

Dalla Politica del conflitto urbano alla politica della riqualificazione urbana. Il movimento del Community Development negli Usa

Alessandro Coppola

1. ASCESA E TRASFORMAZIONE DELLA COMMUNITY DEVELOPMENT INDUSTRY

Negli anni '60, l'espansione del settore no-profit urbano è soprattutto il frutto della crescente mobilitazione sociale a sostegno di obiettivi di decentramento e di controllo popolare dei servizi e delle istituzioni locali che si esprimono prevalentemente attraverso movimenti quali quello afro-americano per il 'Black Power', ma anche per mezzo delle esperienze ispirate alla tradizione del Community Organizing fondata da Saul Alinsky (De Filippis, 2006). Negli stessi anni, il Governo federale con l'*Economic Opportunity Act* inizia a finanziare le nascenti *Community Development Corporations* (CDC) nel quadro delle ambiziose politiche sociali e urbane della *Great Society* e della *War on Poverty* promosse dall'Amministrazione Johnson. Le nuove strutture, radicate nei quartieri in declino delle *Inner-cities*, promuovono iniziative che vanno dallo sviluppo economico alla riqualificazione fisica, dalla formazione al lavoro al sostegno sociale. L'enfasi sulla partecipazione attiva dei residenti è centrale nella retorica e nella pratica delle nascenti CDC: in diversi casi, il governo federale si trova così a sostenere le correnti più radicali della tradizione del *Community Organizing* (Fisher, 2006), attraverso il finanziamento di CDC fortemente orientate ad obiettivi di mobilitazione conflittuale dei residenti. Una tendenza ben presto invertita dal progressivo spostamento a destra dell'orientamento politico del paese: negli anni '70, l'amministrazione Nixon punta alla depoliticizzazione delle CDC e ad un maggiore controllo della spesa dei fondi federali a livello locale (O'Connor, 1999). Contestualmente, a crescere è il coinvolgimento di grandi organizzazioni filantropiche: e' in particolare la Ford Foundation a essere protagonista della nuova stagione, alla metà degli anni '70, i suoi trasferimenti eguagliano ormai quelli del governo federale. Con il loro trasformarsi in strutture erogatrici di beni e servizi - prevalentemente rivolti alle popolazioni a basso reddito delle *Inner-Cities* - le CDC vengono a costituire i protagonisti di un nuovo 'stato ombra scaturito da profondi processi di ristrutturazione del settore pubblico, lasciandosi definitivamente alle spalle le loro origini 'militanti' (De Filippis, 2006). Nonostante la drastica riduzione dei fondi operata dalle amministrazioni Reagan, il numero di CDC cresce fino alle 2000 unità del 1991. E' la nascita di tre grandi strutture nazionali di intermediazione fra le CDC ed una platea piuttosto ampia di finanziatori privati la *Local Initiatives Support Corporation* (LISC) promossa della Ford Foundation, l'*Enterprise Foundation* e la *Neighborhood Reinvestment Corporation* - a porre le basi per la continua espansione e la ristrutturazione del settore.

Contestualmente, la produzione di *social housing* viene a dominare l'attività delle CDC di nuova generazione. La fine dei programmi federali di *Public Housing* nel 1974, il miglioramento del funzionamento dei mercati creditizi nelle Inner-Cities in gran parte determinato dal *Community Reinvestment Act* del 1977 e l'introduzione, con il *Low-Income Housing Tax Credit* nel 1986, di norme volte all'incentivazione della produzione privata di alloggi per i redditi medio-bassi, conducono all'imponente espansione dell'offerta immobiliare proveniente dal settore no-profit: nel 1986-87, le CDCs producono più alloggi 'sociali' dello stesso Governo Federale (Stoutland, 1999). Nel contesto di quartieri colpiti da forme parossistiche di disinvestimento, è la combinazione fra crediti fiscali, trasferimenti delle fondazioni e del settore pubblico e la disponibilità di terreni a prezzi virtualmente nulli a sostenere la produzione immobiliare del settore no-profit (Vidal, 1995). Negli anni duemila, le CDCs sono divenute ormai 4600, a fronte delle 1500-2000 censite alla fine degli anni '80. Una crescita cui si accompagnano l'aumento delle dimensioni finanziarie e organizzative medie e la crescente professionalizzazione del loro stile d'azione.

A partire dagli anni '90, a modificare ulteriormente la cultura di quella che ora è definita come Community Development Industry (CDI) è una nuova e più forte enfasi sul mercato come strumento privilegiato per intervenire sulle condizioni dei quartieri svantaggiati. Sulla base di un modello che vede nella questione sociale il risultato della disconnessione delle popolazioni escluse dalle opportunità dell'economia di mercato (Coppola, 2009), la CDI ri-orienta le proprie priorità in direzione dello sviluppo dei quartieri deprivati attraverso politiche di aggressiva attrazione degli investimenti privati (Stoecker, 1999). E se la priorità è 'la formazione di una base economica sostenibile per le Inner-Cities, essa non può che essere conseguita nello stesso modo in cui è stata conseguita altrove: per mezzo d'iniziativa private volte al profitto, d'investimenti fondati sull'interesse economico e di un genuino vantaggio competitivo' (Porter, 1995): una convinzione incarnata dall'azione di organizzazioni quali l'*Initiative for a Competitive Inner-City* e l'*Emerging Markets Neighborhood Initiative* (De Filippis, 2006). Le *Inner-cities* sono così viste come mercati sotto-utilizzati da reintrodurre nei circuiti della valorizzazione urbana con il sostegno di una nuova generazione di politiche volte all'attrazione e incentivazione degli investimenti privati (Newman e Lake, 2006), mentre la redistribuzione delle risorse non può più rappresentare la priorità delle politiche di *Community Development* che viceversa devono puntare all'aumento della produttività locale come strada maestra per la fuoriuscita da condizioni di svantaggio sociale e spaziale (Wiewel, 2006). Occorre quindi muovere da un modello fondato sui bisogni locali a uno che privilegi il potenziale di mercato delle Inner-Cities: gli *assets* dei quartieri deprivati - vantaggi localizzativi, qualità architettonica, spazi pubblici - possono essere combinati strategicamente in progetti di sviluppo che abbiano l'obiettivo di intercettare una domanda di mercato ora non pienamente espressa. La combinazione fra un'offerta pubblica d'incentivi

fiscali e deregolamentazione urbanistica da un lato e il ricorso massiccio ai prodotti più complessi e rischiosi dell'industria finanziaria dall'altro può assicurare un sostenuto afflusso d'investimenti nelle aree urbane a 'mercato debole' (Carr, 1999), in particolare nelle cosiddette 'Weak Market Cities' (Brooking Institute, 2005; CASE, 1996) nelle quali si concentra una parte consistente della CDI.

2. COMMUNITY DEVELOPMENT A DETROIT, PITTSBURG E BALTIMORE

A *Detroit* è il terminale locale della grande intermediaria nazionale Lisc a dominare l'architettura locale della CDI, di cui fa parte La *Greater Corktown Development Corporation* (GCDC) attiva nel quartiere di Corktown. Oggetto di decenni di violento disinvestimento, il quartiere ha perso negli anni gran parte della popolazione residente, della rete commerciale e delle attività economiche. Estesi programmi di demolizione hanno nel tempo rimosso il costruito in eccesso, lasciando dietro di sé ampie aree vuote in un contesto a bassissima densità. In questo quadro, GCDC si dice portatrice di un 'approccio olistico' caratterizzato da "un'alta produttività al servizio della realizzazione di progetti di grandi dimensioni e ad alto impatto" nelle aree dello sviluppo immobiliare e di quello economico (GCDC, 2007). Le iniziative immobiliari di GCDC, realizzate sulla base di combinazioni assai sofisticate di finanziamenti pubblici e privati e di esenzioni fiscali, intendono rispondere ad una domanda eterogenea e orientata alla proprietà: la speranza è che le nuove realizzazioni del settore no-profit conducano alla rivalorizzazione delle aree ancora libere e all'arrivo di nuovi investimenti, questa volta completamente privati. Contestualmente, oltre al sostegno finanziario di nuove iniziative commerciali, GCDC persegue un più ambizioso progetto di rilancio economico del quartiere fondato sul turismo. Sarebbero due, in particolare, i progetti capaci di attirare nuovi flussi turistici: una casa museo dedicata alla vita quotidiana della working-class a Detroit ed uno spazio espositivo dedicato alla storia del baseball da realizzare nell'ambito di un più ampio progetto di riconversione dell'area occupata dal vecchio stadio attualmente in via di demolizione. A *Pittsburgh* è la *Pittsburgh Partnership for Neighborhood Development* (PPND), da poco affiliata a Lisc, a costituire la struttura egemone nell'ambito della locale CDI. Sono in gran parte gli attori economici locali - fondazioni e grandi imprese - a sostenerne il finanziamento, partecipando direttamente al governo dell'organizzazione. La *North Side Leadership Conference* (NSLC) opera nel quadrante nord della città, un'area socialmente composita in cui convivono quartieri di classe media e quartieri a forte concentrazione della povertà. Composta da 14 organizzazioni di quartiere e due importanti attori economici - un ospedale ed una multinazionale alimentare localizzata nell'area - NSLC dispone di uno staff di 12 persone. Dal 2000, NSLC si è dotata di una struttura finanziaria no-profit finalizzata al

finanziamento di progetti di sviluppo nell'area, il *Northside Community Development Fund* (NSCDF). Anche nel caso di NSLC, l'enfasi degli ultimi anni è tutta sullo sviluppo del potenziale di mercato dell'area e la concentrazione degli interventi. Secondo NSLC, "nell'area vi era una prolifica produzione di progetti, ma mai sufficiente a influenzare significativamente nessuno dei mercati dell'area: il risultato era un po' di case nuove dappertutto ma nessun effetto durevole." Per questa ragione, "la sfida di NSLC è di continuare a lavorare per l'insieme del NorthSide, ma concentrando le risorse sui quartieri che sono più sensibili al mercato" (NSLC, 2008). L'impegno si concentra ora nel quartiere di *Deutchtown* che, attraversato dall'arteria principale dell'intera area, è percepito come la 'vetrina' dell'intero *North Side*: l'obiettivo è quello di immetterlo nei circuiti del consumo culturale e ricreativo, promuovendone aggressivamente l'immagine attraverso le attività di marketing e sostenendo l'apertura di nuove attività economiche che contrastino la pervasività di quelle tipiche dei quartieri a basso reddito. NSLC è inoltre attivamente coinvolta nella realizzazione di un nuovo *Casino*: attraverso un accordo con i promotori privati dell'iniziativa, l'organizzazione ha ottenuto il riconoscimento di una preferenza occupazionale per i residenti dell'area – per i quali ora gestisce un ampio programma di formazione al lavoro – e l'investimento in iniziative immobiliari e di rivitalizzazione commerciale. A *Baltimore*, sono alcune fondazioni cittadine a rappresentare gli attori più influenti della locale CDI. Queste, oltre a promuovere iniziative proprie, contribuiscono al finanziamento dei programmi di una struttura intermedia dalle dimensioni ridotte, la *Baltimore Neighborhood Collaborative* (BNC). La *Greater Homewood Community Organization* (GHCC), attiva nel quadrante settentrionale della città, è nata su iniziativa delle tre più importanti istituzioni dell'area: due atenei e un ospedale. Anche in questo caso, si tratta di un'area socialmente composita in cui convivono quartieri molto affluenti e quartieri a forte concentrazione della povertà. In virtù delle sue consistenti dimensioni – sono ben 37 le posizioni retribuite – GHCC è capace di promuovere programmi che spaziano dallo sviluppo economico alla sicurezza urbana, dal sostegno educativo all'accoglienza degli immigrati. Se a livello locale il principio della partnership si esprime attraverso l'esercizio di una funzione di intermediazione fra le organizzazioni di quartiere e la più ampia CDI, a livello urbano essa si esprime attraverso la formazione di partnership che hanno l'obiettivo di utilizzare appieno le potenzialità di mercato dell'area: è questo il caso della *Station North Partnership* che ha l'ambizione di trasformare un'area oggi relativamente depressa in un nuovo 'quartiere delle arti'.

3. CONCLUSIONI

La devoluzione di gran parte delle funzioni di riqualificazione urbana e di produzione di housing sociale alla CDI ha goduto negli anni di un consenso

pressoché unanime nell'arena politica. Viceversa, studiosi e *policy makers* hanno rilevato non solo incongruenze e inefficienze nell'offerta di beni e servizi da parte della CDI, ma anche le sue ambiguità ideologiche. La sua ascesa sarebbe dovuta non alla sua efficacia quanto alla crisi di consenso di più tradizionali politiche sociali e di quartiere, quali quelle promosse dalla *Great Society* e dalla *War on Poverty* (Lemann, 1994). Sospesa fra l'ambizione progressista dell'autodeterminazione delle popolazioni escluse, l'enfasi liberista sul ruolo del mercato e quella conservatrice sulla rottura della 'cultura della povertà', la CDI si troverebbe facilmente a godere del consenso sia della destra sia della sinistra (Kirkpatrick, 2007). Critica diffusa é la percepita funzionalità delle CDCs ai nuovi *Urban Regimes* neo-liberali: in particolare, sono il ruolo delle CDCs nella cooptazione e 'normalizzazione dei movimenti sociali urbani (Gittel, 1980), il loro ridotto radicamento popolare (Goetz and Sidney, 1994) e il peso nella loro agenda di politiche dell'offerta fortemente orientate al libero mercato, a costituire altrettanti luoghi comuni critici di un modello che 'dietro alla sua immagine dal sapore socialista nasconderebbe una realtà ben più conservatrice' (Stoecker, 1997). Sarebbero inoltre la stessa espansione, razionalizzazione e professionalizzazione del settore a ulteriormente approfondirne la depoliticizzazione e la torsione di mercato: il quasi monopolio di strutture quali LISC ed Enterprise Foundation nel finanziamento delle CDC si sarebbe risolto in una loro secca perdita di autonomia. Inoltre, la stessa cultura dell'intermediazione avrebbe spinto le CDCs a concentrarsi di più sulle relazioni che stabiliscono con gli altri attori del sistema che sulle relazioni con i residenti dei quartieri nei quali operano (Newman e Lake, 2006). Più complessivamente, a essere stigmatizzato è il tradimento delle tradizioni più radicali del *Community Organizing*, con l'avvento del paradigma del *Community Building* (De Souza Briggs, 2001) che – con la sua enfasi sul ruolo dei residenti nella produzione ed erogazione di beni pubblici locali – condurrebbe a una sottovalutazione dei fattori strutturali determinanti le condizioni di svantaggio sociale e spaziale ed all'abdicazione da una visione trasformativa dei più complessi equilibri societali (De Rienzo, 2006). Se molte di queste critiche sembrano essere il frutto di una visione in parte anacronistica delle società urbane, il forte riorientamento delle CDCs in direzione del mercato appare però evidente: una svolta rilevante rispetto alle origini pur plurali del movimento. Allora era il problema dell'azione collettiva delle popolazioni svantaggiate concentrate delle *Inner Cities* ad essere posto al centro della cultura diffusa del movimento. Per alcuni degli stessi programmi federali di quegli anni, non si trattava semplicemente di facilitare l'integrazione di queste popolazioni nella società *mainstream*, ma anche di rimuovere gli ostacoli che ne impedivano una piena partecipazione politica, a partire da una democrazia urbana eccessivamente condizionata dalle *political machines* municipali. Viceversa, oggi l'approccio prevalente pare vedere nella scarsa valorizzazione di mercato dei quartieri deprivati il problema principale. A cambiare così – e in modo fondamentale - è la stessa concezione della

cittadinanza urbana: l'integrazione sociale e la coesione della società urbane sono qui il frutto dell'estensione dei benefici del mercato a quei soggetti che ne risultano esclusi. La CDI conosce così una torsione che sembra ricondurla a quello che è stato definito come il *Social Investment State* (Donzelot, 2008): secondo questo approccio, le nuove politiche sociali urbane devono perseguire l'obiettivo di una democratizzazione della distribuzione del capitale competitivo nell'insieme della società urbana, attraverso un più largo accesso a 'beni di cittadinanza' quali la proprietà immobiliare e una presenza dinamica sul mercato del lavoro. In questo quadro, l'azione collettiva, che pur rimane a far parte dell'orizzonte operativo delle CDC, deve essere volta alla costruzione del mercato, unica garanzia per l'affrancamento dalle condizioni di svantaggio sociale. A resistere e consolidarsi - in un quadro di tendenziale svuotamento partecipativo a favore di modelli organizzativi più verticali - sono forme di 'civismo proprietario' (Coppola, 2008) che si rivelano una risorsa straordinaria per la 'tenuta' dei quartieri urbani e la produzione di beni pubblici in contesti molto difficili, senza però conseguire risultati apprezzabili né nell'attivazione politica delle componenti più 'svantaggiate' della popolazione né nella 'risalita in generalità' delle agende di quartiere (De Leonardi, ...): 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. Ad essere fuori discussione è però la necessità di attrarre nuovi attori e residenti che per reddito e stile di vita appartengano pienamente alla società *mainstream*, l'importazione dei cui valori è necessaria se si vuole investire sulla produttività 'locale'. Questo è il senso del passaggio dall'enfasi sui 'bisogni locali' a quella sul 'potenziale di mercato': a risultarne è una sorta di 'geografia prioritaria' ribaltata, per la quale gli investimenti della CDI sono orientati ai segmenti meno deboli della composizione sociale dei quartieri anche per prevenirne la fuga. Sussidiare, attraverso l'intervento del settore pubblico e di quello no-profit, realizzazioni immobiliari per una domanda medio-alta diviene socialmente desiderabile e giustificabile quando si crede che 'l'unico modo di aiutare i poveri è portargli vicino un po' di classe media'. E' in questo quadro che avviene la paradossale 'glocalizzazione' dei quartieri deprivati: da un lato essi sono 'globalizzati' in virtù dell'enfasi sulla loro integrazione nell'economia urbana e dei suoi flussi, dall'altro essi sono confinati in una dimensione iper-locale con la pressoché totale depoliticizzazione del loro rapporto con le dimensioni urbane e regionali. In particolare, il contesto di acute disparità territoriali nella distribuzione delle risorse economiche, sociali ed anche politiche che caratterizza gran parte delle regioni urbane del paese pare 'naturalizzarsi', non essendo considerato passibile d'intervento e mobilitazione politiche: l'unica soluzione sta quindi nello spingere i quartieri deprivati - con il soccorso della CDI e delle amministrazioni pubbliche con i loro sussidi e 'fiscalità di vantaggio' - a partecipare alla corsa della competitività urbana. Ma nonostante il continuo riferimento a 'credibili

indagini di mercato', le strategie di sviluppo della CDI sembrano voler rispondere a una domanda spesso immaginifica. Complessivamente, a scomparire dall'orizzonte della politica di quartiere non è l'azione collettiva, quanto una sua precisa lettura: quella secondo cui gli squilibri che affliggono le nostre società urbane non sono un mero fatto di natura, ma il risultato di fattori che sono 'politicamente' nel controllo di chi della *civitas* - sempre più irreperibile in regioni urbane che vanno ben oltre i confini della rappresentanza elettiva - è cittadino.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Carr, J. (1999), *Community, capital and markets: a new paradigm for community reinvestment*, The NeighborWorks Journal.

Coppola, A (2009), *From Exclusion to Empowerment*, Johns Hopkins University.

Donzelot J. (2008), a cura di, *Villes, violence et dépendance sociale. Les politiques de cohésion en Europe*, La Documentation Française, Paris.

De Fillipis, J. e Saegert, (2006) S. *The Community Development Reader*, Routgers.

Gittel, M. (1980), *Limits to Citizen Participation: The Decline of Community Organizations*, Sage, Beverly Hills.

Goetz, E.G. e Sidney M, (1994), *Revenge of the Property Owners: Community Development and the Politics of Property*, Journal of Urban Affairs, Vol. 16, N. 4.

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

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

Newman K. e Lake, R. (2006), *Democracy, bureaucracy and difference in Us community development politics since 1968*, Progress in Human Geography, 30.

Kirkpatrick, L. (2007), *The Two logics of Community Development: Neighborhoods, Markets, and Community Development Corporations*, Politics and Society, n. 35.

O'Connor, A. (1999), *Swimming against the tide* in Ferguson R. e Dickens W. (a cura di) *Urban Problems and Community Development*, Brooking Institutions.

Okagaki, A. e Moy K. (2008), *Changing capital Markets and Their Implications for Community Development Finance*, Brooking Institute.

Porter, M. (1995), *The Competitive Advantage of the Inner City*, Harvard Business. Review, May-June.

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

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

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