parco che sta qua dietro e che era abbandonato, il parco di Via delle Cince che era abbandonato. La terza manifestazione pensa l'abbiamo fatta quando è stato inaugurato il Parco delle Canapiglie che c'era pure Veltroni – a me dispiace, m'è dispiaciuto tanto abbiamo protestato, mi dispiace perché gli abbiamo rovinato una festa, se lo facessero a me quando inaugureremo quest'altro parco a me mi roderebbe, sinceramente".

La fase di tensione partecipativa che investe l'Isveur permette un reinvestimento delle ormai deperite strutture tradizionali di rappresentanza. Il comitato è riattivato e provvisto – seppur temporaneamente - di una sede che diviene immediatamente punto di riferimento per molti degli abitanti. In realtà, il comitato è mobile e la sua attività di informazione e consultazione degli abitanti – che vede la partecipazione secondo lo stesso Germi di circa centocinquanta cittadini alle iniziative assembleari – è organizzata per comparto: le riunioni si tengono spesso all'aperto, negli spazi antistanti gli edifici. Sulla base di questa positiva tensione partecipativa è eletto nella lista dell'Italia dei Valori in occasioni delle elezioni amministrative del 2006. Con trecentodieci preferenze, ottiene un risultato insperato, addirittura incredibile per i livelli di consenso ottenuti fra gli abitanti dell'Isveur. Dopo il voto, ottiene dal Presidente del Municipio la delega alla gestione delle cosiddette Case Romeo, l'ente che gestisce il patrimonio abitativo comunale. Nel frattempo, a consolidare il ruolo di Alessandro Germi fra gli abitanti dell'Isveur arrivano i primi importanti lavori pubblici che riguardano non solo l'adeguamento strutturale dell'edilizia residenziale ma anche la realizzazione – attualmente in corso – di due spazi di verde attrezzato, sempre all'interno dei confini del comprensorio Isveur. La promozione di un nuovo percorso di partecipazione e rappresentanza fra gli abitanti delll'Isveur avviene nel quadro di una persistente conflittualità con il mondo della Torre Maura centrale. Alla domanda di quali siano i suoi rapporti con gli attori della Torre Maura centrale, Germi risponde così.

Alessandro Germi "Non c'ho rapporti. Cioè, voglio dì, con gli amministratori io parlo con tutti quanti. Diciamo che c'è un tacito patto di non aggressione. Il tacito patto di non aggressione è che Danese se ne sta nella sua parte, Berti se ne sta nella sua parte. Sarti, eletto in Rifondazione ha preso i voti dappertutto. Sarti non è espressione di

Torre Maura come consigliere, è un consigliere di Rifondazione – questo non gli toglie niente – ma non è il consigliere di Torre Maura, non è inserito in un contesto locale. In parte anche Danese, perché Danese i voti se li deve andare a cercare da un'altra parte. E Berti qui all'Isveur ha preso solo un voto".

Il ricorso al gergo militare, per descrivere le relazioni esistenti fra i consiglieri eletti a Torre Maura è, ovviamente significativo. L'incomunicabilità con gli altri consiglieri diviene anche isolamento nei confronti degli altri attori organizzati sul territorio, che in gran parte fanno parte della cosiddetta Torre Maura centrale. Lo stile di rappresentanza di Germi è quindi caratterizzato da una minore attitudine al fare rete con altri attori organizzati sul territorio in gran parte dipendente dalla relativa povertà della loro presenza nel comprensorio dell'Isveur. Nella logica iper-locale di cui stiamo tracciando i contorni nel presente lavoro, appare del tutto indesiderabile stringere rapporti intensi e duraturi con attori – i centri anziani, le cooperative sociali, il Comitato di Quartiere – che si trovano nell'altra Torre Maura. Da questo punto di vista, una manifestazione organizzata da Alessandro Germi in occasione dell'inaugurazione del Parco di Via delle Canapiglie alla presenza del Sindaco Veltroni rappresenterà per molti, soprattutto fra gli attori di quella che abbiamo definito come la Torre Maura centrale, il segno dell'inconciliabilità fra due approcci differenti allo sviluppo della borgata: una linea consensuale da una parte, una linea conflittuale dall'altra. Se il primo sembra impegnato nella costruzione di un capitale sociale che associ un forte radicamento locale alla disponibilità di relazioni anche significative con i diversi livelli urbani – e nazionali – della politica, intesa sia come *politics* sia come *policy*, il secondo si caratterizza viceversa per la più volte rivendicata tematizzazione quasi del tutto esclusivamente locale della propria azione sul territorio. Si tratta di una differenza che rimanda a sua volta anche alla diversa collocazione dei due nello scenario politico romano: mentre il primo fa parte di quell'area politica – rappresentata dal Partito Democratico – che disponeva quasi in solitudine delle leve politiche della programmazione urbana nella città[64]; il secondo si trova in qualche modo schiacciato – con riflessi visibili anche nella sua vicenda biografica – in una posizione più marginale, quasi da irregolare. Una condizione d'irregolare che lo conduce ad assumere quell'attitudine conflittuale nei confronti di chi si trova di volta in volta a incarnare il potere consolidato - il Sindaco, il Presidente del Municipio, il Consigliere Berti – e di cui l'episodio di Via delle Canapiglie come altri ai quali chi scrive ha assistito ne rappresentano la traduzione più comune.[65] Di certo un tale stile di rappresentanza – proprio a partire dai suoi aspetti comportamentali più evidenti – non può non risultare almeno in parte dalle attitudini degli stessi rappresentati e da un attento calcolo del rapporto fra costi e benefici di cui esso è portatore nei confronti del consenso di questi. Da questo punto di vista, il permanere di rappresentazioni più o meno cripticamente stigmatizzanti degli abitanti dell'Isveur – di cui abbiamo trovato eco perfino nelle parole di Berti riportate poco sopra – ed il loro peso sulla vita della borgata paiono evidenti. Se, come vedremo fra poco, il consigliere Germi – anche per il carattere marginale del territorio di cui si è

[64] La ricerca è stata realizzata nel 2007, alla vigilia della per molti versa clamorosa affermazione dell'opposizione dei centro-destra alle elezioni amministrative anticipate dell'Aprile 2008 con l'elezione a sindaco di Gianni Alemanno dopo quindici anni di potere ininterrotto dei partiti di centro-sinistra.

inventato vero e proprio imprenditore politico – rappresenta l'estremo opposto rispetto allo stile del consigliere Sarti, Berti si caratterizza per una posizione originale capace di tenere assieme il massimo dell'efficacia in termini di capitalizzazione del consenso locale con un forte appello alla funzione generale e non localistica della sua presenza nel Consiglio municipale. In varie occasioni il consigliere Berti si è scagliato contro gli egoismi generazionali e quelli locali. In questo caso, sono proprio i successi della sua efficace azione di lobbista territoriale a spingerlo a una visione meno localista della sua funzione di rappresentante:

Giacomo Berti Torre Maura per molti anni non ha ottenuto nulla, mentre ora sta avendo più interventi rispetto al resto della periferia. La gente in questi anni si è vista arrivare tante cose che non le apprezza nemmeno! (…) (La gente) ha capito che Torre Maura ha ottenuto tanti risultati quindi ora la gente chiede e basta. E' cambiata la mia mentalità. Ho fatto per cinque anni il Comitato di Quartiere, ora stando in municipio vedo la realtà di un territorio così immenso e quello che non ha! (Come) quando vado in dei posti dove non c'è nemmeno un pezzetto di verde!

Quindi, se nello stile di rappresentanza di Berti il capitale di consenso a livello locale può essere utilizzato anche al servizio di ambizioni di diversa scala, il mondo di Germi si esaurisce all'interno dei confini dell'Isveur. La diversità che caratterizza le forme di articolazione fra l'agenda locale e quella urbana più ampia di cui si fanno portatori i due eletti e le relative ecologie della mediazione non è semplicemente accidentale. Si tratta di un fenomeno che ha ragioni ben più profonde. Analizzeremo in seguito il problema, in questa sede basti sottolineare come la condizione di oggettivo monopolio cognitivo della tematizzazione dell'articolazione fra locale ed urbano, di cui sono portatori il consigliere Berti e gli attori di quella che abbiamo definito come la Torre Maura centrale, è in parte il frutto di alcuni fattori ambientali ad evidente carattere inerziale, primo fra tutti la possibilità di accedere all'eredità dei circuiti della mediazione e della rappresentanza maturati nella fase di sviluppo della borgata. Eredità che garantisce a quel mondo un vantaggio evidente in termini di accesso a informazioni e a mondi urbani viceversa preclusi a chi di quel circuito, invece, non fa parte. Allo stesso tempo, sarebbe sbagliato sottovalutare le possibilità evolutive dell'esperienza del consigliere Germi e in generale dell'ecologia della mediazione dell'Isveur. Più fragili i suoi circuiti e più recente la sua formazione, più vasto è lo spazio dell'indeterminato. Non casualmente, le nuove ambizioni di Alessandro Germi risiedono nella nascita di una vera e propria associazione all'Isveur, che sia capace di un'autonoma programmazione di eventi. Un progetto del quale non si nascondono le finalità competitive nei confronti del Comitato di Quartiere di Torre Maura.

<u>Oltre la logica iper-locale: il consigliere Nando Sarti.</u>

Lo stile di rappresentanza che riconosciamo al consigliere Nando Sarti smentisce in modo netto la generalizzablità di una ristretta e iper-locale logica dei luoghi nella definizione delle forme di mediazione tipici della borgata di Torre Maura. Il consigliere Sarti fa infatti del suo scarso radicamento territoriale o – meglio – della diversa qualità di questo l'elemento caratterizzante della sua presenza politica.

Se i primi due devono l'acuta conflittualità che ne caratterizza le relazioni proprio al loro costituire i primi rappresentanti delle due principali e più solide ecologie della mediazione presenti nel quartiere – vale a dire quelle della Torre Maura centrale e della seconda Torre maura periferica – Nando Sarti intende caratterizzarsi con un'offerta politica alternativa a quella del sistema consolidato della rappresentanza. Non sono solo la sua cultura, i modi affabili e l'urbanità dei comportamenti ad assicurargli un'unanimità di giudizi ed apprezzamenti positivi, proprio a partire dai suoi colleghi e dagli altri attori della borgata. La sua proposta politica, per il suo carattere alternativo, si presenta come troppo intellettualistica per rivelarsi pericolosa. Quindi, posto sostanzialmente al di fuori del campo da gioco in cui si svolge la partita difficile e perenne del consenso locale, Sarti gode del riconoscimento e della simpatia di cui sono comunemente oggetto quelle figure la cui autorevolezza rimanda alla propria alterità nei confronti dello scontro politico quotidiano.

Nando Sarti "Non mi sento il consigliere di Torre Maura che mi sembra sminuente sia per la politica che per la stessa idea di rappresentanza, perché altrimenti entriamo nell'ottica di una rappresentanza che è prettamente clientelare anche se in un senso – privo di illegalità o altro – ma clientelare, legata all'idea di un voto di scambio nel senso che io ti eleggo se tu mi fai aggiustare il marciapiede vicino casa mia, poi che l'altro quartiere non ci sia nulla a me non interessa e quindi scattano meccanismi che sono assolutamente di degenerazione dell'idea di rappresentanza che io ho, per cui si viene eletti in questo municipio e quindi il lavoro è su tutto il municipio e che fa scelte e a prescindere dal dove io risiedo. (…) C'è la battuta di un consigliere che non posso citare che dice: *A Torre Maura visti tutti i finanziamenti che ci stanno l'ultima cosa che possiamo finanziare so' le casseforti*. Se ti sposti un po' più giù ci sono dei quartieri! Se tu vai a Borghesiana ci stanno zone dove non c'è la luce. Ho fatto una riunione subito dopo l'estate ed il problema era l'acqua ed il gas, era arrivata a malapena la luce".

Esponente della sinistra radicale, il consigliere Sarti è impegnato in varie forme di *advocacy* nei confronti dei soggetti lasciati ai margini delle ecologie della mediazione prevalenti. In particolare, il suo impegno si concentra nella difesa dei diritti dei migranti - particolarmente presenti nel municipio ottavo - e nella promozione di una qualche presenza delle generazioni più giovani e dei loro interessi nel disegno delle politiche pubbliche. Si tratta, come vedremo meglio nelle conclusioni, di una posizione assai lucida che coglie le debolezze strutturali delle pur forti ecologie della mediazione presenti nella borgata rispetto a due soggetti – giovani e immigrati – che appaiono rispetto a queste distanti e marginali. La sua forte rivendicazione di alterità nei confronti dei consolidati circuiti clientelari della borgata si sostanzia di un lavoro quotidiano di promozione di quei soggetti che da questi meccanismi sono quasi del tutto esclusi. Non casualmente, la critica si concentra sulla sovra-rappresentazione dei bisogni degli anziani nella formulazione delle politiche pubbliche che hanno un impatto sulla borgata:

Nando Sarti "Questo è il municipio più giovane del comune di Roma e c'è una marea di centri anziani, sarà banale però l'anziano vota ed il giovane no (…)C'è questa cosa del Centro Polifunzionale dove però l'interlocuzione riusciamo ad averla solo in termini formali con il Comitato di Quartiere. E'una situazione che noi vorremmo

rompere – questa è una mia idea - non per escludere il Comitato di Quartiere (…) (Ma per individuare uno) strumento che permetta una partecipazione informale da parte dei giovani, sennò non puoi fare la cattedrale nel deserto (…) Negli incontri per il Centro polifunzionale partecipavano i soliti noti: il comitato di quartiere, il centro anziani. (…) Il comitato di quartiere non so quanto sia includente, perché poi le persone sono sempre le stesse. Non è includente. Sono un po' sempre gli stessi che si muovono".

Il tema della realizzazione del Centro polifunzionale – forse l'intervento più significativo fra quelli previsti – è debolmente presente nei repertori discorsivi e rivendicativi degli attori che operano nella borgata. Viceversa, questa è molto importante nella visione che del quartiere si fa Nando Sarti. Si tratta di un'occasione decisiva per allargare le maglie ristrette e invecchiate della rappresentanza locale. Pur nel riconoscimento del ruolo fondamentale che questo gioca nella tenuta sociale di Torre Maura, del Comitato di quartiere il Consigliere Sarti sottolinea la difficoltà nell'intercettare nuovi soggetti e nuove domande. Da questo punto di vista, la vicenda della nascita e della gestione di un piccolo parco di quartiere che ora andiamo a raccontare rappresenta, viceversa, il risultato del perseguimento cosciente da parte di alcuni degli attori locali di una logica di inclusione di soggetti precedentemente marginalizzati.

7.3.4. Oltre il recinto: storia di un parco di borgata.

Le genesi e il dispiegarsi delle lotte per la nascita del parco delle Canapiglie non sono del tutto chiari. Ci sono state fornite, infatti, diverse ricostruzioni tutte più o meno nettamente *situate*. In questa sede ci affideremo a quelle – complessivamente coincidenti – riportateci dalla Lina Romano e da Piero Esposito. Entrambi, come vedremo, hanno avuto un ruolo molto importante nella vicenda la cui genesi risale alla prima metà degli anni novanta. Piero Esposito, allora presidente del Comitato di Quartiere, ricorda così quel periodo:

Piero Esposito "Quando ho preso la presidenza del Comitato di Quartiere li c'erano ancora i resti del cantiere delle case popolari. Con un gruppetto di signore, soprattutto Lina e Lucia, ci siamo messi di impegno: far abbattere i capanni ritrovo per i tossicodipendenti, le piste per trasportare il cemento. Si è creato un movimento attorno ai ruderi, sono stati messi diversi ex-voto. Un po' con l'aspetto religioso del rudere un po' per la voglia di riqualificare quell'area ci siamo riusciti.

Lina Romano Io ho cominciato a zappare, la vedi la madonnina? *Anna Parente* Si, la madonnina, tutto merito di Lina! *Lina Romano* Era tutto pieno di vipere e di serpenti, l'erba era alta così, tutti materiali da costruzione delle palazzine. Avevano portato tutto qui, tutto un abbandono! Una casetta vecchia stava la, i drogati arrivavano, si spogliavano, si drogavano e facevano l'amore (…) Hanno morto due ragazzi, quando sono morti i ragazzi mi sono detta questo parco (si deve fare!), sono morti otto anni fa, un ragazzo che andava a scuola con mio figlio. Era un via vai, adesso non c'é più nessuno".

Originaria di Caserta, Lina Romano lascia Centocelle nel 1983, dopo un'intensissima lotta per l'accesso alle graduatorie delle cosiddette *case gialle*, allora appena

terminate. Innamorata della propria borgata, si é sempre impegnata politicamente – *Io sò compagna*, tiene subito a chiarire – prima nel Partito socialista, nelle cui fila è stata eletta consigliera circoscrizionale negli anni ottanta, e successivamente nei Democratici di Sinistra. Cattolica fervente, frequenta assiduamente i sacramenti e partecipa a diverse attività sociali promosse dalla vicina Parrocchia di Nostra Signora del Suffragio e Sant'Agostino di Canterbury. Stando a quanto ci ha raccontato è in realtà il 1999 a rappresentare un anno di svolta per la nascita del parco. Nel corso di una visita del quartiere da parte dell'allora sindaco Francesco Rutelli, la signora Lina ha infatti l'occasione di chiedergli personalmente un intervento di riqualificazione dell'area. Successivamente, ricorrendo molto abilmente anche alle proprie risorse familiari ottiene – in virtù della mediazione di suo marito, allora impiegato come operaio presso La Repubblica – l'attenzione di un cronista delle pagine romane del quotidiano che a sua richiama quella del Tg3 regionale. La visibilità mediatica della lotta contribuisce al suo allargamento: oltre alla Signora Lina ed a Piero Esposito, anche Don Aristide, allora parroco della Parrocchia di Sant'Agostino di Canterbury, si trova ad assumere una posizione di leadership nel movimento per la realizzazione del parco pubblico. Il Presidente del Municipio VIII, accusato di indifferenza e inadempienza, promette di intervenire insieme all'amministrazione comunale. La svolta avviene però solo nel 2003, quando l'invio di una lettera al Sindaco Veltroni, a firma del Comitato di Quartiere e con il sostegno aperto del neo-eletto consigliere municipale Giacomo Berti e della sezione Ds di Torre Maura, riesce a sbloccare la situazione. Nella lettera, Anna Parente, da poco eletta presidente del Comitato di Quartiere, ritornava sul problema del parco sottolineando nuovamente l'assoluta necessità di un luogo di socializzazione per gli abitanti della borgata. Nel giugno dello stesso anno, a seguito di un incontro fra il sindaco e una delegazione del Comitato di Quartiere, partivano finalmente i lavori seppur in assenza di un progetto esecutivo. Esauritasi la fase epica della lotta, emergono però i conflitti d'uso del nuovo giardino pubblico fra i diversi gruppi che si candidano – con arroganza variabile – a utilizzarlo: mamme con bambini, pensionati, giovani e adolescenti dei muretti di borgata, proprietari di cani, studenti della vicina scuola superiore. Conseguito il risultato – storico – della realizzazione di un bene per il quale il comitato di quartiere si era mobilitato più o meno direttamente per decenni, la borgata si dimostra pericolosamente incapace di utilizzarlo, paradossalmente, proprio perché lo aveva eccessivamente desiderato. Gli abitanti della borgata sono, infatti, generalmente, persone poco rappresentate nei *flussi* e quindi molto presenti nei *luoghi*.[66] Per questa ragione, per i componenti di ogni singolo gruppo, il nuovo giardino rappresenta un fatto importante, tale da avere un impatto significativo sulla propria esistenza che, in gran parte, si svolge ad una scala iper-locale. Finalmente un posto dove liberare ed esibire il proprio cane a ogni ora del giorno, una piccola area attrezzata dove far giocare il proprio bambino, una panchina e un muretto dove spendere le giornate lunghissime da pensionati e giovani disoccupati. Nascono i conflitti, talvolta anche duri, sugli orari di apertura, sul rispetto e la pulizia del giardino, sulla funzione delle singole aree interne. Per far fronte alla crescente ingovernabilità dello spazio, il comitato di quartiere si fa promotore di un gruppo di gestione che rappresenti ogni famiglia di utilizzatori dando vita a un esperimento addirittura spericolato. In

[66] Ci riferiamo ad una formula ormai molto comune in ambito sociologico, rimandiamo in particolare a Bruno Magatti, op.cit.

particolare, un ruolo di assoluta rilevanza è riservato a due esponenti delle famiglie di utilizzatori tra loro più conflittuali, pensionati e giovani e adolescenti di un vicino *muretto*. La Signora Lina si trova così a dover organizzare apertura, chiusura e sorveglianza del giardino insieme a Paolo, che del vicino *muretto* è il leader. A partire dalla soluzione del problema della sorveglianza, il progetto di autogestione inizia a funzionare dimostrandosi capace di rispondere alle varie forme di conflittualità che l'apertura del nuovo spazio determina. Dal punto di vista delle relazioni inter-generazionali, l'esempio del comitato assume un significato che va ben oltre la regolazione degli usi del nuovo spazio pubblico.

Gianni Casaletti "Qui come in tutti i quartieri periferici c'è – diciamo ora meno – uno scontro anche generazionale: gli anziani che non sopportano i giovani, i giovani che non sopportano gli anziani. Questa è una situazione che si ripete sul territorio periferico romano. (…) Anche sulle abitudini e sui modi da fare, i giovani sono caciaroni, maleducati, sporcano, non hanno rispetto E quindi devo dire abbiamo avuto momenti di conflittualità alta, veramente alta. Stando in sacche di disagio sociale erano conflitti forti, capitavano pure a livelli brutti. Noi abbiamo agito da mediatori mettendo in rete gli anziani coi giovani e con il Comitato di Quartiere (…). E' merito del Comitato di quartiere, assieme a noi ed al centro anziani, se quello che era un prato incolto oggi è un giardino vivibile con dei giochi con una manutenzione. La cosa più bella é il lavoro di cittadinanza attiva che abbiamo fatto di spingere anche verso forme di auto-organizzazione nei confronti delle istituzioni, che ha permesso che questo parco è autogestito. (…)Questo ha prodotto un livello di quiete nel quartiere molto molto molto più alto".

Anna Parente "Abbiamo molto lavorato sul rapporto fra giovani ed anziani, spesso soprattutto nelle case popolari ci potevano essere problemi. Come nel caso del muretto che è un po' il punto focale per molti ragazzi, vicino al Parco delle Canapiglie. Il ragazzo che è diventato una sentinella del parco, l'abbiamo fatto per coinvolgerlo! Un bravo ragazzo, facendo la sentinella del parco si è responsabilizzato. Ogni tanto prende i suoi ragazzuoli li fa pulire raccogliere le loro birre. Poi ci passi il giorno dopo ed è pulito, loro sporcano e puliscono vanno e vengono….".

Di certo per risolvere il problema delle relazioni intergenerazionali ci vorrebbe ben altro, non a caso nonostante il successo dell'autogestione concertata del parco, i segni di un profondo senso di estraneità da parte degli utilizzatori più giovani del parco emerge non raramente. Molti giovani, lamenta Anna Parente, non entrano nel parco perché si sentono non voluti. Altri conflitti sono però all'opera fra cui quello scatenato dalla presenza dei cani: la relativa famiglia di utilizzatori, solo successivamente rappresentata nel gruppo di gestione, ottiene l'assegnazione di un'area riservata dove i propri cani possano muoversi liberamente ed acquista con una colletta un gazebo dove poter conversare al riparo della pioggia e del sole.

*Anna Parente "*All'inizio gran battaglia, nessuno voleva assolutamente l'area cani. I proprietari dei cani sono venuti a lamentarsi dell'area cani. Si son fatti il gazebo, si sono aggregati perché poi sono insieme, per quella ragione c'è una comunità, c'è qualcosa che li unisce. (…) Quindi c'é anche li c'è il piccolo gruppo che sta li dalla mattina alla sera".

Col tempo, il numero degli utilizzatori del giardino si accresce, gli orari vengono estesi e l'autorevolezza del comitato di gestione è ormai consolidata.

Alessandro Coppola "Chi frequenta il parco? *Lina Romano* Tutti i bambini, le persone. Facciamo le festicciole, ci inventiamo tante cose" *AC* "Che tipo di feste organizzate?" *LR* "Facciamo le feste sul parco, ci inventiamo, oggi vogliamo mangiare il cocomero domani un'altra cosa. L'altra sera abbiamo mangiato qui! Abbiamo cucinato a casa abbiamo messo tutta la roba, abbiamo invitato e poi mangiato. Vogliono mangiare la pizza? Chiamano al telefono, vengono qui e mangiano". *A C* "Più famiglie insieme?" *LR*"Si, più famiglie, si ma vengono anche da fuori!" *Anna Parente* "Le feste di compleanno i bambini le fanno qui. Però bisogna chiedere alle sentinelle. C'è una bacheca. Tutti quelli che vogliono fare la festa chiedono alle sentinelle. Ci sono due tavoli liberi, 40-50 bambini ci stanno. Un tavolo solo perché gli anziani vogliono il loro tavolo. Un euro per ogni persona, e abbiamo fatto anche il barbecue!"

Da ultimo, il 1° Maggio scorso, il comitato di quartiere celebra nel giardino pubblico una festa popolare che contribuisce a dare stabilità ai risultati conseguiti. Segno di un sogno che inizia ad avverarsi secondo Anna Parente. Il sogno di "una comunità. Un insieme solidale e anche di aiuto. Dal punto di vista proprio umano*"*[67]. Intanto, la Signora Lina ha messo un'altra piccola statua della Madonna in un angolo del parco in onore della guarigione di sua figlia da un tumore alla tiroide. Una guarigione che ha del miracoloso: l'acqua benedetta l'ha salvata facendo scomparire il suo tumore, dice Lina Romano: "I miracoli non li fanno i professori ma la volontà divina".Una convinzione piuttosto diffusa se il parco delle Canapiglie per molti nella borgata è il Parco della Madonna dei ruderi.

Bibliografia del settimo capitolo

Almagisti, Marco (2006), *Qualità della democrazia. Capitale sociale, partiti e culture politiche in Italia*, Carocci, Roma;

Bourdieu, Pierre (2002), *La distinzione. Critica sociale del gusto*, Il Mulino, Bologna;

Bonomo, Bruno (2007), *Il Quartiere Delle Valli. Costruire Roma nel secondo dopoguerra*, Franco Angeli, Milano;

Bricocoli Massimo (2007), *Territorio, contrattualizzazione e politiche urbane: scomposizioni e ri-composizioni dell'azione pubblica nelle politiche di quartiere*, in Monteleone R., *La contrattualizzazione nelle politiche sociali: forme ed effetti*, Officina, Roma.

Caudo, Giovanni e Coppola, Alessandro (2006), *Periferie di cosa? Roma e la condizione periferica*, Parole Chiave, n.36;

Coppola, Alessandro, *Geografie periferiche*, (2008), Lo Straniero, n. 90/91;

Clemente, Alberto e Perego, Francesco (1981) (a cura di) , *La metropoli spontanea*, Dedalo, Roma;

Cremaschi, Marco (1990), *L'abusivismo meridionale. Realtà e rappresentazione*, Meridiana, n.9;

Dahl, Robert A (2005)., *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, Yale University Press, New Haven and London;

Isman, Gabriele (2005), *Libreria a Torre Maura. La periferia rinasce*, La Repubblica, 26 Ottobre;

Lucciarini, Silvia e Violante, Alberto (2007), *Trasformazioni socio-economiche e mutamento della città: il caso di Roma*, *Argomenti*, nr.. 19;

Lodoli, Marco (2005), *L'eroico e poetico libraio di Torre Maura*, La Repubblica, 18 Dicembre;

Lodoli, Marco (2006), *Torre Maura giorni da banlieue*, La Repubblica, 8 Settembre;

Lodoli, Marco (2007), *Torre Maura bella e impossibile, borgata dal sapore medio-orientale*, La Repubblica, 13 Giugno;

Lusetti, Ileana (2006), *Lettera al Direttore della Cronaca di Roma*, La Repubblica, 9 Settembre;

Lusetti, Ileana, (2006), *Lettera al Direttore della Cronaca di Roma*, La Repubblica, 16 Settembre;

Magatti, Mauro (2007), *La città abbandonata. Dove sono e come cambiano le periferie italiane,* Il Mulino, Bologna;

Pagnotta, Grazia (1996), *Sindaci a Roma. Il Governo della Capitale dal 1945 ad oggi*, Donzelli, Roma;

Perego, Francesco (1981) (a cura di), *L'Urbanistica della sinistra in Campidoglio*, Edizione delle Autonomie, Roma;

Sansa, Ferruccio (2001), *Una scuola per gli immigrati*, La Repubblica, 18 ottobre;

Salvagni, Piero e Garano, Stefano (1985), *Governare una metropoli. Le giunte di sinistra a Roma 1976-1985*, Editori Riuniti, Roma;

Schwartz, Geraldine (2000), *Torre Maura Truman Show*, La Repubblica, 4 Luglio;

Vannozzi Stefano (2002), *C'erano i cinema a Torre Maura*, www.torremaura.it

Vannozzi, Stefano (2002), *Da Via Primo Martini a Via dei colombi: storia di una strada e di una borgata*, *Presente e futuro*, nr. 10;

Vannozzi, Stefano (2004), *La Piazza degli Alcioni*, Presente e futuro, nr.9;

Venanzi, Alessio Carlo (2001), *Verde pubblico: siamo fermi al 1996*, www.torremaura.it

Capitolo VIII
Conclusioni

8.1 Capitale sociale e condizione urbana

La dimensione urbana si presenta come la scena privilegiata per il concetto di capitale sociale. Nella dimensione urbana pre-moderna, i quartieri organici caratterizzati da spazi della produzione e spazi della riproduzione rimandano ad una visione del capitale sociale come portato naturale delle comunità originarie di cui prima con Tonnies (1979) e successivamente, seppure in forme profondamente diverse, con Coleman (1990) si lamenta la scomparsa. Successivamente, sono proprio le città a concentrare sforzi ed esiti nella creazione di un nuovo capitale sociale che, elaborato il lutto dell'estinzione dei vecchi legami sociali, é chiamato a partecipare all'ascesa della *organizational society* attraverso la nascita di nuovi *organizational actors*: sindacati, partiti, associazioni. Un nuovo capitale sociale che con Putnam (2000) sfida l'anomia della società di massa con le armi di una nuova democrazia di massa secondo traiettorie comuni a molte società occidentali. Contestualmente, senza città é difficile immaginare la concettualizzazione di quella componente liquida del capitale sociale - la fiducia (trust) – senza la quale quella cooperazione disinteressata fra i più, secondo la nota formula einsteniana, non sarebbe neppure pensabile. Se la modernizzazione può essere interpretata, seguendo chi nella scienza politica si é concentrato sulla diffusione e gli effetti della fiducia sugli scambi economici e la qualità della democrazia, come una grande rivoluzione della fiducia, questa sarebbe semplicemente impensabile senza il generalizzarsi del suo veicolo fondamentale: le condizioni di vita urbana. Senza urbanizzazione é difficile pensare lo sviluppo, il Mezzogiorno italiano difetterebbe di fiducia forse proprio perché debolmente urbano o per il carattere eccentrico della traiettoria delle sue città ed aree metropolitane (Compagna, 1979) E' lo stesso processo di individualizzazione che con Simmel (1995) caratterizza i processi di modernizzazione a trovare nella condizione metropolitana la proprio naturale e più conseguente dimensione del suo dispiegarsi: l'idea fondamentale é che l'anomia della nuova società urbana di massa sradichi il soggetto dalle sue appartenenze primarie rendendolo disponibile ad una sorta di connettività universale capace di incrementarne in modo spettacolare la produttività. La dialettica fra *strong* e *weak ties* é quindi essenziale nella comprensione della modernità urbana secondo slittamenti logici di cui la celebre distinzione di Ganovetter é solo la più recente. Nelle società urbane post-fordiste i legami forti in declino sono quelli che un tempo sarebbero stati definiti deboli: le appartenenze politiche e di classe, uno status occupazionale stabile. Si diffonde così la sensazione che troppo capitale sociale liquido – la tanto ammirata connettività universale e disincarnata dei ceti narcisisti e delle élites ribelli (Lash, 2006) - significhi necessariamente poco capitale sociale solido, che le *weak ties* siano insignificanti senza *strong ties*. Emerge una nuova città degli irregolari in cui la solitudine pare essere l'unico bene equamente distribuito: soli sono i poveri, portatori di un capitale sociale quantomeno difettoso o incongruente, ma soli sono anche i ricchi costretti in un'eterna condizione di dislocazione e mobilità. Nel mezzo, ceti sempre più sottili ed impauriti i cui legami con il mondo declinante della modernità democratica ne farebbe i rappresentanti di una stagione del capitale sociale ormai inariditasi. Viceversa, nelle interpretazioni più ottimistiche la nuova condizione urbana crea ed accumula nuovo capitale sociale secondo le forme di una

delle più antiche esperienze umane, quella dell'amicizia, di cui sono portatori proprio quegli irregolari di cui si sospetterebbe la perenne condizione di strisciante solitudine (Amin, Thrift, 2006). Ma la generalizzazione di nuove *weak ties* alimenta per reazione una nuova stagione delle *strong ties* che ancora una volta trova nella dimensione urbana occasioni diverse di sperimentazione. Si tratta di un capitale sociale interpretato in gran parte come negativo – *bonding*, secondo la definizione di Putnam – oppure come intimamente necessitante di ulteriori legami societali generalmente offerti dall'esterno: *supporting social capital* che ha bisogno di *leverage social capital* secondo Portes. La nuova condizione urbana prodotta dalla frammentazione sociale, la dispersione produttiva ed il declino del politico ne sarebbe generosamente dotata in diverse forme più o meno patologiche. *Enclaves* e *ghetti* differiscono per traiettoria e destino: da una parte densi legami locali utilizzati per dare la scalata alla società maggioritaria da parte di gruppi migratorii dinamici ed aggressivi, dall'altra un capitale sociale iper-localizzato visto non come il frutto di una scelta da parte dei soggetti ma come semplice *resto* delle condizioni di esclusione di cui questi sono vittime. Condizioni che diventano parossistiche nell'iper-ghetto di cui parla Marcuse (1997) nel quale l'eterotipia non é radicale perché conflittuale ma perché completa e criminale. Complessivamente, l'esclusione sociale é vista come fenomeno urbano: l'indisponibilità di weak ties da parte delle popolazioni urbane impoverite é particolarmente bruciante quando essa si presenta nelle città dove questa é viceversa piu' abbondante. In questo paesaggio, un capitale sociale di natura conflittuale pare essere scomparso: la segregazione urbana non produce conflitto sociale ed il capitale sociale dei ceti subalterni non é piu' portatore di una capacità trasformativa. La direzione é opposta a quella descritta dalla sociologia dei movimenti urbani che abbiamo appena richiamato: sono ora i ceti dirigenti – con le loro politiche territorializzate – a dover offrire un pò di società ai ceti subalterni, non più questi ultimi a minacciare i primi con la prospettiva di una società diversa e trasformata. Nei territori urbani dell'esclusione ad accumularsi sono viceversa grandi disponibilità di capitale sociale che si presenta come *bonding* soprattutto ladovve questo tenta di trasformarsi in capitale politico: l'ascesa della retorica delle *banlieues de l'islam* (Kepel, 1987) e l'etnicizzazione nativa o migrante delle rappresentazioni politiche dello spazio in porzioni crescenti delle aree metropolitane occidentali starebbero a dimostrarlo. Tramontato il capitale sociale conflittuale, ad essere necessaria é più la *coesione* che l'*eguaglianza*, mentre le politiche sono chiamate a gestire gli effetti locali di processi considerati di fatto come non governabili ne' influenzabili.

8.2. Capitale sociale come metafora dell'integrazione

Il dibattito sul capitale sociale si trova così ad attraversare, seppure in gran parte in modo implicito, i territori del dibattito su esclusione ed integrazione. Il capitale sociale è diffusamente interpretato come 'legame' che permette ad individui e gruppi di accedere a determinate risorse fondamentali ai fini della riproduzione del proprio 'stare in società'. Da questo punto di vista, è il già richiamato modello di Bourdieu (1986) a presentarsi come il più conseguente, con la sua rigorosa individuazione delle diverse forme di capitale poste alla base della formazione e del perpetuarsi della struttura di classe.

Capitale sociale e 'salvezza individuale'. Ad un livello diverso – di minore efficacia euristica ma di maggiore rilevanza operativa, soprattutto per il campo delle politiche

pubbliche – altri autori hanno tematizzato il 'capitale sociale' in forme che sembrano più direttamente presentarlo nei termini di una metafora dell'integrazione. E' soprattutto il caso di Mark Granovetter (1983) che, con grande anticipo sugli esiti più sorprendenti della rivoluzione tecnologica attualmente in corso, propone una visione reticolare dell'integrazione che ha importanti implicazioni nell'ambito dell'elaborazione delle politiche pubbliche. Nei termini di Granovetter e dei molti che ne hanno seguito le orme, l'integrazione é di fatto *connettività* ed il capitale sociale più prezioso è quello che permette al soggetto di essere 'connesso' con le opportunità proprie delle società ed economie avanzate. Un'ottima definizione di questa tendenza, specie per un suo uso urbano, é offerta da Mauro Magatti (2007):

"Se la città parametra la sua vitalità sulla base dell'entità e della solidità delle sue interrelazioni con un altrove, allo stesso modo gli individui, oggi, trovano conferma dell'inclusione non in riferimento ad un radicamento territoriale, bensì in rapporto alla numerosità e varietà dei legami di rete. Il legame integrativo si rivela pienamente in termini di connessione. Proprio per questo motivo risultano marginali quelle popolazioni che appaiono disfunzionali alla logica dei flussi – ad esempio la popolazione anziana e coloro che vivono qualche tipo di marginalità – all'interno della quale ogni individuo deve poter rappresentare un punto nodale di trasmissione di idee, capitali, relazioni, emozioni. Laddove per contro, gli individui si rivelano terminali di flussi, bloccandone la circolazione, si assiste all'esclusione da qualsiasi circuito".

In una visione di questo genere, l'esclusione sociale in ambito urbano é appresa nei termini di sacche localizzate di 'inconnettività' in cui a prevalere sarebbe una marginale logica dei luoghi opposta a quella dominante dei flussi. Il problema risiederebbe quindi non nel modello di sviluppo urbano quanto nell'esclusione marginale da esso di cui alcuni settori minoritari della popolazione sarebbero vittime. In particolare – ancora con Granovetter – il capitale sociale di queste popolazioni sarebbe inutile o addirittura dannoso ai fini del conseguimento della connettività con la società affluente, stabilendosi un *trade off* fra quelle forme di capitale sociale che Briggs (1998) definisce *social support* e quelle che definisce *social leverage*. In una visione di questo genere, la mobilità ascendente dipende quindi dall'accesso alle reti 'giuste' che permettono al soggetto di migliorare la propria posizione nell'accesso al sistema delle opportunità. L'inclusione nel sistema delle appartenenze strutturali – prima di tutto un lavoro relativamente stabile che implica, soprattutto nel contesto americano, un miglioramento della propria posizione assicurativa – avviene però per mezze delle *weak ties.* L'integrazione quindi é differentemente tematizzata: connettività ma anche inclusione in senso classico nella società mainstream che nel caso americano coincide essenzialmente con lo stile di vita della Middle class. Il capitale sociale collettivo di cui una comunità deprivata é portatrice ne risulta quindi inevitabilmente svalutato e a definirsi é un'idea della salvezza individuale che dipende di fatto dall'adesione ai valori e agli stili di vita della società affluente. In particolare, nella letteratura sulla crisi del ghetto, é il problema dell'assenza di 'role models' positivi – essenzialmente, l'idealtipo é quello dell'uomo occupato stabilmente posto a capo di una famiglia mono-nucleare - ad assumere grande importanza, in particolare nella socializzazione dell'infanzia. In questo risiede il carattere talvolta violentemente normativo di alcune delle politiche rivolte ai poveri nel contesto americano. Complessivamente, seppure in forme differenti, la letteratura conservatrice della *Culture of Poverty* e quella liberal della crisi del ghetto condividono l'idea secondo

cui le Inner Cities sarebbero caratterizzate da un capitale sociale fra il deficitario ed il patologico.
L'esempio più evidente del trasferimento di questa concettualizzazione del problema della povertà e dell'esclusione sociale nel campo delle politiche urbane è il già citato programma *Moving to Opportunity* introdotto dall'amministrazione Clinton nel 1992. La temperie culturale è quella del dibattito sui cosiddetti 'neighborhoods effects' secondo la quale la concentrazione della povertà – e l'esposizione del soggetto ai suoi sintomi: crimine, disoccupazione, bassi livelli di scolarità e nuzialità ed assenza di 'role-models' positivi – determina uno svantaggio aggiuntivo per chi è oggetto di condizioni di povertà ed esclusione sociale. Centinaia di ricerche – nel solco del dibattito sull'*underclass* – puntano così a dimostrare quanto lo svantaggio 'spaziale' si combini con quello sociale, creando una vera e propria 'trappola' dalla quale il soggetto farà fatica ad uscire. L'obbiettivo delle politiche urbane deve quindi essere quello di deconcentrare la povertà, rendendone meno probabile la riproduzione attraverso una rarefazione degli spazi 'patogeni' del ghetto e garantendo l'accesso dei poveri ad una migliore 'geografia delle opportunità'. Una decisa messa in discussione delle politiche 'place' che avevano dominato la stagione della War on Poverty e che in parte ancora animano alcuni dei programmi promossi dalla stessa amministrazione Clinton, quali le Empowerment Zones. Ma vediamo quali sono le origini del programma federale. Nel 1976, una sentenza della corte suprema dello Stato dell'Ilinois (Polikoff, 2006) sanzionava le politiche della Housing Authority di Chicago per avere contribuito alla riproduzione della segregazione residenziale. Per la sentenza, le politiche della Housing Authority 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 così l'introduzione da parte dello Stato di un programma per il finanziamento di vouchers abitativi che permettesse a residenti afro-americani dei progetti di *Public Housing* di traslocare in quartieri di edilizia privata a maggioranza bianca. Negli anni novanta, l'esempio del Programma Gutreaux – dal nome della donna all'origine del ricorso alla Corte suprema dell'Ilinois – diviene l'esempio per la sperimentazione di un più ampio programma, questa volta federale, di deconcentrazione della povertà. L'amministrazione Clinton decide di finanziare un programma sperimentale, denominato Moving to Opportunities, che utilizzi lo stesso mezzo utilizzato dal Programma Gutreaux – il *voucher* abitativo 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. Al criterio razziale si sostitusce con il programma federale, un criterio reddituale: i *vouchers* sono spendibili esclusivamente per l'affitto di residenze in quartieri con un tasso di povertà inferiore al 10% mentre nel caso del cosiddetto programma Gautreaux, sperimentato in Ilinois, erano spendibili in aree in cui la popolazione afro-americana non superasse il 30% del totale (Ips-Jhu, 1995). Se la valutazione degli effetti del programma Gautreaux era stata entusiastica, quella della sperimentazione nazionale era stata viceversa piuttosto negativa (Rosenbaum, 1995; Rosenbaum, De Luca, Tuck, 2005; Goering, 2005). Quello che accomunava i due programmi – come altri sperimentati in altre aree metropolitane prima dell'avvento dell'amministrazione Clinton – era una filosofia secondo la quale il problema risiedeva nella concentrazione dei soggetti svantaggiati, afro-americani nel primo caso e poveri nel secondo. La popolazione delle Inner cities andava sostanzialmente dispersa nella speranza che questo comportasse la rottura

delle *strong ties* patologiche del ghetto e la loro sostituzione con le *weak ties* sane assicurate dal risiedere in un quartiere comparativamente più affluente. Il programma *Moving to Opportunity* rappresenta non solo un'applicazione radicale della concettualizzazione del capitale sociale *à la* Granovetter, ma anche il punto più basso della tematizzazione del problema della povertà e dell'esclusione sociale in ambito urbano in termini di azione collettiva. A definirsi è una linea che di fatto naturalizza i profondi squilibri di potere e accesso alle risorse tipici delle società avanzate, proponendo un'idea della 'salvezza individuale' del soggetto in condizioni di svantaggio. La condicio sine qua non per il suo 'successo' pare essere l'affrancamento dal gruppo sociale marginale di cui fa parte ed il suo accesso alle risorse veicolate dalle *weak ties* offerte da ceti ed ambienti più affluenti. In quest'ottica, la prospettiva più credibile nella lotta all'esclusione sociale urbana pare quindi essere quella della dispersione delle concentrazioni della povertà, che impediscono al soggetto di migliorare la propria posizione nella struttura delle opportunità e di conseguire finalmente l'integrazione. Ai 'neighborhood effects' negativi dei quartieri marginali occorre sostituire i 'neighborhood effects' positivi di quelli più affluenti, in una società urbana che è vista come il risultato della mera interazione competitiva di individui il cui fine è il miglioramento della propria posizione relativa nell'ambito della struttura delle opportunità. E se é questa visione a prevalere, da ghetti, *banlieues* e quartieri a basso non si può fare altro che voler uscire: la prospettiva della *exit* appare decisamente più percorribile di quella della *voice*. Anche per le stesse politiche pubbliche, che nel contesto americano promuovono così un deciso cambio di paradigma rispetto alla stagione delle politiche di quartiere promosse dall'amministrazione Johnson e delle ricerche prodotte nell'ambito della sociologia dei movimenti urbani.

Capitale sociale, storia e potere. All'opposto di una tale strategia sta quella rappresentata dal modello elaborato da Woolcock (1998) che abbiamo precedentemente citato. Seppure formulato nel contesto dell'economia dello sviluppo, il modello pare costituire una sorta di metafora della condizione urbana contemporanea, particolarmente nel contesto nord-americano. L'idea dell'*embeddement* di risorse esterne nelle comunità deprivate – che come abbiamo visto nel precedente paragrafo ha un suo specifico utilizzo nel campo delle forme di mobilitazione, mediazione e rappresentanza politica - inficia prima di tutto la visione secondo la quale queste andrebbero disperse: il capitale sociale *linking* non rimanda infatti ad un'idea di annessione dei poveri ai valori della società affluente quanto alla costruzione di una relazione critica fra le comunità più deprivate, le loro risorse e valori, e soggetti esterni a queste comunità. A questa visione ci sembra possano associarsi una rappresentazione pluralista dell'integrazione ed un più adeguato modello di analisi del problema della povertà urbana. Più complessivamente, sono diversi gli autori ad avvertire l'esigenza di incorporare nella concettualizzazione del capitale sociale le dimensioni della politica, della storia e del potere al fine di mondare il concetto dal 'peccato originale' – naturalmente vissuto come tale in ambito sociologico – costituito dalla forte influenza che su di esso ha esercitato l'individualismo metodologico. La soluzione di questi dilemmi consiste, in quella che é forse la sistemazione migliore fra quelle proposte, in due mosse: il contenimento delle ambizioni teoriche del concetto e la sua parziale riformulazione. Per Foley ed

Edwards (1999), é infatti questa la risposta alla loro domanda *Is it time to disinvest in social capital?*:
"(...) We will argue that neither resources in general, attitudes and norms such as trust and reciprocity, nor social infrastructures such as networks and associations can be understood as social capital by themselves. As we have argued elsewhere the key to understanding how social relations facilitate individual and collective actions lies in a conception of social capital that recognizes the dependence of its 'use value' and 'liquidity' on the specific social contexts in which it is found. The context-dependent nature of social capital, moreover, means that acces to social resources is neither brokered equitably nor distributed evenly, as Bourdieu's conception, alone among those canvassed here, explicitly recognizes. (...) The specific social context in which social capital is embedded not only influences its 'use value': it also shapes the means by which access to specific social resources is distributed and managed. The context dependency of social capital poses conceptual and methodological difficulties for analysts using it to explain the kinds of macro-social, political and economic outcomes of interest to many politica scientist and economists."
Il concetto di capitale sociale diventa così pienamente contestuale giustificando il recupero della dimensione della storia, abbandonando di fatto i territori dell'individualismo metodologico che ne proponevano una lettura quasi di natura logico-formale e ridimensionando in modo considerevole le proprie ambizioni esplicative. Una torsione di questo tipo pare implicare un suo migliore utilizzo nel quadro di ricerche di tipo qualitativo che sappiano analizzare – nel caso degli studi urbani – forme di produzione, di utilizzo e di conversione del capitale sociale in una data comunità locale. Una lettura contestuale che quindi tenga conto delle condizioni – per l'appunto, storiche – di squilibrio nella distribuzione delle risorse, o riferendoci nuovamente a Bourdieu (1986), delle quattro diverse forme di capitale – economico, culturale, sociale, simbolico – di cui un individuo o un gruppo sono portatori. Ed é sulla base di questo approccio che abbiamo analizzato le forme di rappresentanza, mobilitazione e mediazione nella loro relazione con l'elaborazione ed implementazione delle politiche urbane nei due quartieri oggetto dei casi-studio presentatati nel corso della trattazione.

8.3. Arena di quartiere e complessità sociale

La categoria del quartiere presenta necessariamente livelli di pertinenza diversi per le popolazioni insediate. Al di là dell'estremistica rappresentazione delle società urbane come entità divaricate da una montante logica dei flussi sempre più opposta ad una marginale logica dei luoghi, la realtà della convivenza urbana restituisce una mappa dei rapporti fra i soggetti, le popolazioni e lo spazio urbano – di cui quello del quartiere residenziale è ancora una unità vitale – molto plurale ed accidentata. Per questa ragione, quando si decide di guardare al capitale sociale alla scala di quartiere non si deve incorrere nell'errore di scambiare una singola unità con il tutto, assumendo erroneamente che il quartiere possa costituire il riflesso perfetto di più vasti equilibri societali (Crenson, 1983). La 'politica di quartiere' – di cui il capitale sociale è nella nostra ottica un fondamentale presupposto - è un gioco che in una certa misura muove dall'autoselezione dei giocatori che vi possono attribuire maggiore o minore importanza. In altre parole, il livello di salienza dell'arena di quartiere è oggetto di continuo dibattito. Quindi, gli squilibri che lì si registrano possono essere ricondotti almeno in parte al sempre incerto riconoscimento della sua rilevanza, alla

costante titubanza con la quale la maggioranza dei residenti si accosta all'impegno ed alle attività di quartiere. In altre parole, se il voto per le più alte cariche dello stato democratico si vede ancora diffusamente riconosciuto un alto livello di salienza, quello per le elezioni circoscrizionali e di *borough*, o ancor di più quello per la nomina dell'organismo direttivo del comitato di quartiere o della Community organization, gode generalmente di un'attenzione piuttosto marginale. Un'opposizione certo estrema – a nessuno verrebbe in mente di contestare la maggiore importanza dell'elezione del presidente o del nuovo parlamento nazionale rispetto a quella dei responsabili della Better Waverly Community Organization o del Comitato di quartiere di Torre Maura - ma che dà il senso di quanto pesi l'autoselezione dei partecipanti nel determinarsi del 'gioco di quartiere'. Allo stesso tempo, questo non diminuisce in alcun modo la rilevanza degli effetti di quanto accade nell'arena di quartiere. Anzi, che ad effetti significativi corrisponda l'autoselezione negativa di alcuni soggetti e gruppi, che si trovano ad essere oggetto di quegli stessi effetti, è un fatto di grande importanza ai fini dell'analisi della stessa 'arena di quartiere' e del disegno delle politiche pubbliche. L'autoselezione negativa di alcuni determinati gruppi è una nota dominante dei nostri casi studio. Ad essa si associa, generalmente, l'attiva indifferenza dei protagonisti dell'autoselezione positiva, che si vedono così assicurata quasi una condizione di monopolio di fatto dell'agenda di quartiere. La categoria della 'domanda organizzata' che abbiamo utilizzato nei due casi rimanda in condizioni diverse a questa realtà, che pare essere appunto il frutto di una condizione di monopolio più che di una vera competizione. In altre parole, la 'domanda disorganizzata' non pare nemmeno affacciarsi nell'arena di quartiere che si presenta così come l'autobiografia della domanda organizzata. E'in queste condizioni che si produce una ben determinata 'cultura di quartiere', in entrambi i casi esaminati nel corso di questo lavoro. Una 'cultura' che certo non appare il frutto della mera azione isolata e solipsistica dei circoli dirigenti della domanda organizzata, quanto il risultato dell'interazione fra questi ed il mondo esterno, a partire da quello della politica e delle politiche urbane. Si producono così, attraverso un inevitabile meccanismo inerziale, nuove ragioni per l'autoselezione negativa della domanda disorganizzata che a questo punto tende però a divenire vera e propria esclusione subita, seppure per mezzo delle tattiche 'soft' della politica di quartiere. E' così il capitale sociale accumulato dalla domanda organizzata a trovarsi nella posizione migliore per riprodursi e trasformarsi in capitale politico, fondamentale per l'intercettazione delle risorse pubbliche e private provenienti dal sistema delle politiche e della politica urbane. A risultarne sono squilibri molto profondi che possono determinare la tendenziale divaricazione fra agenda di quartiere, politiche urbane e composizione effettiva della platea di residenti e partecipanti potenziali dell'arena di quartiere. Una tendenza destinata ad amplificarsi in contesti territoriali nei quali si osserva una notevole frammentazione delle condizioni occupazionali, di reddito e sociali che non raramente si trovano ad interagire con la diversità etnico-razziale della popolazione insediata. Con i due casi-studio dei quartieri di Better Waverly a Baltimore e Torre Maura a Roma, abbiamo inteso lavorare all'analisi di realtà urbane di questo tipo, nelle quali – a fronte di una composizione sociale ed etnico-razziale relativamente complesse – il problema principale è quello della differente morfologia delle forme di acesso alle risorse del capitale sociale e del capitale politico proprie ai diversi segmenti della popolazione insediata. In entrambi i quartieri a coesistere sono popolazioni diverse per provenienza e per appartenenza etnico-razziale – residenti ed immigrati nativi a Torre Maura,

bianchi ed afro-americani a Better Waverly – per posizione sociale – Underclass e Middle class, nella terminologia americana, ceto medio impiegatizio, nuovi ceti popolari ed esclusi in quella italiana - per condizione occupazionale – occupati stabilmente, occupati 'marginalmente' e disoccupati – per 'statuto residenziale': proprietari ed affittuari. E'nell'analisi di un quadro così plurale ed accidentato – molto diverso da quello di realtà correntemente considerate socialmente 'omogenee': il ghetto nord-americano o la banlieue francese, il quartiere suburbano della Middle-class o la Gated community della Upper class - che abbiamo utilizzato la lente del capitale sociale. Nel distinguere, seppure orientativamente e coscienti delle inevitabili sovrapposizioni, fra un capitale sociale di natura *informale* – che rimanda al campo vasto delle pratiche sociali a bassa formalizzazione e aderente alle reti di prossimità e di vicinato e al ciclo della vita quotidiana – e uno di natura *formale* – vale a dire il capitale sociale organizzato e riflessivo, incorporato nelle forme di mediazione, mobilitazione e rappresentanza disponibili localmente – ci siamo concentrati nell'indagine del secondo. In entrambi i casi studio, il capitale sociale *formale* si è reso visibile in una forma che potremmo definire *liquida* – fatta di fiducia e capacità comunicativa, disponibilità a formare reti ed esplorare nuovi territori – e in una forma *solida* – composta dai singoli attori organizzati, dal loro costituirsi in strutture depositarie di un patrimonio fisso, fatto di persone, statuti, posizioni programmatiche, tradizioni associative.

8.4. Better Waverly: dal *Community Development* al *Market Development.*

Agenda di quartiere e politiche urbane Come abbiamo visto, a Baltimore ci troviamo di fronte a politiche urbane molto destrutturate ed incrementali che sono il frutto coerente di un campo di attori altrettanto destrutturato ed incrementale. Le risorse della Community Development Industry – nell'ambito delle quali consideriamo anche quelle di origine federale e statale gestite anch'esse attraverso i meccanismi sussidiari tipici dell'intero sistema – sono fondamentali ai fini dell'offerta di politiche urbane nei quartieri a basso reddito della città. In una città straordinariamente povera di risorse pubbliche e private come Baltimore, l'azione ordinaria dell'amministrazione nell'offerta di servizi e politiche è assolutamente contenuta. A colpire é quanto semplici residenti e dirigenti della Community Development Industry diano per scontata la clamorosa latitanza dell'amministrazione comunale nel fornire i quartieri dei servizi più elementari: la sistemazione di un'area verde di quartiere è naturalmente affidata ai suoi residenti, spesso in collegamento con le iniziative ed i programmi offerti dalla Community Development Industry. Un'ironia particolarmente amara in una città nella quale il prelievo fiscale è molto elevato, un carico molto gravoso – non si cessa mai di ricordare – sulla già difficile 'posizione competitiva' della città nei confronti del suo suburbio e di altre città della megalopoli nord-orientale. E'in questo quadro che matura la straordinaria incrementalità della Community Development Industry: le scarse risorse – come ricordato da uno dei nostri testimoni – fanno assumere all'intero sistema come ai suoi singoli attori un'attitudine 'opportunistica'. Questo avviene sul piano delle politiche di sviluppo urbano, con l'amministrazione sempre impegnata ad intercettare qualsiasi ipotesi di investimento economico proveniente dall'esterno, ma anche alla scala micro delle politiche di quartiere diffuse. E' la presenza di una bando per l'assegnazione di poche migliaia di dollari per il rifacimento della segnaletica stradale a spingere i dirigenti di quartiere – magari con

qualche residente – a suggerire l'opportunità del rifacimento della segnaletica stradale. Da questo dipende la forte torsione informativa della Community Organization, il cui primo compito è quello di tenersi al passo con il moltiplicarsi di programmi, iniziative e bandi che possono risolversi nell'afflusso di pur modeste quantità finanziarie. La funzione dei circoli dirigenti del quartiere – è quindi in una certa misura quella di 'gate keeper'. Sono in particolare i membri della ristretta leadership della Community Organization a regolare e filtrare il traffico di informazioni provenienti dalle strutture della Community Development Industry. E' così prevalentemente attraverso il controllo e la selezione di questi flussi informativi che si crea l'agenda di quartiere che è fortemente condizionata, come abbiamo detto, dal 'repertorio' della Community Development Industry che nel contesto di Baltimore appare complessivamente coerente. A tenere assieme tanti attori e programmi diversi è infatti la loro relativa coesione ideologica e si trasmette con grande efficacia anche a scala di quartiere.

Il quartiere come prodotto, l'urbano come mercato A prevalere è quella che potremmo definire come una metafora proprietaria della cittadinanza e del capitale sociale. Una tendenza che ha caratterizzato la più recente evoluzione della Community Development Industry non solo a Baltimore. In un contesto di competizione e mobilità territoriali particolarmente acute, il valore del quartiere è nella realtà americana appreso come 'intensamente' comparativo. L'ascesa ed il declino di un quartiere – con il valore immobiliare medio delle sue unità considerato come il parametro più attendibile del suo stato di salute – si giocano nella percezione dei reali e potenziali residenti/investitori della sua posizione relativa nei 'mercati' educativo, della sicurezza e dello status. L'argomento della qualità delle scuole è costantemente richiamato – anche a Better Waverly – come uno dei fattori che determinano ed hanno determinato anche in passato la scarsa desiderabilità del quartiere e quindi la sua debolezza 'immobiliare'. La presenza di attività criminali lungo il corridoio commerciale determina effetti egualmente negativi sul mercato quanto lo scarso scarso 'valore' degli esercizi commerciali che li si concentrano. Si tratta ovviamente di fattori importanti nel funzionamento di qualsiasi mercato immobiliare, ma che si rivelano straordinariamente potenti nel contesto americano soprattutto nella loro capacità di influenzare la tematizzazione dei problemi di quartiere. La misura dei problemi del quartiere è in altre parole il loro effetto sul mercato immobiliare che – lo ripetiamo – è costantemente richiamato dagli attori della Community Development Industry come l'indicatore fondamentale dello stato di salute di un quartiere, tanto da spingerli a denominare *Healthy Neighborhoods* un programma per per il sostegno del mercato immobiliare. Le politiche di Community Development avranno quindi come obbiettivo quello del miglioramento della posizione relativa dei quartieri a basso reddito e deprivati nei mercati da cui dipende la formazione del valore immobiliare. Le politiche urbane presenti a Better Waverly sono da questo punto di vista del tutto significative: i tre programmi hanno lo scopo di limitare i sintomi della crisi urbana – insicurezza, degrado del costruito, concentrazione di povertà, presenza di indesiderabili, numero elevato di immobili in affitto – contribuendo a migliorare l'attrattività del quartiere per i residenti-investitori. Un'attitudine che culmina nel programma *Healthy Neighborhoods* il cui fine – come abbiamo già detto – è quello dell'aumento stesso dei valori immobiliari attraverso misure a sostegno della residenza in proprietà e la riabilitazione fisica del patrimonio edilizio. E' quindi il mercato a dimostrarsi il più potente fattore di regolazione della convivenza ed il

principio attorno al quale strutturare un'idea ed un progetto di quartiere. Gli stessi problemi urbani sono problemi di mercato, risolvibili per mezzo di politiche che permettano al mercato di funzionare nuovamente e pienamente. Il corollario necessario di questo orientamento è ancora una volta la completa naturalizzazione e depoliticizzazione del contesto di acuti squilibri metropolitani che paiono del tutto assenti nelle tematizzazioni della Better Waverly Community Organization come in quelle degli attori dei circuiti superiori, a partire dalla Greater Homewood Community Organization. Il problema del 'sottosviluppo' del quartiere non pare risiedere, per gli attori organizzati sul territorio, nei più ampi squilibri societali che si esprimono con forza nell'iniqua distribuzione delle risorse a livello metropolitano, quanto nell'inadeguatezza relativa della comunità dei residenti, incapace di sviluppare appieno il proprio potenziale di sviluppo. La stessa inefficienza dell'amministrazione comunale ed il sotto-finanziamento dei servizi da essa erogati non sono oggetto di grandi rivendicazioni quanto, ancora una volta, di un puntuale scambio di informazioni e segnalazioni fra i circoli dirigenti della Community Organization, la consigliera comunale e i dirigenti delle diverse agenzie pubbliche coinvolte.

Domanda organizzata e domanda disorganizzata: proprietari ed affittuari. La relazione fra quanto detto e la morfologia del capitale sociale disponibile localmente è evidente: ad una metafora proprietaria della cittadinanza, corrisponde il monopolio di fatto dell'arena di quartiere da parte dei proprietari e l'esclusione dei residenti in affitto, che corrispondono ad un preciso profilo sociale, quello di popolazioni a basso e bassisimo reddito e non raramente dipendenti da trasferimenti pubblici. La loro eccessiva presenza – come l'eccessiva presenza di esercizi commerciali per una domanda a basso reddito – è anzi un problema per le politiche per il mercato che la Community Development Industry intende perseguire. Così, attorno agli attori della settore del no-profit urbano, si raccoglie il vero e proprio gruppo dirigente del quartiere, fatto come abbiamo detto dei leader della Community Organizations e dei responsabili delle politiche urbane promosse da GHCC. Si tratta di un gruppo piuttosto ristretto di persone – non più di una decina – che hanno grande influenza sullo scambio di informazioni e sull'afflusso di risorse relativo all'implementazione delle politiche urbane. Il continuo riunirsi di organismi e comitati e celebrarsi di iniziative ed eventi vede la presenza costante di questo ristretto gruppo di attivisti, i quali sono generalmente direttamente responsabili di una delle strutture o dei programmi che compongono il paesaggio sempre mutevole delle politiche urbane presenti a Better Waverly. Fra una seduta dell'Housing Comittee ed una passeggiata del programma *Walking Waverly*, fra una riunione del board di BWCO ed una del comitato di monitoraggio del crimine promosso dal programma *C-Safe* – solo per fare alcuni esempi - si consuma molta parte dei destini 'politici' di un quartiere nel quale la presenza 'pubblica' è significativamente assorbita dai programmi e dalle iniziative della Community Development Industry. Come abbiamo visto, si tratta in gran parte di una rappresentazione senza pubblico. Al di fuori dei confini di questo ristretto gruppo dirigente, di cui alcuni dei suoi membri non risiedono nel quartiere, la partecipazione dei residenti é straordinariamente limitata. Non esiste, in altre parole, alcuna occasione di effettiva partecipazione democratica nella definizione delle politiche e delle iniziative proposte, ma solo la prospettiva della partecipazione individuale dei residenti a questo o a quel programma, a questo o a quella iniziativa. A questo, come abbiamo visto, fa però da contraltare la relativa forza ed influenza del

gruppo dirigente del quartiere nel determinare la sua agenda pubblica che appare condizionata, anche in questo caso, dall'emergere di una domanda organizzata opposta ancora una volta ad una domanda disorganizzata. Il *cleavage* a Better Waverly, come in molti dei quartieri urbani del paese in cui sono attivi gli attori della Community Development Industry, è fra *owners* e *renters.* Un *cleavage* che a sua volta ne richiama altri. Sottolinea uno dei pochi aperti critici di BWCC, Andrew Timleck:

"For example there is a representation problem. In the last three years there has been progresses, the board is now 40% black and 60% white. But if you looked at the odiens of the community meeting, almost everybody was white. And a lot of people of colour who came don't even live in the neighborhood. 50% of that people work for organizations coming to visit us. And people from the section 8 area, I've never seen one of those people at one of our meeting and they make up roughly 60% of all households. And I don't know if there is anybody on the board that rents a house"

Un giudizio così negativo dei livelli di rappresentatività effettiva della Community organization ed in generale del gruppo dirigente allargato è coerente con quanto osservato nel corso della ricerca. La pur consistente presenza di residenti in affitto – in cui naturalmente la popolazione a basso reddito e quella afro-americana sono sovra-rappresentate – non trova nessuna forma diretta di rappresentanza nei circoli dirigenti del quartiere. Una tendenza che appare 'naturalizzata' nel discorso non solo dei nostri testimoni più apologetici ma anche di quelli più critici. Ancora Andrew Timleck, Olga Matsaeva, Jo Stewart e Angela Siram sull'argomento:

Andrew Timleck "Drivers of the change in the neighborhoods tend to be homeowners and not surprisingly in some ways. Because they are investors. If I own my house it's important to me that my backyard is not filled with trash. So I will become activated because I have a reason to. (…) If I rent a house why shoud I care. There is no reflection on my property value, there is no reflection on my taxes or anything like that. If somebody throw something in my backyard, If I own the house I think that by extension if it is city property I will cal the city to get rid of it. If own my house I actually pay taxe, if you are a renter you don't pay taxes, I mean not directly. So I don't need to participate in this neighborhood cause im just a renter, the person who invests something is supposed to."

Olga Matsaeva: "Traditionally neigborhood association tend to represent homeowners and not to represent renters as 50% of baltimore is. Being involved in a civic organization is a self-selecting process. You decide if you want to be involved or not and, no matter how much outreach you do, if somebody decides to be not involved, there is nothing you can do about it. So it's not that they are excluding anyone, but it would also be good to have more renters represented."

Jo Stewart: "It's the location, the fact that it looks as a project and is separate form the housing stock. It creates a phisical divide (…) they are all rentals and it difficult to get renters involved in the community association. Because they are transient, because are not neccesarily people interesetd in staying here really long."

Anche in questo caso, a colpire è la separatezza nei confronti di due mondi molto importanti nel quartiere: il citato complesso dei Waverly Apartments ed il corridoio commerciale di Greenmount Avenue. Entrambi questi mondi – il primo in forma particolarmente grave, il secondo in misura minore per l'esistenza del programma Waverly MainStreet - si presentano come decisamente marginali rispetto ai circoli dirigenti del quartiere. I residenti dei Waverly Apartments non partecipano in alcuna forma – eccetto per la frequenza da parte di qualche adolescente alle attività del centro per le arti - alle attività di BWCO né nessuno di loro ha mai ricoperto un ruolo dirigente o ad oggi si è iscritto all'organizzazione. Anche fra i commercianti di Greenmount Avenue, la latitanza partecipativa é pressocché totale. Ricorda ancora Timleck:

"The merchants don't go to BWCO to talk about their services, and the community, they don't recognize the value that is in having that economic system right next door to them"

Complessivamente, ad essere chiamata in causa è la spinta partecipativa del gruppo dirigente del quartiere che sembra aderire in modo stringente all'ideologia nazionale – molto diffusa anche nella Community Development Industry – che vede coincidere cittadinanza urbana e proprietà immobiliare. E'sulla base di questo assunto – il bene comune del quartiere non può che essere il frutto di chi vi ha investito, vale a dire i proprietari – che gran parte dei dirigenti della Better Waverly Community Organization sentono in una certa misura di 'bastarsi'. L'impegno per il reclutamento di nuovi attivisti e per il coinvolgimento dei residenti, in particolare di quelli in affitto che sono in gran parte concentrati negli 'apartments', paiono del tutto assenti. L'illusione della comunicazione elettronica è per Debra Evans una delle cause della generalizzata caduta di partecipazione a livello di quartiere:

"You got new people who believe that e-mail is the way less than 20 people that get those e-mails. Probably less than twenty! I'm tyred of people who say 'We sent e-mail out!'. Well, you sent it to a small population. They will tell you 'we sent it to 60 people'. But how many of these peopple live in the neighborhood? Most of them don't. (…) We need to give flyiers but they don't do that piece. We used to knock on doors and invite people to meetings. So if you look around in the community organization there are just new people, ne older residents, cause they have the e-mail!"

Dal continuo e caotico flusso di informazioni - relative a comitati, iniziative e programmi – in perenne circolazione fra i diversi membri del gruppo dirigente sono esclusi non semplicemente gran parte dei residenti – come in parte fisiologico, nonostante l'avvento di una nuova stagione della comunicazione di massa – ma un tipo specifico di residenti, gli affituari. Fra i quali, come abbiamo detto, sono sovra-rappresentati i residenti afro-americani e quelli a basso reddito. Nonostante questo, la grande maggioranza dei nostri testimoni considerano BWCO - e più complessivamente l'insieme della Community Development Industry nel quartiere – straordinariamente efficace. Si tratta di un efficacia misurata non tanto sulla qualità e la rappresentatività dell'agenda urbana da essa proposta, quanto sulla sua capacità di presidiare il territorio attraverso una moltiplicazione di programmi e progetti appartenenti al repertorio della Community Development Industry della città: clean-ups, passeggiate per la sicurezza, iniziative di benvenuto ai nuovi residenti, sessioni di educazione alimentare, community gardening sono tutte iniziative che restituiscono l'idea di una partecipazione attiva dei residenti alla vita del proprio quartiere. Un'idea che è intimamente legata ad una metafora proprietaria della cittadinanza come risultato dell'interesse individuale. Per Angela Siram:

"If you own something then you are going to take interest in it, but not only in your home, but in your block, in your neighborhood, in your community, in your city and in the state. You want to look good, to take care of it, you are interest in schools, in politics, in your neighbors, in the whole market. It's an holistic approach to live well. And we need more of that."

Questa forma di civismo proprietario assume naturalmente una forte torsione individualistica, visibile nella stessa morfologia accidentata e flessibile del capitale sociale disponibile nel quartiere. La stessa Community Organization assume più la forma di una federazione di individui che quella di una organizzazione strutturata. Secondo Bob Brinkman:

"Debra? I see her to work outside the organization, not everything she does goes through the organization. Eleanor? Not everything she does goes through the organization. The organization promotes it, but if the organization was gone tomorrow there would still be the art-center and Debra Evens would still build the Playground. Joe Stewart would still take an active rule within the community. What the organization does is taking some of these folks and put them in a team work structure. Additionally it may recrute people"

Il forte attivismo individualistico dei membri del gruppo dirigente ristretto della Community Organization previene di fatto qualsiasi vera tematizzazione collettiva

dell'agenda del quartiere, che si trova comunque a riflettere assunti ed obbietti della Community Development Industry della città. Lo spazio entro il quale sono formulate le stesse politiche sembra quindi rispondere a questa logica di rimando fra cultura diffusa del settore del no-profit urbano, il sistema delle opportunità che da questo risulta ed iniziativa individuale. Secondo Olga Matsaeva:

"Jo Stewart is an excellent example. He does this a lot. He saw a need for a neighborhood walkers on patrol program. He started one, he saw an opportunity for funding. He went to the board and got the approval. He went out and got letters of support and submitted the application. The way I see it is the individual at the origin of the process. (….) It is a driving force for getting things accomplished"

E' quindi l'esclusione da questo 'spazio' a definire di fatto la cittadinanza di quartiere.

Civismo proprietario e produzione di beni pubblici Ma sarebbe un grave errore far discendere dall'insieme di pratiche e rappresentazioni di quello che abbiamo definito civismo proprietario, nel loro concreto apparire nella realtà di Better Waverly, un orientamento fortemente ed esplicitamente 'conservatore' dei suoi protagonisti. La fiducia negli effetti civici dell'accesso alla proprietà immobiliare che tanto caratterizza la *Better Waverly Community Organization* come i dirigenti del programma Healthy Neighborhoods li spinge a promuovere la diffusione della proprietà anche fra chi correntemente non vi ha accesso, a partire dai settori più marginali della popolazione insediata nel quartiere. Anche qui, come nel resto del paese, l'idea che il mercato e la proprietà possano offrire indefinitamente benessere ed integrazione all'insieme del corpo sociale è ancora straordinariamente potente, seppure recentemente indebolitasi con il determinarsi degli effetti di una crisi finanziaria e dell'economia reale scatenate proprio dalla corsa alla proprietà ed alla ricchezza immobiliare. In altre parole, l'incongruenza delle politiche introdotte – che non sembrano per la verità perseguire con coerenza la trasformazione degli 'affittuari' a basso reddito in proprietari quanto l'attrazione di nuovi più affluenti acquirenti dall'esterno – si associa all'idea che l'incremento dei valori e dei livelli di proprietà beneficerà l'insieme dei residenti del quartiere e non solo la sua porzione più forte. Un'idea cui si associa il continuo riferimento alla peculiare identità multi-razziale e *mixed-income* come uno dei suoi fattori di maggiore forza, anche in vista di un suo migliore posizionamento nel mercato urbano. Per questa ragione, i dirigenti di GHCC e di BWCO respingono l'interpretazione secondo la quale le loro politiche costituirebbero di fatto una surrettizia politica di *gentrification* che punti alla trasformazione radicale della composizione sociale – ed in qualche misura necessariamente razziale – della popolazione insediata. La debolezza del mercato immobiliare a Baltimore è tale – questo è l'argomento principale – da preservare quelli che sono stati definiti come i suoi 'quartieri nel mezzo' da trasformazioni veloci e traumatiche. In quest'ottica, un aumento dei valori immobiliari comporta solo effetti positivi: la rivalutazione di un patrimonio largamente sottovalutato nei confronti del resto dell'area metropolitana di Baltimore-Washington e dell'intera megalopoli nord-orientale, con un aumento della ricchezza disponibile per l'insieme dei residenti e del gettito fiscale per l'amministrazione comunale. Un argomento di certo molto debole, dato il succedersi nella storia recente della città di processi anche molto violenti di gentrificazione dai pesanti effetti sociali, che hanno come abbiamo visto investito soprattutto le aree di 'tracimazione' dei progetti di redevelopment di Downtown, ed il persistere di livelli di reddito che per una porzione consistente della popolazione locale rimangono talmente bassi da non poter sostenere un aumento anche contenuto dei valori immobiliari. Aumento che nella stessa Better Waverly, come abbiamo visto, si è rivelato tutt'altro

che contenuto determinando le prime espulsioni di alcuni dei suoi residenti in affitto. A mancare è quindi una vera attenzione alla gestione attiva degli effetti controversi delle strategia di valorizzazione.
Ma la dimensione 'progressista' della cultura del civismo proprietario non si limita alla predicazione dell'universalità dei benefici del mercato e della proprietà immobiliare. Nel già ricordato di quadro di costante depressione dell'azione pubblica, la Community Development Industry si fa promotrice di iniziative sociali di ogni genere, anche espressamente rivolte alle porzioni più svantaggiate della popolazione locale. Il numero e la qualità di programmi e beni pubblici prodotti grazie all'iniziativa dei residenti e degli attori del no-profit urbano è assai significativo e superiore a quanto riscontrato nell'altro caso studio, quello della borgata romana di Torre Maura. La già citata vicenda del Parco giochi ne è l'esito più clamoroso, ma sono molte altre le iniziative che vanno nella stessa direzione: dal centro delle arti per bambini ed adolescenti – il risultato della generosità filantropica di un dirigente di BWCO e della collaborazione di un'università locale – al mercato ortofrutticolo del quartiere, gestito da una cooperativa no-profit che prevede programmi espressamente finalizzati a permettere ai residenti a basso reddito di accedere ad una dieta migliore. Contestualmente, BWCO riconosce il ruolo positivo svolto da alcune istituzioni del quartiere – sempre appartenenti al settore no-profit – nel 'trattamento' delle popolazioni più marginali: single-moms, giovani disoccupati, prostitute, tossicodipendenti. Istituzioni con cui intrattiene forme di collaborazione seppure non sistematiche.

8.5. Torre Maura: dal capitale sociale conflittuale alla manutenzione del legame sociale

Agenda di quartiere e Domanda organizzata Come abbiamo detto, Torre Maura è stata oggetto in questi ultimi anni di diversi interventi. Sia le palazzine Isveur sia quelle Iacp sono state interessate da lavori di ristrutturazione che tuttavia, in più di un caso, hanno lasciato gli abitanti insoddisfatti. Viceversa, l'apertura del parco delle Canapiglie ha rappresentato una vera e propria svolta nella percezione che gli abitanti hanno della qualità della vita nella borgata. Altre due aree verdi sono in via di realizzazione: la prima presso le palazzine Isveur, la seconda a sud della Via Casilina. Si tratta di due progetti che dovrebbero contribuire alla pacificazione territoriale del quartiere rispondendo alle rivendicazioni storiche degli abitanti delle aree marginali che, come abbiamo visto, da sempre lamentano l'eccessiva concentrazione delle politiche nella cosiddetta Torre Maura centrale. Contestualmente, è in corso anche l'adeguamento della rete stradale e pedonale: la risistemazione di Via dei Colombi è ormai completata. Rivendicazione storica del Comitato di Quartiere, l'adeguamento dell'asse centrale della borgata rappresenta forse uno degli interventi meno rilevanti dal punto di vista finanziario, ma il più significativo da quello simbolico. Per la verità non molto si poteva fare, i pochi alberi e la nuova pavimentazione certo non riescono a nascondere la tortuosità e l'irregolarità di un tracciato che, da agricolo qual'era, si è trasformato in urbano con il procedere di un'edificazione in gran parte spontanea. Altro intervento di grande portata, la realizzazione del secondo centro anziani che vede crescere i propri aderenti in modo tumultuoso, a ulteriore conferma della grande vitalità sociale della componente più anziana della popolazione. Il carattere complessivamente tradizionale dell'agenda in via di realizzazione dipende dalla

composizione della domanda più organizzata che porta con sé – non solo una tematizzazione tutta locale e largamente ispirata a un'idea di decoro e di vivibilità minima fondata sul portato delle pratiche d'uso effettive delle popolazioni che la sostengono – ma anche una sorta di ritardo rivendicativo che si esprime per l'appunto nella persistenza di temi-chiave quali la riqualificazione infrastrutturale del quartiere a partire dal risanamento dalla sua strada principale. Il ritardo rivendicativo è inscritto sul corpo dei soggetti che compongono la domanda organizzata, fondata sull'eredità di pratiche e repertori tematici che hanno accompagnato la lenta integrazione urbana della borgata a partire dal suo sviluppo negli anni '50 e '60 del secolo scorso. La battaglia per il risanamento di Via dei Colombi evoca un intero mondo di vissuti individuali e rappresentazioni collettive inesorabilmente destinate ad appannarsi con il procedere dell'urbanizzazione e dell'integrazione del quartiere nei valori e nelle condizioni medie proprie alla Roma contemporanea. Il mito di una borgata in costruzione che si fa avventura collettiva, le lotte per i servizi, le raccolte di firme e i blocchi stradali, la lenta normalizzazione delle condizioni igieniche, il peso delle forme organizzative e di mediazione proprie alle tradizionali subculture politiche: un mondo in fondo rassicurante, nel quale l'unità della borgata si specchiava nel carattere elementare delle proprie rivendicazioni. La persistenza di un'agenda tradizionale si configura almeno in parte come antidoto alla complessificazione inevitabile di un territorio destinato a essere preso nel gorgo, seppure lento, della trasformazione. Indebolitasi la vitalità e la capacità strutturante delle rappresentazioni ideologiche cui si riferiva la militanza locale nel quadro delle subculture citate, a restare è però il patrimonio importante delle lotte per la dignità e l'integrazione che ora in gran parte si trovano ad auto-sostenersi, ormai prive di carica ideologica. Si tratta quindi di un *lascito disincantato,* portatore però di una ricca eredità in termini di culture organizzative, della mobilitazione, della rappresentanza e della mediazione. Eredità che permette a questi soggetti l'esercizio di un fondamentale vantaggio strategico nella riaffermazione del proprio peso nei circuiti della rappresentanza e della decisione. Un peso visibile nella sostanziale continuità dell'agenda urbana della borgata negli ultimi decenni, agenda che ora è in via di compiuta realizzazione.

Gli attori innovativi: l'agenda sociale e l'agenda urbana Ed è sempre questa eredità a permettere una sostanziale *tenuta* sociale del quartiere, tenuta non priva di una certa sorprendente vitalità e generosità. Ma la vita della borgata non si esaurisce nel mondo e nelle rivendicazione di cui si fa portatrice la domanda organizzata. Una delle virtù più importanti dell'ecologia della mediazione della Torre Maura centrale sta, infatti, nell'associare una forte domanda organizzata alla presenza di attori che giocano rispetto alla prima un ruolo in parte eterodosso. Esiste la Torre Maura della sua agenda sociale, dei suoi attori innovativi nati nel solco dei tentativi di modernizzazione del sistema delle politiche sociali affacciatisi sul finire del secolo scorso: privato sociale e segmenti dell'apparato istituzionale che lavorano sul territorio a partire dai margini, leggendolo come spazio in tensione in cui si muovono le traiettorie imprevedibili di giovani in difficoltà, popolazioni immigrate, famiglie disgregate. Si tratta di una Torre Maura locale e globale in cui la pertinenza assoluta della scala locale non può prescindere dalla lontana origine delle sue tracce di trasformazione: un quartiere come scena dei cambiamenti globali in cui le contraddizioni sistemiche appaiono tali, senza però togliere speranza e desiderio all'azione sociale. Nell'ambito dell'ecologia della mediazione della Torre Maura

centrale, questi attori svolgono una funzione eminentemente cognitiva e comunicativa, fatta di continui allargamenti tematici e approfondimenti analitici dell'agenda proposta dalla domanda organizzata, senza che questa – peraltro – ne sia in fondo cosciente. L'*agenda sociale* della borgata insiste su temi e rivendicazioni che solo in parte si sovrappongono a quelle di cui si fa portatrice la domanda organizzata: la scarsa visibilità dell'intervento forse più importante attualmente in fase di progettazione esecutiva – la realizzazione di un centro culturale polifunzionale - è a questo proposito molto significativa. Poco rispondente alle esigenze della domanda organizzata – peraltro largamente soddisfatte dall'esistenza di due centri anziani – l'apertura del centro culturale è chiamata a rispondere alla quasi totale assenza di strutture ricreative per le generazioni più giovani. L'attenzione degli attori dell'agenda sociale non riesce a impedire una certa invisibilità del progetto - invisibilità che è peraltro il riflesso perfetto di quella, ancora più grave, dei soggetti cui questo è rivolto: giovani e adolescenti - che rischia, come abbiamo visto, di determinare il suo stesso insuccesso. Complessivamente, come vedremo fra poco, l'agenda sociale e i suoi attori rischiano sul lungo periodo di assumere i caratteri del palliativo se l'ecologia della mediazione nel suo complesso non sarà capace di aprirsi a nuovi soggetti – oggi sottorappresentati – e a sollecitare l'emergere di nuovi attori.
Esiste, infine la terza Torre Maura, quella ben presente nelle menti e nei discorsi di quello che ricorrendo a Robert Dahl potremmo definire come il *political stratum* (Dahl, 2005) della borgata, ovvero i più giovani circoli dirigenti di una domanda organizzata indubbiamente invecchiata. Si tratta del quartiere come attore della trasformazione urbana più generale, del desiderio irresistibile di approfittare della nuova scena urbana e della sua rifunzionalizzazione, nella quale dietro la retorica neo-ideologica della *comunità* si nasconde l'ansia di mettere in movimento appartenenze locali ossificate, di aprire il quartiere a nuovi attori sociali, economici, alle opportunità della crescita e dell'integrazione. Si tratta dello spazio turbolento che più ha a che vedere con la trasformazione delle forme di rappresentanza, dei repertori e dei registri dell'azione pubblica e di un campo ideologico e un sistema politico in crisi e mutazioni perenni, nel quale attori capaci – come quelli rappresentati ai vertici dell'ecologia della mediazione della Torre Maura centrale – riescono con grande astuzia a utilizzare il consenso di una domanda organizzata chiusa e angusta sulla scena ben più ambiziosa della politica e delle politiche urbane. L'effetto è quello di una bizzarra sensazione sincronica nella quale mondi molto diversi – quello degli abitanti più anziani e quello dei suoi molto più giovani dirigenti – si trovano non solo a convivere ma a co-produrre quotidianamente il quartiere e il suo futuro.

Il capitale sociale ereditato e la sua conversione: dal conflitto alla manutenzione del legame sociale. La bizzarra sensazione sincronica da cui è preso l'osservatore e di cui si diceva rimanda al problema del capitale sociale disponibile a Torre Maura, alla sua storicità come ai suoi utilizzi correnti. A stupire, prima di tutto, è la stabilità della sua geografia che con poche eccezioni ricalca quella tradizionale della borgata: come abbiamo visto, nel lungo dopoguerra a dominarne la vita pubblica stavano da un lato il Partito Comunista con la sua sezione e il suo Comitato di Quartiere e dall'altro i cattolici, stretti attorno alle presenze parrocchiali e alle loro opere sociali. Il capitale sociale fisso di cui questi attori erano portatori pare essere giunto fino ad oggi – certo profondamente trasformato, come vedremo fra poco – ma in una discreta, a volte sorprendente, condizione di salute. Gli eredi di quei mondi, soprattutto per quanto

riguarda quella che abbiamo definito come l'ecologia della mediazione della Torre Maura centrale, godono ancora oggi di una posizione di dominio nella vita pubblica: erano loro a detenere, al momento della realizzazione della ricerca, il (quasi) monopolio del capitale sociale formale e a occupare le frazioni superiori dei circuiti della mediazione e della rappresentanza che abbiamo analizzato. L'emergere nel tempo dei nuovi attori dell'agenda sociale pare non alterare in modo significativo questa condizione: portatori di interessi deboli, i nuovi soggetti non solo non ne contestano il ruolo ma ne utilizzano le risorse coltivando relazioni ricche e tendenzialmente stabili. Contestualmente, nel caso del Comitato di Quartiere e delle rappresentanze della sinistra, il loro relativo declino organizzativo pare essere compensato dal passaggio di quelle che Putnam definirebbe come le generazioni civiche (Putnam, 1999) dall'impegno politico più attivo alla 'militanza' nei centri anziani che, come abbiamo più volte ripetuto, rappresentano la presenza locale di gran lunga più rilevante in termini quantitativi. E' quindi la forza della domanda organizzata – come l'inoffensività di quella disorganizzata – la ragione fondamentale della stabilità della geografia del capitale sociale formale nella borgata.

Ancor più interessante è la profonda mutazione che ha investito i fini e le forme dell'utilizzo del capitale sociale accumulato. Si tratta di un'evoluzione che appare particolarmente vistosa nel caso degli attori della sinistra e ancora una volta in quello della domanda organizzata, che di questi rappresentano molto spesso la base passata e presente. Sembra che a essersi prodotta sia la conversione di un capitale sociale di natura conflittuale in un capitale sociale di nuovo tipo. Da un lato, le divaricazioni ideologiche tradizionali sono venute quasi del tutto a cadere, sfilacciando e svuotando progressivamente di significato una rappresentazione bipolare degli attori organizzati sul territorio. Dall'altro, nel confronto locale paiono assai scarse le tracce di significati più generali e l'idea di un capitale sociale locale interpretabile come lascito disincantato dell'era del confronto ideologico pare del tutto attendibile. Le urgenze del presente sono di altro tipo e paiono tutte rimandare al problema della semplice sopravvivenza di un'arena pubblica riconosciuta denominata *quartiere*. Ed è proprio questo, infatti, lo spazio di conversione del capitale sociale ereditato. E'quindi fondamentale, per gli attori organizzati, assicurare una presenza stabile e attenta sul territorio, affinché questo non si *perda*:

Francesco de Vecchi "Un quartiere difficile che grazie agli interventi del Cdq ha ottenuto risposte, risposte comunque deboli rispetto alla condizione complessiva. Tutte hanno tentato di lavorare sulla promozione del territorio in modo diverso. (…) Ci sono diversi interventi che hanno avuto continuità diversamente ad altri quartieri, come a Tor Bella Monaca che è il quartiere riconosciuto come di estrema difficoltà oggetto di numerosi interventi sociali che durano pochissimo e poi scompaiono. Per cui crei continuamente aspettative e questo mina la possibilità di credere nella compartecipazione, nella rappresentanza territoriale. Qui a Torre Maura è meno forte questa condizione Qua gli interventi sono di continuità e questo permette anche al Comitato di Quartiere di avere un riconoscimento di rappresentanza del territorio molto più forte, qua invece il sindaco ci viene, ci viene due volte l'anno (...) Il lavoro delle agenzie territoriali è quindi piuttosto buono, certo rimane il fatto che è un quartiere che vive un disagio economico molto forte.…"

Gli attori organizzati divengono agenzie territoriali, incaricate di promuovere il quartiere assicurandone la coesione attraverso una continua manutenzione del legame sociale. L'imperativo è quello di *fare società* (Donzelot, 2003), ma con quali strumenti? In parte con quelli innovativi di una modernizzazione dell'azione pubblica ed in particolare delle politiche sociali che però nel contesto italiano pare sempre di là da venire, ma ancor di più con la conversione del capitale sociale ereditato a livello locale. Nel caso di Torre Maura, il capitale sociale formale accumulato dalle

generazioni civiche nel quadro di quella peculiare subcultura politica locale rappresentata dalla articolata presenza comunista nelle borgate romane é così riconvertito e reso utilizzabile in un contesto radicalmente nuovo. Parzialmente ricompostasi la frattura profonda fra centro e periferia che tanto aveva caratterizzato la vicenda politica della capitale e quasi del tutto scomparso il quadro di riferimento ideologico all'interno del quale essa era tematizzata, il capitale sociale accumulato dagli attori organizzati protagonisti di quella stagione di conflittualità urbana è convertito e adattato al nuovo contesto. La sezioni di partito diviene un servizio di prossimità per gli abitanti delle palazzine in cui essa ha sede mentre il Comitato di Quartiere, assunta la leadership politica locale, si trasforma da organismo di lotta e mobilitazione in un'agenzia territoriale responsabile della manutenzione e l'attivazione delle reti disponibili, dell'attrazione di investimenti pubblici e della intermediazione fra cittadini e istituzioni attraverso un certosino lavoro quotidiano fatto di segnalazioni e rilevazioni. Un'evoluzione silenziosa ma profonda, perennemente esposta ai pericoli di un ambiente che spesso – specie se si guarda al futuro – può sembrare ostile.

Estinzione e parzialità del capitale sociale. La potente sensazione di stabilità che la borgata comunica all'osservatore lo costringe a un certo sforzo immaginativo quando si tratta di tracciarne i pericoli e le minacce potenziali. In realtà, le parole sussurrate nei retroscena delle occasioni pubbliche – visite del sindaco, conferenze di partito, iniziative del Comitato di Quartiere – tradiscono una trepidazione crescente da parte di quei vecchi abitanti che della vita della borgata sono gli assoluti protagonisti. In particolare, grande rimosso della discussione collettiva, la paura della delinquenza costantemente associata alla presenza degli immigrati si fa avanti, ma mai abbastanza da liberarsi del suo statuto di argomento da retroscena.[68]Più complessivamente emergono all'orizzonte minacce che, almeno in parte, si sovrappongono ai limiti dell'ecologia della mediazione prevalente, quella della Torre Maura centrale. Minacce che scuotono quella sensazione di immobilità e di dolcezza delle trasformazioni che ha ispirato anche la presente ricerca.
La prima, la più evidente, è la probabile estinzione delle reti e del radicamento propri all'ecologia della mediazione della Torre Maura centrale, dovuta all'invecchiamento e alla chiusura della domanda organizzata che la sostiene. La tenace parzialità generazionale, sociale e territoriale del suo radicamento - come di gran parte della sua agenda - determinano l'esclusione di fatto delle generazioni più giovani, degli immigrati e delle due porzioni periferiche della borgata: il nucleo Isveur e l'abitato collocato ad est della Via Casilina. Giovani generazioni e immigrati sono accomunati dalla loro incapacità nel costituirsi in domanda vera e propria mentre le perifericità territoriali – che pure dispongono in forme molto diverse di proprie autonome ecologie della mediazione, soprattutto nel caso dell'Isveur - scontano una persistente e grave difficoltà di comunicazione e concertazione con la Torre Maura centrale. Si tratta, per l'Isveur, del permanere degli effetti perversi di rappresentazioni sociali e territoriali stigmatizzanti che segnano in profondità il comportamento degli attori ma

[68] Nel corso dell'iniziativa fondativa del Partito democratico a Torre Maura – senza dubbio l'evento più partecipato di tutto il 2007 – il tema della *sicurezza* - seppure evocato nel volantino dell'iniziativa - non é affrontato in nessun intervento. Contestualmente, tutte le persone in platea con cui ho avuto occasione di parlare affermavano che era la delinquenza il problema più grave della borgata.

anche degli abitanti. Pare che nessuno intenda mettere in discussione questa geografia ereditata, la quale garantisce – specie agli eletti - una soddisfacente gestibilità del consenso, tale da rendere spericolato un qualsiasi tentativo di concertazione e integrazione. I suoi effetti più visibili stanno nel perdurare di una logica iper-locale in virtù della quale – come abbiamo visto – abitanti a talvolta attori organizzati fanno un uso del principio di prossimità talmente parossistico da essere comico. E' il caso dei conflitti nati attorno alla realizzazione dei nuovi servizi per i quali la scala del quartiere – le cui dimensioni nel caso di Torre Maura sono assai ridotte – sembra non essere pertinente: un parco è sempre troppo lontano dalla propria abitazione, la sistemazione dei marciapiedi di un'altra strada è vista come un affronto nei confronti dei residenti della strada accanto, il centro culturale *non mi riguarda perché tanto sta dall'altra parte*. La fissità delle tre ecologie della mediazione di certo non rappresenta un antidoto alla pervasività di questa logica. Contestualmente, l'irrilevanza soprattutto elettorale di giovani e immigrati determina l'assenza di una tematizzazione compiuta dei conflitti generazionali e di quelli fra nativi e immigrati. Paradossalmente, l'assenza di una discussione pubblica sui temi della cosiddetta *sicurezza* e dell'immigrazione possono indicare più che la serenità della convivenza a livello locale, l'impreparazione degli attori di fronte a situazioni che, in futuro, possono presentarsi di difficile gestione. A mancare quindi è un progetto consapevole d'investimento del capitale sociale ereditato da parte della domanda organizzata lungo le linee di faglia dei conflitti presenti e futuri. In assenza di un impegno cosciente in quella direzione, è molto probabile che la ricchezza di questo capitale vada inevitabilmente dispersa con il consumarsi delle generazioni e l'avvicendarsi delle popolazioni. La seconda minaccia – colta per ora solo intuitivamente e senza nessuna significativa conferma di natura quantitativa – è di carattere strutturale ed è relativa alla posizione della borgata nella scala dei valori urbani, in particolare di quelli immobiliare. Le generazioni più anziane dispongono di un consistente patrimonio immobiliare – distribuito fra l'edilizia spontanea e quella speculativa – pronto a essere messo sul mercato nei prossimi due decenni. Contestualmente le generazioni più giovani - stando a testimonianze numerose come a un luogo comune diffuso nella borgata[69] - tendono ad abbandonare Torre Maura per le nuove destinazioni suburbane. La maggiore desiderabilità di queste in termini di qualità dell'abitare e l'insostenibilità dei valori immobiliari nella borgata convergono nel determinare questo tipo di traiettorie, soprattutto nel caso di nuclei familiari giovani ed in via di formazione. Contestualmente, l'edilizia residenziale pubblica – il cui destino di dismissione appare ancora incerto – rappresenta una riserva assai consistente di affitto sociale la cui gestione, come noto, non risulta mai lineare. La minaccia sta quindi negli esiti potenzialmente opposti che una dismissione consistente del patrimonio abitativo oggi immobilizzato potrà liberare. Se una massiccia sostituzione di popolazioni non sembra oggi improbabile, non è dato sapere quali caratteristiche questa possa assumere. Di certo, l'apertura di quelle nuove grandi infrastrutture e attrezzature urbane precedentemente citate giocheranno un ruolo non secondario nella definizione di questo processo.

I fattori di rischio non diminuiscono però in alcun modo il valore di quanto abbiamo osservato nella borgata di Torre Maura. Forse più che di trasformazione lenta si può

[69] Di cui le parole di Nando Sarti sopra riportate sono invece l'eccezione. Anna Bandoli, Gianni Casaletti, Piero Esposito, Stefano Vannozzi ed altri hanno invece sostenuto, talvolta a partire dalla propria stessa condizione, l'argomento opposto.

parlare da un lato di trasformazione ritardata – in termini di resistenza più o meno creativa ad alcune tendenze strutturali che si annunciano come impossibili da arrestare – e dall'altro di trasformazione compiuta – con l'esaurirsi del ciclo storico delle rivendicazioni di una borgata che vuole farsi finalmente città. Sembra, più complessivamente, che il *nuovo* non solo distrugga il vecchio ma che anzi – in una generalizzata vitalità realizzativa – lo aiuti a compiersi definitivamente. In questo originale spazio sincronico - proprio di una città che arriva in ritardo all'ora di una modernizzazione che tuttavia le è capace di offrirle una credibile traiettoria ascendente[70] e non periferizzante come nel caso, ad esempio, di molte città del nostro Mezzogiorno – la pluralità delle agende che abbiamo descritta è destinata sempre di più a crescere. Il problema sta nell'equilibrio – e soprattutto nella sua produttività in termini di creazione di legame e tutela di livelli comparativamente rilevanti di coesione[71] – fra queste e ai loro autori. Il passaggio fondamentale da operare, molto delicato, è quello dall'identità di una borgata che lotta per farsi città alla realtà di un quartiere che si trova preso da processi che, pur potendo sembrare contradditori, segnano l'avvenuta e ormai definitiva sua integrazione e normalizzazione nell'ambito della più vasta area metropolitana romana. Sintomo della delicatezza di questo passaggio è la relativa discrasia fra il forte riferimento alle retoriche correnti dell'agenda urbana innovativa presenti nel discorso degli eletti e viceversa la centralità ossessiva dei temi dell'infrastrutturazione primaria e del decoro nei repertori rivendicativi e nella lamentazione popolare propri alla domanda organizzata[72]. Più complessivamente, ad aprirsi è un campo potenziale di conflitti molto promettenti lungo il confine di una città dei residenti non ancora compiutasi e una città dello sviluppo e della trasformazione che sempre più velocemente allarga il proprio spazio di valorizzazione. Roma pare essere una città a più velocità nella quale – del tutto peculiarmente – il ciclo dell'integrazione sociale per mezzo dell'offerta dei servizi urbani nelle aree in cui questi erano storicamente scarsi s'intreccia, in modo più o meno problematico, con quello della valorizzazione e dell'assunzione dei caratteri delle economie urbane più avanzate. Dal punto di vista dell'osservazione dell'evoluzione delle forme di mobilitazione urbana è forse questo il campo fenomenologicamente più interessante, sospeso fra capitale sociale ereditato e nuove agende urbane, rivendicazione di bisogni urbani fondamentali e percorsi di sviluppo intensi e improvvisi, stabilità delle comunità fondate sul tempo lungo delle proprietà immobiliare familiare e irrompere di nuove popolazioni. Ad essere interessante, nel caso di Torre Maura, è la produttività dell'equilibrio raggiunto, capace di candidare la borgata al compiersi del ciclo dell'integrazione e dell'urbanizzazione attraverso l'offerta di servizi pubblici indispensabili ponendo allo stesso tempo – quantomeno in

[70] Anche se occorre sfumare il giudizio, piuttosto diffuso fino a qualche tempo fa, di una capitale protagonista di un'entusiasmante trasformazione del proprio modello produttivo. Vedere Lucciarini, Silvia e Violante, Alberto (2007), *Trasformazioni socio-economiche e mutamento della città: il caso di Roma*, Argomenti, nr.. 19.

[71] Da non confondersi con l'equità, come troppo spesso accade. L'equità sociale di certo non può dipendere dal pur generoso sforzo di attori di quartiere, quali quello evocati nella presente ricerca.

[72] Discrasia evidente in occasione della conferenza di quartiere del Partito democratico: il pubblico, completamente disinteressato ai continui riferimenti alle politiche urbane di significato più ampio presenti negli interventi degli eletti, si faceva improvvisamente attento e partecipe, non raramente anche per mezzo di esplosioni di violenza verbale, quando l'attenzione si spostava sul tema delle buche stradali, del mercato rionale e del soffitto del centro anziani.

parte dei gruppi dirigenti della coalizione locale – il problema dello sviluppo e del ruolo del quartiere nella città in trasformazione. Più complessivamente, è grazie al capitale accumulato che la borgata riesce a essere protagonista del proprio futuro in misura assai significativa, senza sacrificare i diritti urbani della popolazione insediata sull'altare della modernizzazione di cui la nuova economia urbana vuole essere la vetrina scintillante. Si tratta di un equilibrio precario ma che per ora, pur fra mille difficoltà, sembra contribuire alla difesa del quartiere da trasformazioni distruttive e traumatiche. Al di là di questo equilibrio, stanno le opportunità descritte dalle retoriche della nuova economia urbana e le minacce annunciate dalla letteratura della disgregazione urbana, della sostituzione di popolazioni e dell'anomia sociale. Di certo, alla fine di questo lavoro, la sensazione di stabilità e quiete di cui si diceva ha lasciato orma il passo al sospetto che, in fondo, si tratti solo di una questione di tempo

8.6 Riflessioni finali: fare *politica* con le *politiche.*

La logica reticolare della rappresentanza locale A Roma come a Baltimore, la scena urbana ha visto il succedersi di stagioni di intensa mobilitazione dei cittadini. L'averne richiamato la storia è servito a dare alla ricerca una profondità temporale sufficiente da permetterci una valutazione più precisa di come siano cambiati i paradigmi della partecipazione e della rappresentanza a livello urbano nel corso degli ultimi decenni. Certo, la scelta di concentrarci sulle 'arene di quartiere' nella costruzione dei nostri casi-studio ha inevitabilmente costituito una riduzione di un campo di ricerca molto più vasto. Ma si è trattato di un esercizio capace di produrre risultati di grande interesse per i fini della presente ricerca. E' infatti proprio dall'analisi del funzionamento dell'arena di quartiere che traiamo la sensazione di un profondo cambiamento nella logica dell'azione e della rappresentanza locale.
Complessivamente, ad essere mutate sono le forme di identificazione che sono ora molto meno forti ed oppositive, quasi sussurrate. E' l'aspirazione alla coesione più che il ricorso al conflitto a strutturare, in entrambi i casi, le narrazioni locali. In realtà relativamente deprivate dal punto di vista della dotazione di capitale sociale, la capacità di costruire reti rappresenta da questo ounto di vista un fine in se stesso: la costruzione della rete di per sé migliora la densità e ricchezza delle relazioni a livello locale. Laddove il tema centrale della convivenza è divenuto la creazione stessa del legame, lo stabilirsi di reti di ogni tipo ne rappresenta plasticamente la possibilità stessa. Per questa ragione, il rafforzamento dei legami fra i soggetti esistenti rappresenta in entrambi i casi-studio una delle poste in gioco principali della 'politica di quartiere'. Nei quartieri a basso reddito e più generalmente in quello in cui è presente una consiste porzione di soggetti 'svantaggiati', le forme di rappresentanza conflittuali hanno lasciato il posto a nuove forme di apprensione e risoluzione dei problemi. Tramontata la fase dei conflitti ideologici classici, gli attori sociali – trovandosi di fronte al problema centrale della creazione del legame – puntano su forme di rappresentanza non offensive e di massa bensì cognitive e reticolari. Il problema non è più mobilitare il numero più alto possibile di abitanti in nome di una determinata visione ideologica o di un determinato obbiettivo rivendicativo – come accadeva fra i borgatari romani e nella comunità afro-americana di Baltimore fra gli anni cinquanta ed ottanta del secolo scorso - bensì assicurare un buon livello di circolazione degli stimoli e delle domande fra i cittadini e gli attori e fra questi tra di loro. Per questo, una certa debolezza nella capacità di mobilitazione classica di alcuni

attori di quartiere - palese soprattutto nel caso della Better Waverly Community Organization – non può essere scambiata per la loro irrilevanza. Da questo punto di vista, del tutto efficace pare la metafora della società civile di quartiere offerta da Magatti (2007), per il quale essa si presenta come una "*membrana che lambisce, da una parte, gli individui con le loro esigenze e, dall'altra, le istituzioni politiche, economiche, culturali che agiscono sulla base di logiche proprie*". Sempre per Magatti, "*la mediazione che tale membrana è chiamata a giocare non riguarda solo il versante individuale ed istituzionale, bensì anche il complesso rapporto tra la logica dei flussi che attraversano e transitano nei territori – logica peraltro nella quale si muovono gli stessi attori istituzionali per via dei sistemi di interesse – e la logica dei luoghi entro la quale continua ad essere radicata la vita della maggior parte delle persone, legate a una storia o intrappolate da un destino*". Si tratta di osservazioni che sembrano valide in entrambi i contesti dei casi-studio che abbiamo esaminato. Il cambio di paradigma nella logica dell'azione e delle rappresentanza locale pare però essere più consistente nel caso romano, laddove in quello di Baltimore – accanto alle forme di rappresentanza conflittuali – era già disponibile un repertorio assai più ricco di quelle che Crenson (1983) definisce come 'Neighborhood Polities'. A Roma a consumarsi definitivamente è la storia del quartiere come spazio fondamentale dell' 'urbanizzazione delle masse' e della loro mobilitazione sulla spinta di una lettura ideologica che vedeva ella città l'occasione di una redistribuzione consistente di risorse e potere, mentre a Baltimore è la decisa riforma del Community Development – di cui abbiamo evocato i termini essenziali nel corso della trattazione - a dominare la scena sullo sfondo dell'esaurirsi della stagione del radicalismo afro-americano. In entrambi i casi, al termini di lunghi processi di trasformazione ad emergere sono 'arene di quartiere' probabilmente più ricche e complesse ma in gran parte ripiegate su sé stesse ed incapaci di tematizzare il rapporto fra dimensione locale e dimensione urbana che, viceversa, era al centro dell'iniziativa degli attori organizzati nella stagione di intensa mobilitazione di cui parlano gli autori europei ed americani della sociologia dei movimenti urbani. Le determinanti sistemiche ed i significati più generali sono lasciati ai margini dell'azione locale, che tende così a scomporsi e ricomporsi in aree di pertinenza sempre più specializzate e territorializzate. Come abbiamo visto, le prime 'vittime' di questa tendenza sono proprio le porzioni più svantaggiate delle popolazioni dei quartieri oggetto dei nostri casi-studio, che faticano a penetrare il nuovo modello reticolare della rappresentanza e dell'azione locale. Immigrati, giovani 'svantaggiati', esclusi e membri dell'Underclass, Woorking poor – per usare solo alcune delle definizioni presenti nella letteratura della nuova questione sociale - sono oggetto e non soggetto della narrazioni di quartiere, come sono oggetto e non soggetto delle narrazioni urbane.

Arena di quartiere e capacità coalizionale. A questo proposito, può essere utile tornare seppure brevemente al dibattito sul capitale sociale. Nella citata letteratura che discute le potenzialità collettive del capitale sociale di cui sono portatori i gruppi sociali marginali, sono molti gli autori a suggerire che la conversione del *capitale sociale* di queste popolazioni in *capitale politico* possa avvenire esclusivamente su base coalizionale: è alla luce di questo che va interpretata l'insistenza sull'indispensabilita del capitale sociale cosiddetto *bridging* o *linking*. La lettura che diversi autori danno di pagine importanti della storia politica urbana in America nello scorso secolo si basa sullo stesso assunto. Per Szreter (2005), come abbiamo visto,

quelle che Putnam definisce *generazioni civiche* sono state il risultato né solo dalla dinamica conflittuale propria dei soggetti esclusi o marginalizzati – donne, afro-americani, immigrati - né solo dalla *conversione ideologica* delle classi privilegiate ma dalla convergenza dei due fenomeni da cui sarebbe risultata l'accumulazione di capitale sociale *bridging* e *linking*. La disponibilità stessa di questo tipo di capitale risponderebbe quindi ad una logica intimamente democratica: l'effetto cumulativo del suo dispiegarsi starebbe infatti nel riequilibrio della distribuzione delle risorse sociali e politiche anche per mezzo dell'accesso di nuove soggettività prima escluse dall'arena pubblica. L'imperativo coalizionale sembra quindi costituire l'esito necessario delle condizioni di frammentazione sociale che caratterizzano seppure in diversa misura le società urbane di entrambi i lati dell'Atlantico. Secondo questa visione, nessuna forma di redistribuzione è oggi possibile senza che vi sia una sorta di 'conversione ideologica' da parte di settori importanti delle componenti più privilegiate della società urbana sia in forma diretta – attraverso la mobilitazione associativa – sia in forma indiretta – attraverso l'organizzazione di una domanda di nuove politiche per le aree e le popolazioni marginali che rispondano alla stessa logica. Se é l'espansione di capitale sociale *bridging* e *linking* l'unica strada percorribile per il conseguimento di maggiori livelli di equità nelle societa urbane, il pericolo di un'eccessiva specializzazione sociale – che rimandi a quella etnica e razziale - dello spazio é ancora più grave: la segregazione non si configura semplicemente né come il segno della crescente polarizzazione sociale come vuole la nuova geografia economica di ispirazione marxista né come l'ulteriore indebolirsi dell'accesso dei 'poveri' ad una geografia delle opportunità che coincide in larga parte con quella della distribuzione spaziale delle classi privilegiate (Galster, 1995). Ma assume un significato – anche nelle realtà europee – di maggiore rilevanza politica: la citta a più velocità (Donzelot, 2006), non più tipica solo del contesto nord-americano, condurrebbe all'indebolimento delle condizioni stesse della produzione di capitale sociale di *natura bridging* e *linking*, vale a dire la risorsa più preziosa per il funzionamento di una società democratica. La città disfatta – ed in questo anche la parte più militante della letteratura del capitale sociale sembra essere d'accordo con Putnam – sembra portare inevitabilmente con sé il declino della *civitas*, senza la quale non é possibile conseguire una società più equa. In condizioni di segregazione, meno probabile la conversione ideologica delle classi più privilegiate ma sempre sostanzialmente impossibile il successo nell'impiego di capitale sociale meramente conflittuale da parte dei soggetti sociali in posizione marginale nella distribuzione delle risorse. La retorica della *coesione sociale* – diversamente presente in Europa e Nord America - rimanderebbe in parte e seppure implicitamente a questo tipo di argomentazioni pur in presenza di differenze ancora significative: in particolare, la presenza nella società americana di quello che potremmo definire come un grave deficit di universalizzazione – in termini di diritti sociali, prima di tutto – e la diversa morfologia delle forme di mobilitazione, mediazione e rappresentanza politica.

Ma come abbiamo visto – e questo è uno degli insegnamenti più importanti che traiamo dalla presente ricerca - la mera coesistenza di gruppi sociali ed etnico-razziali diversi sullo stesso territorio non è sufficiente a garantire la cooperazione in vista di più larghi obbiettivi di cittadinanza e partecipazione. Sembra che interessi divaricanti – o quantomeno percepiti come tali – oggi siano destinati a produrre spontanemante un capitale sociale e politico ulteriormente divaricante. In entrambi i quartieri oggetto dei nostri casi studio, a colpire è il forte squilibrio nell'accesso al capitale

sociale e politico da parte dei diversi segmenti della composizione sociale. L'opposizione fra domanda organizzata e domanda disorganizzata ha quindi inteso restituire, seppure con le inevitabili approssimazioni, una linea di tendenza che vede i gruppi sociali più marginali – dagli immigrati agli 'esclusi' dell'edilizia pubblica a Roma, dall'Underclass agli affittuari a Baltimore – occupare una posizione molto debole e periferica nel capitale sociale e politico di quartiere. In diversa misura nei due casi studio, le domande collettive di questi gruppi raramente sono formulate e, se lo sono, rimangono complessivamente ininfluenti nei confronti dei processi di formazione dell'agenda di quartiere. L'indifferenza può anche trasformarsi in una non sempre sotterranea conflittualità che vede opporsi i circoli dirigenti dei due quartieri alle popolazioni marginali e – solo nel caso romano - ai loro eventuali rappresentanti. Conflittualità che spesso si esprime attraverso il ricorso alle narrazioni dell'esclusione e della marginatà sociale di cui, in questi casi concreti, si può pienamente apprezzare la strategicità politica.

Ma quali sono gli effetti di questa condizione di monopolio del capitale sociale e politico del quartiere da parte dei residenti più affluenti presente in particolare nel caso di baltimore? Osserva Crenson (1983), nella sua ricerca sulla politica di quartiere a Baltimore:

"It is among the high status residents, paradoxically, that we find the strongest indications of an informal political response to the problems of low-income neighborhoods (…) By themselves in other words, the problems experienced by low-status residential areas are not sufficient to stimulate political action; the individual inhabitants must have a capacity to take action, and the skills, attitudes, and social connections associated with high socioeconomic status evidently provide this capacity. The result, stated simply, is that unofficial political activity is most widespread among relatively rich people who live in relatively poor neighborhoods. Such residents enjoy an especially sharp political edge over their low-status neighbors. It is not simply that they are endowed with the personal resources of high-status people, but that they live in residential areas where these resources are in short supply, and the political resources that accompany high socioeconomic status seem to confer more significant political advantages when their possessors are surrounded by other people who do not enjoy them (…) It suggests that neighborhood diversity does play some part in triggering the informal executive powers of a neighborhood polity, but this diversity is of a particular sort (…) It is the kind of diversity that results when a socially advantaged minority faces a distinctive combination of circumstances. First, they are exposed to problems and aggravations that come from living in a socially disadvantaged community. Second, they enjoyed personal resources that increase their ability to respond to these problems by taking informal political action. Third, the political value of these resources is not reduced by the presence of many other people who enjoy the same resources (…) there is sometimes a tendency for public service activities to occur in neighborhoods where relatively small numbers of local residents are connected with leaders capable of mobilizing the local population at large "

Ma l'attivazione delle componenti più affluenti della popolazione insediata non conduce necessariamente alla diffusione del capitale sociale e politico. Continua Crenson (1983):

"Such circumstances give rise to politically handicapped neighborhoods, where large segments of the local population remain unorganized because existing community groups are unable to accommodate their interests, and because the unmobilized residents lack the skills or the self-confidence needed to create new organizations on their own. The result is that when rich people live in poor and politically disadvantaged neighborhoods, these neighborhoods are likely to stay disjointed. The same kind of neighborhood inequality that stimulates the production of unofficial public services also poses an obstacle to the creation of neighborhood-wide organizations that can claim to speak for residents in general. In the construction of political societies, it appears, one political attainment does not lead naturally to another. The informal executive powers that are exercised among small handfuls of residents may not be consistent with the political integration of the neighborhood as a whole"

In questo contesto, dietro alla troppo facile retorica della partecipazione e della sussidiarietà può quindi nascondersi un grave equivoco che vede l'azione pubblica acriticamente affidarsi a chi sul territorio è più organizzato – a chi è dotato del capitale sociale più forte e capace di trasformarsi in capitale politico – per la co-individuazione delle priorità dell'agenda pubblica e delle politiche che sono chiamate a realizzarla. Il risultato è il netto prevalere di rappresentazioni del quartiere fortemente situate che, come ne caso di Better Waverly, possono anche essere portatrici di una rilevante carica ideologica. Una dimensione viceversa quasi del tutto assente nel caso di Torre Maura, dove è soprattutto per mezzo della differenza generazionale e dell'inerzia del capitale sociale ereditato che si disegnano i profili di 'esclusione' ed inclusione nell'arena di quartiere. Ma in entrambi i casi – tenendo conto delle osservazione sui processi di autoselezione negativa cui accennavamo – ad emergere è una condizione di pericoloso quasi-monopolio del capitale sociale a politico di quartiere di cui le politiche pubbliche non possono non tenere conto. Il problema non sembra essere quindi la scomparsa dell'arena di quartiere, come una diffusa letteratura dell'anomia e della disgregazione sembrano costantemente suggerire, quanto la difficoltà con cui il capitale sociale disponibile si presta a più alti livellli di cooperazione che muovano dall'obbiettivo di una società urbana più equa e democratica. Ed è proprio questa la posta in gioco delle storie di produzione di beni e servizi pubblici offerte nel corso della trattazione.

Costruzione dei luoghi e produzione di beni pubblici Entrambi i quartieri sono stati protagonisti di storie straordinarie di produzione di beni pubblici: il Parco delle Canapiglie a Torre Maura ed, ancor più, il Playground a Better Waverly. I diversi livelli di impegno con il quale i due quartieri si sono prodotti nella realizzazione dei due progetti risentono in gran parte delle attese assai diverse che i residenti nutrono nei confronti dell'offerta di politiche e servizi da parte delle istituzioni politiche. Mentre a Roma, sono le istituzioni politiche – a partire dall'amministrazione comunale – a rappresentare il collettore principale delle domande elaborate nell'ambito dell'arena di quartiere, a Baltimore a svolgere questo ruolo è la Community Development Industry – di cui in qualche misura la stessa amministrazione comunale fa parte - la cui identità fortemente incrementale e sussidiaria vede nella partecipazione diretta dei cittadini nella produzione e gestione di servizi un fatto del tutto naturale, specie in un contesto di scarsità di risorse pubbliche

e private. Più complessivamente, il deficit di universalizzazione 'concreto' che caratterizza la società americana – con lo scarso impegno della dimensione stuatuale in tutte le sue articolazioni nella direzione della soddisfazione di alcuni fondamentali 'diritti sociali', viceversa previsti in gran parte delle costituzioni formali e 'materiali' europee – é molto visibile alla scala di quartiere con l'ulteriore accentuarsi delle differenze sociali ed il forte contenimento della spinta rivendicativa nei confronti delle amministrazioni pubbliche. Alla scala delle due storie che abbiamo raccolto, i due modelli si esprimono appieno nelle diverse modalità con cui i due beni pubblici sono stati prodotti. Nel caso di Better Waverly, i cittadini controllano di fatto l'intero processo – dalla raccolta dei finanziamenti alla realizzazione concreta del progetto fino alla sua gestione; in quello di Torre Maura, i cittadini rivendicano ed ottengono che l'amministrazione pubblica intervenga per la realizzazione di uno spazio verde il cui sviluppo e la cui gestione sono loro successivamente demandati. Ma alla fine dell'intero processo, la sfida è la stessa: garantire il funzionamento del bene pubblico finalmente disponibile garantendo il più largo accesso possibile da parte dei residenti. La forte eterogeneità sociale dei due quartieri determina problemi di regolazione degli usi potenzialmente conflittuali di cui sono portatori gruppi di utilizzatori. In entrambi i casi, sono gli adolescenti 'problematici' a costituire la principale minaccia ad un uso ortodosso dei nuovi beni. Nel caso di Torre Maura, l'esperienza di autogestione del parco, pur nelle sue ridotte dimensioni, ha rappresentato la possibilità di trasformare le reali e potenziali faglie conflittuali dell'arena di quartiere in un seppur faticoso e difficile progetto collettivo. Attraverso il coinvolgimento di tutte le popolazioni e famiglie d'uso – soprattutto di quelle marginali, che non avevano voce nei circuiti più o meno consolidati della rappresentanza – è stato possibile costruire coesione andando al di là dell'amministrazione localistica delle proprie rivendicazioni specifiche. L'idea praticata nei fatti è quella di una capacità federativa dei soggetti più forti che porti all'inclusione e al coinvolgimento di quelli più deboli: in assenza dell'iniziativa degli attori organizzati, questi – giovani e adolescenti – sono, infatti, destinati a rimanere esclusi e senza voce, rifluendo in una conflittualità a bassa intensità incapace di un qualsiasi esito. La rilevanza di un tale approccio è ancora maggiore quando riguarda popolazioni la cui esistenza – in questo caso, giovani e anziani della borgata – si svolge in gran parte in una dimensione iper-locale: la distanza fra l'incomunicabilità e l'impegno nella costruzione di un progetto collettivo, seppur minimale, è quella che esiste fra *confinamento* in uno spazio e *radicamento* in un luogo. Di fronte alla montante retorica dell'urbano come mera espressione di una logica dei flussi, è la costruzione dei luoghi a poter offrire occasioni concrete per restituire agli attori urbani e di quartiere quella capacità coalizionale di cui oggi si lamenta l'assenza. Una capacità che non può essere affidata esclusivamente all'intelligenza e generosità degli attori di quartiere, il cui campo d'azione è sempre più stretto fra le determinanti sistemiche di un mondo sempre più complesso e le urgenze del 'controllo' del territorio e della preservazione del 'legame sociale'. Le nostre città e concentrazioni metropolitane sembrano aver bisogno di capitale sociale di nuova fattura e di politiche che perseguano espressamente - fuori e dentro i quartieri - l'obbietivo di una società urbana più equa e di una democrazia urbana più inclusiva. Ma per fare questo occorre forse concentrarsi sulla domanda di politiche più che sulla loro offerta.

Universalismo, attivazione locale e democrazia urbana L'ansia della modelizzazione pare essere più accentuata su questo lato dell'Atlantico, dove è la Francia a dominare

l'eterno dibattito su alcune fondamentali alternative con le quali ci rassicuriamo sul persistente pluralismo delle esperienze politiche e sociali nel 'mondo occidentale': le coppie universalismo/culturalismo e società di welfare/società di mercato sono fra le opposizioni più frequenti. Sullo sfondo, il fantasma della 'convergenza transatlantica'che a ben vedere, in questi tempi di crisi economica e di ascesa della sinistra americana, sembra divenire sempre più reale. Il confronto fra la crisi urbana in Francia e Stati Uniti e le sue diverse forme di 'trattamento' è da sempre una delle occasioni principali per la verifica dello stato di salute del fantasma (Donzelot, 2003). In un celebre articolo, Loic Wacquant (2006), confronta le condizioni di un *grand ensemble* parigino – La Corneuve – con quelle del ghetto afro-americano di Chicago. La diagnosi è semplice e non sorprendente, soprattutto provenendo da parte francese: le due esperienze non sono comparabili, il livello di devastazione e disinvestimento che si osserva a Chicago non è neanche immaginabile in terra francese. In particolare, mentre negli Usa lo Stato si è completamente ritirato dai territori di relegazione, in Francia esso è ancora molto presente – forse troppo o in modo sbagliato - anche attraverso i mezzi straordinari della *Politique de la Ville*. Lo schema è sempre lo stesso: Stato contro Mercato. Uno schema che pare intercettare solo parte della verità o che quantomeno pare darle uno solo dei tanti nomi cui si potrebbe ricorrere.

Il coinvolgimento dell'Italia in un confronto con gli Stati Uniti – seppure in una ricerca che non ha fini espressamente comparativi - ha il merito di poter in parte aggirare l'eterna discussione sui modelli. In Italia, la storica debolezza della dimensione statuale – nell'incapacità di esprimersi in narrazioni ideologiche unificanti e nella sua relativa fatica nel tenersi al passo con la più veloce dinamica delle politiche pubbliche di gran parte dei nostri partner europei – aiuta ad uscire dalla trappola della mera opposizione fra stato e mercato. Nel campo ristretto delle 'politiche di quartiere' – in condizioni ovviamente profondamente diverse - negli Stati Uniti la presenza pubblica è di gran lunga più rilevante che in Italia e gli stessi livelli di tematizzazione collettiva dei problemi urbani sono infinatemente superiori. Certo, a fare la differenza, è la disponibilità nel contesto italiano di alcuni diritti sociali universali che vengono soddisfatti attraverso la socializzazione della distribuzione di beni che viceversa negli Usa sono oggetto dell'intervento del mercato o del settore no profit. Il carattere straordinariamente sussidiario delle politiche di quartiere negli Usa testimonia di questa tendenza che, ancora una volta, sarebbe però riduttivo liquidare nei termini di una tradizionale alternativa Stato/Mercato. Da questo punto di vista, la Community Development Industry, è un oggetto di grande interesse. Nella sua esperienza convergono tradizioni di mobilitazioni politica anche di orientamento radicale, una forte tendenza alla professionalizzazione che è un portato delle sue dimensioni e della ristrutturazione di cui è stato oggetto ed infine il prevalere di una forte ideologia di mercato di cui il 'civismo proprietario' di cui parlavamo sembra essere l'espressione più coerente. Un costrutto complesso ed affascinante che vede il convergere di caratteri ed orientamenti generalmente considerati come alternativi nell'infaticabile attività di modelizzazione di noi europei.

In Italia, le brevi ed effimere stagioni delle politiche di quartiere non sono viceversa riuscite a sedimentare nuovo capitale sociale sul territorio, questo – in particolare nella realtà romana – è ancora in larga parte formato dall'eredità della ramificata presenza territoriale delle subculture politiche che hanno dominato un cinquantennio di vita repubblicana. Un'eredità che, anche a causa della latitanza di stimoli esterni, non è

stata oggetto di un reinvestimento cosciente al fine di renderla più adeguata alle profonde trasformazioni delle nostre società urbane.
Al di là delle assai prevedibili differenze, in entrambi i casi ad attirare l'attenzione sono, come abbiamo detto, il pressoché totale ripiegamento locale della politica di quartiere, con la progressiva ritirata dalle contraddizioni più ampie della politica urbana (I) e la distribuzione ineguale del capitale politico e sociale fra le diverse popolazioni che ne compongono la platea potenziale (II). Si tratta in una certa misura di due facce dello stesso problema: se, nella dimensione urbana, la promozione sociale e politica dei soggetti 'marginali' non avviene più 'spontaneamente', è la stessa tematizzazione degli obbiettivi di equità a rivelarsi estremamente difficile. Il campo della politica urbana tende così a restringersi mentre, in assenza di alternative, è la logica della paura e dell'indifferenza a governare la frammentazione degli statuti e delle popolazioni che caratterizza i tempi contemporanei. Un circolo vizioso dal quale non pare possibile uscire se non con un'iniezione di capitale sociale di nuova fattura.
Ma cosa c'entrano i quartieri con tutto questo? Nonostante la montante retorica dei flussi, che tende a sopravvalutare qualità e quantità dei fenomeni normalmente collocati in quella rubrica, la 'logica dei luoghi' sembra ben lungi dall'essere scomparsa dal paesaggio delle società urbane di entrambi i lati dell'Atlantico. Da un lato, sono proprio le popolazioni 'marginali' a reinvestire i luoghi data la loro perifericità nei sistemi delle appartenenze strutturali; dall'altro è la stessa mobilizzazione generalizzata di cui parla Castel a candidare la dimensione locale ed iper-locale come spazio potenziale di 'risarcimento' di soggetti e collettività ad essa esposte. Non si tratta di un'ipotesi nuova. Nella storia si sono confrontate tante e diverse 'ideologie democratiche del quartiere' (Coppola, 2009) – di orientamento progressista e conservatore - che si sono esercitare nel pensare il quartiere come spazio essenziale e perfetto di esercizio della partecipazione e della decisione democratiche. Come abbiamo visto, perfino il ghetto è la borgata – seppure per un breve periodo – hanno rappresentato paradossali spazi di libertà ed auto-affermazione per chi vi viveva. Ma era la dialettica con il mondo esterno – come la speranza di una società più aperta alle legittime aspirazioni di queste popolazioni – a riempire di significati nuovi questi luoghi di relegazione. In altre parole, il problema da risolvere non risiede nel quartiere, ma nel complesso della società urbana. Il quartiere, ancora una volta, può però essere d'aiuto nella risoluzione del problema.
A questo proposito, Putnam (2000) ricorda come la risposta diffusa e di massa alle nuove condizioni urbane prodotte dall'industrializzazione sia stata la creazione di un nuovo tipo di capitale sociale, finalmente adatto ai tempi. Di fronte alla facile retorica dell'inevitabile anomia e disgregazione sociali di cui l'industrializzazione e la società di massa erano portatrici, i movimenti e le organizzazioni della *Progressive Era* gettavano le basi per una nuova ed intensa stagione di partecipazione democratica nelle città americane. Il nuovo capitale sociale sostituiva quello vecchio, secondo un modello ripetutosi nei decenni successivi, a testimonianza della persistente vitalità della sfida democratica su entrambi i lati dell'Atlantico. La dinamica dei movimenti collettivi sviluppatisi a Roma e Baltimore fra gli anni cinquanta ed ottanta del secolo scorso – di cui abbiamo ricostruito la storia nel corso della trattazione – ha rappresentato, da questo punto di vista, un'altra importante pagina della costruzione di capitale sociale urbano e della sua trasformazione in capitale politico urbano. In assenza di quel capitale, le popolazioni 'marginali' che della sua produzione erano le

protagoniste, non avrebbero mai potuto accedere a più alti livelli di partecipazione alle risorse urbane.
Come abbiamo detto, sembra che questo meccanismo virtuoso delle nostre democrazie urbane si sia almeno in parte inceppato. Ma il problema non sembra tanto essere l'anomia e l'assenza di capitale sociale, quanto l'impossibilità di pervenire a livelli di cooperazione più ampi e che siano posti al servizio di obbiettivi più elevati. A mancare negli invecchiati ingranaggi della democrazia urbana è, in altre parole, l'olio del capitale sociale delle popolazioni 'marginali' e della sua trasformazione in capitale politico. Un capitale, la cui formazione è oggi possibile solo attraverso il ritorno alla fiducia nell'azione collettiva per la soluzione dei problemi urbani (I), una rinnovata capacità coalizionale fra i soggetti 'marginali' e quelli 'inclusi' (II), ed un esercizio supplementare e straordinario delle funzioni creative della democrazia urbana (III).
Per quanto abbiamo osservato nei nostri casi-studio, i quartieri – ed in particolare quelli che vedono la presenza di popolazioni diverse – possono costituire ottimi spazi di sperimentazione per una nuova stagione del capitale sociale e politico urbani che abbia l'obbiettivo di una società urbana più equa. L'esercizio supplementare e straordinario delle funzioni creative della democrazia urbana dovrebbe arrivare proprio laddove il suo funzionamento spontaneo non è più capace di prodursi, creando politiche che espressamente puntino alla costruzione di nuovo capitale sociale e politico attraverso una rinnovata capacità coalizionale fra gruppi e popolazioni diversi. In questo quadro, il compito più importante delle istituzioni pubbliche pare essere non tanto quello dell'offerta di politiche quanto quello della creazione delle condizioni entro le quali si determini una nuova domanda di politiche, proveniente soprattutto da parte di quelle popolazioni che oggi occupano una posizione del tutto periferica nelle nostre democrazie urbane. La preservazione ed estensione dei diritti sociali universali propri alla tradizione europea, combinata con i principi dell'attivazione propri al civismo americano costituirebbero forse il contesto migliore di questo tentativo che, per ora, non è altro che una suggestione o, più probabilmente, una speranza.

Bibliografia del capitolo

Amin, Thrift, (2006), *Citta'. Ripensare la dimensione urbana*, Il Mulino, Bologna;

Bourdieu, Pierre (1986), *The forms of capital*, in Richardson (a cura di), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Greenwood, New York;

Bourdieu, Pierre (1994*), Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, Seuil, Parigi;

Briggs, Xavier de Souza (1998), *Brown kids in white suburbs: Housing mobility and the many faces of social capital*, Housing Policy Debate 9:177-221;

Compagna, Francesco (1967), *La politica delle citta'*, Laterza, Roma-Bari;

Castel, Robert (2006), *L'assistenza nella storia dell'état providence* , in La Rivista delle politiche sociali, N.2

Castells, Manuel (1977), *The Urban Question. A Marxist Approach*, Edward Arnold, Londra;

Castells, Manuel (1978), *City, Class and Power*, Londra, New York, MacMillan, St. Martins Press;

Castells, Manuel (1983), *The City and the Grassroots: A Cross-cultural Theory of Urban Social Movements*. Berkeley, University of California Press;

Coleman, James (1990), *Foundations of social theory*, Harvard Uiversity Press, Cambridge;

Cremaschi, Marco (a cura di) (2009), *Tracce di quartiere. Il legame sociale nella città che cambia*, Franco Angeli, Milano;

Crenson, Matthew (1993), *Neighborhood Politics*, Harvard University Press, Harvard;

Donzelot, Jacques (2003), *Faire Societé*, Seuil, Parigi.

Ferrarotti, Franco (1974), *Vite di baraccati. Contributo alla sociologia della marginalità*, Liguori, Napoli;

Ferrarotti, Franco (1975), *La città come fenomeno di classe*, Franco Angeli, Milano;

Foley, M and Edwards B (1999), *Is it time to disinvests in social capital?*, Journal of public policy, vol. 12, n.2;

Galster G, Killen S, (1995), *The geography of metropolitan opportunity: reconnaissance and conceptual framework*, Housing Policy Debate 67;

Granovetter, M (1983), *The strength of the weak ties: a network theory revisited*, Sociological theory, Vol.1;

Institute for Policy Studies, Johns Hopkins Univesrity (1995), *Poverty deconcentration as a policy strategy*, Baltimore;

Lash, Christopher (2006), *La ribellione delle elites*, Feltrinelli, Roma;

Marcuse, Peter (1997), *The enclave, the citadel, and the ghetto: What has changed in the post-Fordist U.S. city?*, Urban Affairs Review, n.33;

Polikoff, Alexander (2006), *Waiting for Gautreaux*, Northwestern University Press, Evanston;

Simmel,George (1993) *La metropoli e la vita dello spirito*, Armando editore, Milano;

Szreter, Simon (2002), *The State of Social Capital: Bringing Back in Power, Politics, and History*, Theory and Society, Vol. 31, No. 5

Katznelson, Ira (1983), City *Trenches. Urban Politics and the Patterning of class in America*, University of Chicago Press, Chicago;

Kepel, Gilles (1987), *Les banlieues de l'Islam*, Seuil, Parigi;

Portes, Alejandro (2000), *The two meanings of Social Capital*, Sociological forum, 15, No1;

Putnam, R. (2000), *Bowling alone. The collapse and revival of American community*, Simon and Shuster, New York;

Tonnies, Ferdinand (1979), *Comunità e società*, Edizioni di Comunità, Milano;

Wacquanr, Loic (2006), *Parias urbains*, Seuil, Parigi;

Warren, M.R, Thompson j.P., Saegert, S. (a cura di) (2001), *Social capital and poor communities*

Russel Sage Foundation, New York;

Woolcock, M. (1998), *Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework*, Theory and Society 27,2.