

**Convegno Nazionale della Società Italiana di Scienza Politica
Università di Roma, Facoltà di Scienze Politiche LUISS Guido Carli
17-19 Settembre 2009**

Panel: “Strategie e strumenti di politica pubblica”

Chairs: Giliberto Capano e Andrea Lippi

**Le politiche urbane. Aspetti del policy-making contemporaneo e tradizioni di analisi.
Francesca Gelli**

1. Premessa

Mi è stato chiesto di presentare un paper sulle politiche urbane.

La traccia che ho abbozzato si colloca entro un percorso di ricerca su cui, a tappe, sto lavorando da tempo. Quello che mi sta interessando esplorare infatti è il contributo della scienza politica allo studio della città. Nella scienza politica americana questo studio è centrale, assai coltivato, su di esso si è costruita una poderosa tradizione di indagine teorica ed empirica. La stessa cosa non si può dire per la scienza politica italiana, il tema non trova spazio nell’agenda di ricerca se non che molto marginalmente e comunque senza incidere sulla crescita della disciplina, in generale.[\[1\]](#)

Colpisce, ancor più, il contributo che è venuto allo sviluppo della scienza politica americana e della teoria politica dallo studio delle città. Elementi di teoria politica, ampiamente in uso e che costituiscono o hanno costituito acquisizioni rilevanti anche nella nostra costruzione disciplinare, hanno origine dall’analisi del processo politico urbano. Mi sono avventurata nell’esposizione di questa tesi, in un lavoro che ho presentato in occasione del precedente Congresso Sisp, ad un panel organizzato assieme con Mauro Calise (“Policy analysis and political theory: a view from the city, past and present”), Theodore Lowi discussant.[\[2\]](#) Lowi emerge come un esponente importante e un riferimento negli anni ’60-’70 per lo studio del processo politico urbano, assieme a Dahl, Banfield, Wildavsky, Pressman, Bachrach e Baratz, Elazar, Ostrom Tiebout e Warren, e altri, autori noti tra una folta schiera di studiosi che si sono dedicati allo studio della città e delle politiche urbane con gli strumenti dell’analisi politica.[\[3\]](#) Gli apporti fondamentali, sul piano della teoria politica, sono alla teoria democratica (in particolare, la qualità ovvero l’effettività della democrazia). Avanzamenti di rilievo si osservano inoltre nella definizione di metodi di indagine empirica e analisi “micro” dei fenomeni politici (così, lo studio di caso, metodologie di inchiesta). Ma il terreno più praticato è probabilmente quello delle politiche pubbliche. Su questo il dibattito si è arricchito anche attraverso critiche mordenti e contrapposizioni nette (esemplare, la polemica di Lowi con Lindblom, 1970). Nell’analisi del processo politico urbano, in particolare, la città viene assunta come ambiente analitico ideale per osservare l’intreccio di politica e politiche. “Micro” e “macro” sono piani conoscitivi compresenti, che entrano spesso in tensione dialettica, nella ricerca urbana di carattere politologico alla quale mi sto riferendo.

L'ambito dei *policy studies* viene dunque investito su due fronti, che di seguito provo a delineare (per ragioni espositive calcandone un po' la distinta articolazione):

1) le politiche urbane si delineano come un settore specifico delle politiche pubbliche, l'analisi delle politiche per le città così come la progettazione delle politiche urbane trattano di strumenti e tecniche, logiche, strategie, programmi, attori dell'azione pubblica, con un focus sull'efficacia dell'intervento dello Stato ovvero del sistema politico-amministrativo nelle città (secondo finalità valutative e/o prescrittive, con riferimento alle condizioni di successo degli interventi), assumendo una prospettiva multilivello e multiattoriale, in considerazione del fatto che i programmi vedono la partecipazione di vari livelli di governo e di amministrazione, di soggetti pubblici e attori privati, in partnership più o meno formalizzate. Questo filone interpretativo e di elaborazione è assai sviluppato per altro in vari paesi europei, che vantano tradizioni consolidate di programmi di intervento pubblico nelle aree urbane, concepiti a livello nazionale, sui cui esistono varie ricerche comparative; nell'ultimo ventennio, inoltre, un apporto importante all'innovazione nelle politiche urbane è venuto dall'Unione Europea, in relazione ad alcune iniziative, molto note, lanciate dalla Commissione, che hanno dato luogo a molteplici corsi di implementazione locale, con esiti di successo e non. Nella programmazione dei fondi strutturali 2007-13 e nella politica di coesione regionale si concentrano nuove iniziative di politiche urbane, nell'asse-città.

2) oggetto d'interesse delle politiche urbane è la città come ambiente interattivo di produzione delle politiche; lo sguardo è alle interconnessioni ma anche alle sovrapposizioni, interferenze ("the independent interdependence") di iniziative e programmi, poste in gioco, coalizioni di attori, mobilitazioni, eventi, dunque alla *governance* urbana intesa come "effetto di governo". La riflessione sulle politiche urbane e l'analisi politica della città solleva questioni su quello che chiamiamo *l'approccio di politiche*, più radicalmente. Da un lato, sul piano degli effetti, la presa d'atto è di un'eccedenza, rispetto alle intenzioni e ai progetti, alle decisioni, ai piani (Wood...). Dall'altro, l'analisi del processo politico urbano mette a fronte di come, connaturata alla condizione urbana, vi sia l'esperienza delle differenze – soggetti che esprimono differenti idee e credenze, interessi, appartenenze, preferenze coesistono nella città, con esiti di convivenza e di conflitto. Per il singolo come per i gruppi organizzati la città è un campo di relazioni, di lotta, tra istanze e desideri diversi e mutevoli, di sperimentazione degli aspetti di contraddittorietà ma anche radicamento delle costruzioni politiche e sociali identitarie. Il processo politico urbano è, da questo punto di vista, una costruzione sociale, nel senso che è *esito (prodotto) di interazioni sociali*. Lo studio delle politiche urbane diventa lo studio del "partisan mutual adjustment", del "social problem solving" (Lindblom,).^[4] Ma proprio questa costitutiva pluralità e molteplicità dà luogo ad interpretazioni ambivalenti del carattere politico della città (non solo sul versante degli studi e delle analisi, per così dire).

Se la città attraversata da conflitti appare "as a setting for politics" (Banfield e Wilson, 1963), la questione è, che ruolo può avere la politica e che spazio hanno le politiche nella definizione delle modalità di intervento e di risoluzione dei conflitti? In altri termini, qual è il trattamento che il sistema politico fa della produzione sociale di diversi interessi e opinioni? Il rischio è che le politiche siano considerate piuttosto come strumenti tecnici per la risoluzione dei problemi, configurandosi come corsi specializzati di intervento, e che la questione della maggiore efficacia delle azioni venga trattato come un problema di conoscenze tecniche e di strumentazione – la ricerca di più adeguate e perfettibili modalità organizzative, di modelli di gestione e di controllo, o di "buone pratiche" (secondo l'ultima tendenza in voga, più soft rispetto alla modellistica del

passato, incentrata sulla messa a punto di *best and good practices*, catalogate e disponibili in banche dati, e varie tecnologie di *policy transfer*).

Dunque, se anche la pianificazione concepita come progettazione e organizzazione di decisioni a-priori per la risoluzione dei problemi sociali viene messa in crisi, resta comunque a fare problema la questione dell'integrazione. Insoddisfazioni o problemi di integrazione costituiscono una domanda di e un'opportunità per l'intervento pubblico. Le politiche urbane offrono svariati dispositivi di integrazione per il trattamento di tali domande. *Come programmi per le città*, si sono proposte sempre più proprio come strumenti del conseguimento di obiettivi "positivi" di integrazione, poggiandosi su teorie che sono mutate negli anni, perfezionando modalità di attuazione e gestione, in una costante ricerca di innovazione e sperimentazione (che riguarda, ad esempio, i modi di mettere in relazione/in rete gli attori e i soggetti interessati dalla politica, di attivare conoscenze e risorse, di considerare il ruolo degli esperti). In particolare, *lo studio* delle politiche urbane nell'affermazione del nuovo paradigma "dell'approccio integrato" è cresciuto a livello tecnico e metodologico, ad esempio sul piano dell'analisi dei problemi (occorrendo offrire quadri integrati e trasversali di conoscenze), o della delineazione di interventi integrati (che promuovono integrazione tra settori di intervento, tra soggetti di decisione, etc.). Il ruolo dell'esperto di politiche urbane si è configurato pertanto secondo varie specializzazioni – di analista, facilitatore dei processi di interazione, reticolista, progettista di processo (ad esempio, di percorsi strutturati di partecipazione). Su questo punto torneremo in seguito.

2. Le politiche urbane nell'esperienza e nel racconto di Barack Obama.

Per entrare nel cuore delle questioni rilevanti alle politiche urbane – come: studio mirato alla comprensione del processo politico urbano, analisi per l'intervento urbano, progettazione di programmi – *l'autobiografia scientifica* di Barack Obama può costituire un buon ancoraggio. Il riferimento è al volume "Dreams from My Father. A Story of Race and Inheritance" (1995), tradotto e pubblicato in Italia nel 2007 con il titolo "I sogni di mio padre. Un racconto sulla razza e l'eredità".^[5] La seconda delle tre parti di cui è composta l'opera è dedicata all'esperienza di coordinatore di comunità nella città di Chicago, ripercorsa retrospettivamente dalla decisione maturata nel 1983, che avvia un percorso la cui prima tappa si concluderà nel 1987, con l'iscrizione ad Harvard. In 140 pagine Obama racconta il suo incontro con la politica e le politiche in una grande città, da un osservatorio privilegiato quale può essere quello dell'impegno, personale e professionale, a costruire le condizioni per un cambiamento concreto nelle condizioni di vita delle comunità nere che abitano quartieri periferici e degradati di Chicago. Ad animarlo, la convinzione che il cambiamento che è necessario operare a livello delle istituzioni, in primo luogo quelle di governo, debba partire dalla società, diremmo, "dal basso":

"Ogni volta che i miei colleghi universitari mi chiedevano cosa facesse un coordinatore di comunità avevo difficoltà a trovare una risposta. Preferivo invece pronunciarmi sulla necessità di un cambiamento. Cambiamento nella Casa Bianca dove Reagan e i suoi scagnozzi portavano avanti i loro loschi affari. Cambiamento nel Congresso, accondiscendente e corrotto. Cambiamento nell'umore della nazione, ossessivo e maniacale. Il cambiamento non partirà dall'alto, sostenevo. Il cambiamento partirà dal popolo" (Obama, 2007,153).

Nei quartieri periferici del South Side, tenta di organizzare iniziative per favorire l'occupazione, l'istruzione, per migliorare lo stato fisico e ambientale dei luoghi, di spazi pubblici, strade e abitazioni; cerca di mettere in relazione gli abitanti con le istituzioni locali, di costruire attenzione per i problemi della gente nera e delle classi meno agiate, sensibilizzando l'opinione pubblica cittadina, provocando l'intervento dei media. Si scopre un "planner" appassionato, che ascolta, che raccoglie le storie di vita di operatori, della gente comune, in questo non sentendo venire meno la capacità analitica e critica, perché nelle storie trova radici per costruire senso nelle organizzazioni di comunità (Weick, 1997). Ripetutamente e dichiaratamente Obama affermerà in seguito (nel corso dell'ultima campagna elettorale, nei discorsi pronunciati da Presidente) il valore di quegli anni di lavoro sul campo, ritendendoli essenziali nella formazione della sua cultura politica. L'impostazione stessa dei nuovi programmi federali di intervento nelle città, lanciati dalla sua Amministrazione, sarà posta in connessione con gli apprendimenti derivanti da quella esperienza, la maturazione di un approccio "dal basso", nella consapevolezza della rilevanza delle situazioni locali di produzione della politica.

"... "I received my greatest education on Chicago's South Side, working at the local level to bring about change in those communities and opportunities to people's lives" (Obama, 2009)[6]

Nel testo citato in apertura, Obama offre una descrizione dettagliata del lavoro di coordinatore di comunità (negli anni '80 già ampiamente riconosciuto e codificato, come evidenzia la disponibilità di una manualistica dedicata), delle tattiche d'azione impiegate, in presa diretta con l'organizzazione informale della gente povera, le iniziative della cittadinanza attiva, le logiche di intervento delle istituzioni locali e federali, le decisioni e non decisioni dell'apparato politico e amministrativo, le pressioni degli interessi economici. I fallimenti delle politiche pubbliche nei quartieri cosiddetti "difficili" (cosiddetti perché resistenti agli obiettivi e alle logiche dell'intervento pubblico), che immancabilmente deludono le grandi aspettative di Washington, consentono di constatare i diversi limiti dei modelli di pianificazione adottati nei programmi: i piani di riqualificazione "integrali" fondati sugli assunti della razionalità comprensiva, quelli aderenti alle varie parabole del riformismo, che tentano forme di coinvolgimento e partecipazione dei destinatari degli interventi, funzionalmente all'anticipazione dei conflitti o ai principi dell'*advocacy planning*, fino alle soluzioni dell'incrementalismo. Emerge il potere di idee ampiamente socializzate ad inibire il cambiamento, tra pregiudizi, credenze religiose e radicamenti identitari su basi etnico-razziali o di gruppo. Di qui la necessità, per il coordinatore di comunità, di capire le diverse visioni, percezioni, volontà. Sulla strada già teorizzata da Donald Schön (1978) come strategia di cambiamento, l'obiettivo diventa riorientare la definizione del problema per incidere sui processi di decisione e aumentare l'efficacia della politica, lavorando alla destrutturazione e successiva ristrutturazione dei *frames*, valorizzando le forme di conoscenza interattiva (dal *problem solving* al *problem setting*). Il racconto alterna descrizioni capaci di restituire nel micro le situazioni problematiche affrontate, le soluzioni tentate in un percorso spesso faticoso fatto di piccoli e grandi successi e insuccessi, a toni quasi prescrittivi, attraversato come è dalla tensione a comunicare apprendimenti a carattere più generale, tra indicazioni metodologiche-operative e orientamenti valoriali. L'esperienza della città, della politica e delle politiche urbane costituiscono di fatto il terreno di scavo per una causa più grande: quella della libertà e dell'eguaglianza di tutti i cittadini, ovvero, l'affermazione dei principi democratici, nella versione più radicale della democrazia. Da questo punto di vista, le

politiche urbane si collocano come strumenti per agire in concreto una politica redistributiva, di uguagliamento, ovvero di contrasto alle disuguaglianze, ma anche di gestione di duri conflitti sociali. Mentre, sul piano simbolico, la sfida è la costruzione di un senso di comunità:

“(...) le comunità non erano mai date per scontate in questo paese, almeno per i neri. Le comunità dovevano essere create, per le comunità bisognava combattere, bisognava curarle come si fa per un giardino (...) le comunità si espandono e di contraggono come i sogni degli uomini, e nel movimento per i diritti civili i sogni erano stati grandi (...)” (Obama, 2007, 154).

La politicità delle politiche urbane emerge, chiara.

Di seguito proponiamo tre storie di politiche urbane, restituite da Obama nella forma del case-study. Nei termini di Bruner (1998), diremmo, con attenzione alla struttura narrativa che consente di mettere in rilievo le percezioni degli attori, di proporre una plausibile cronologia degli eventi, e alla struttura analitica. La proposta è quella di guardare allo studio di caso come incontro (incrocio) di due forme diverse di organizzazione dell’esperienza e di costruzione della realtà (del contesto): quella del pensiero paradigmatico o logico-scientifico e quella del pensiero narrativo. Il primo è attraversato dalla tensione a produrre generalizzazioni, l’interesse è alla ricerca del vero – dimostrabile –, all’elaborazione di previsioni, che dovranno poggiarsi su basi di argomentazione razionale e presupposti di verificabilità empirica. Il secondo è volto alla ricerca della verosimiglianza, pertanto, al piano delle intenzioni e delle conseguenze, attese e non, delle azioni umane. Il pensiero narrativo considera con molta attenzione proprio il particolare, mirando ad approfondire la conoscenza delle esperienze.

Gli esempi, tra astrazione e *fabula*, ci introducono ad un tipo di osservazione e descrizione che parte dal micro, apprendendo dalle pratiche, in “un andirivieni di pensiero ed azione”.

Queste storie ci aiutano a definire, per alcuni aspetti, che cosa sono le politiche urbane, di che cosa si occupano, a chi servono, quali sono i molti (e ambivalenti) ruoli degli addetti ai lavori, in questo campo.

Il primato della conoscenza interattiva per la risoluzione dei problemi sociali emerge come un carattere fondamentale dei processi di costruzione delle politiche urbane, ponendo numerose domande all’analista/esperto di politiche.

2.1 Esempio 1. Inchiesta ad Altgeld Gardens

Iniziato il lavoro di coordinatore di comunità, il primo obiettivo è capire che cosa non va nei servizi di promozione dell’occupazione in un’area molto disagiata dell’estrema periferia sud di Chicago, ove si trova il complesso abitativo di Altgeld Gardens (cosiddetto per la presenza di un boschetto nelle vicinanze di un fiume). L’area si presenta caratterizzata dalla compresenza di funzioni tra loro non compatibili o evidentemente in conflitto. Effetti, attesi e non, di decisioni localizzative di diversa natura si sono accumulati nel tempo determinando una situazione altamente problematica, percepita come di degrado ambientale, fisico e di isolamento sociale. L’insediamento di varie attività produttive (decine di fabbriche, un’acciaieria, siti di scarica funzionali allo stoccaggio dei rifiuti prodotti) è stato accompagnato dalla realizzazione di un complesso abitativo di duemila appartamenti, in palazzine di mattoni a due piani, destinate agli operai. Lo scopo iniziale, anche nobile, di dare abitazioni dignitose ai ceti meno abbienti, viene

meno negli anni per il diverso orientamento della classe politica locale, che invita gli operai bianchi ad abitare in altri quartieri, concentrando ad Altgeld la popolazione nera, con la formazione di una sorta di ghetto – in questo il destino dell'area è parte di una storia ricorrente, comune a molti altri progetti edilizi cittadini, concepiti secondo politiche abitative e di sviluppo locale di stampo riformista. La popolazione nera, inoltre, viene per lungo tempo tenuta fuori dai sindacati, esclusa dai lavori migliori. Questo spiega anche perché “le politiche che volevano trattare bianchi e neri allo stesso modo non potevano essere efficaci”. La fase di deindustrializzazione dell'area porta ulteriori conseguenze, tra cui: l'aumentare del tasso di disoccupazione tra gli abitanti e il peggioramento delle condizioni economiche; la creazione di aree dismesse, che diventano attrattive come grandi siti di discarica o di localizzazione di impianti indesiderati. Vi si trovano la discarica di rifiuti del lago Calumet, la più grossa di tutto il Midwest, il distretto sanitario per il trattamento delle acque nere metropolitane, con vasconi a cielo aperto per quasi un chilometro che l'amministrazione cittadina tenta di nascondere alla vista delle case edificando un terrapieno, piantando alberelli “che si rifiutano di crescere”, una misura che “non può fare nulla per coprire l'odore putrido e pesante ... per le tossine” (185). L'autorità di gestione – la Chicago Housing Authority – “tristemente nota per la sua incapacità gestionale” non aiuta a contrastare il decadimento degli edifici e delle aree limitrofe, non fa manutenzione, accrescendo il degrado. Un'area “cestino dei rifiuti”: non c'è un progetto, un soggetto chiaro delle decisioni, cui imputare la responsabilità della situazione, ma un insieme di fattori che si sommano: “dopo un anno da coordinatore, niente sembrava semplice. Chi era responsabile di un posto come Altgeld?” (247).

La strategia del coordinatore di comunità è quella di attivare e mobilitare le risorse interne alla comunità intorno ad azioni di riqualificazione che possano apportare vantaggi collettivi visibili e ricreare la fiducia nella possibilità di determinare un cambiamento:

“Avevano perso ogni fiducia che potevano avere avuto un tempo nella loro facoltà di invertire il processo di degrado che vedevano tutt'intorno a sé. Quella perdita di fiducia comportò la perdita della capacità di indignazione. L'idea della responsabilità, loro e altrui, si sgretolò lentamente, lasciando il posto a un umorismo macabro e a modeste aspettative” (Obama, 1997, 248).

Il principio dell'attivazione è l'inchiesta. Obama intraprende un programma di interviste ad “osservatori privilegiati”: esponenti delle organizzazioni impegnate in azioni di recupero, di volontariato sociale, membri della chiesa, operatori scolastici, dell'amministrazione cittadina – le interviste servono ad acquisire e dare informazioni, ma anche a sondare possibilità e modalità di azione, di relazione. Per coinvolgere gli abitanti e soggetti disagiati, come i disoccupati, va per le strade, fa volantaggio in prossimità delle chiese, cerca di svolgere le riunioni in luoghi che non creassero impedimenti alla partecipazione, alla gente chiede di parlare delle condizioni del quartiere, di come era e come è diventata, di quello che non va, di quello che si voleva cambiasse. A mano a mano che svolge incontri, con l'aiuto di collaboratori ed esponenti della comunità nera, il numero delle persone interessate aumenta, diviene un gruppo attivo. Si trattava, nelle sue parole, “di trovare una strategia di lavoro appropriata ai bisogni della gente di Altgeld”(p 200).

Ben presto si rende conto che in generale la città manca di un coordinamento tra le associazioni legate alla chiesa e le organizzazioni di comunità; che le congregazioni di neri erano guidate da preti bianchi, di origini polacca o irlandese, che pur mossi da buone intenzioni si trovavano

ostacolati avendo poco seguito tra i bianchi e incontrando la diffidenza degli stessi neri – la maggior parte desideravano di fatto essere trasferiti, ma semplicemente non si trovavano i sostituti. Rispetto a questo problema cerca di ottenere che le attività per la zona (dalla elaborazione di piani a programmi di sviluppo economico, alle attività commerciali) siano gestite da neri, senza l'intermediazione dei bianchi, in posizione di vertice. Cerca inoltre di creare reti di cooperazione tra organizzazioni, esercizi commerciali gestiti dai neri.

Trova tuttavia un obiettivo concreto quando si imbatte in alcune organizzazioni composte da laici, che conducevano attività di comunità su base di volontariato, alle prese con la delusione per gli esiti di un progetto, che era stato finanziato con fondi pubblici per cinquecentomila dollari – un successo iniziale per le organizzazioni di comunità, mirato a mettere a punto una nuova banca del lavoro, per migliorare la ricerca di occupazione, per fare incontrare la domanda e l'offerta. L'allestimento della banca dati era stato affidato ad un'università locale, dotata di computer e dei programmi necessari, che si era mostrata tuttavia inefficace (i computer funzionavano male, l'inserimento dati non era affidabile, i funzionari dell'università erano più interessati ad accaparrarsi le risorse che a svolgere il progetto). Il coordinatore, bianco, non aveva affidato a nessuno dei capi delle organizzazioni la guida del programma, con insoddisfazione da parte di quelli e disincentivo all'azione. Emerge uno sfondo problematico di crisi delle organizzazioni di comunità, quando incontrano i finanziamenti statali (ricorda il celebre saggio di Schön, 1989, sulle problematichità dell'intervento pubblico sulle reti sociali informali):

“Questa è la rovina della maggior parte delle cosiddette organizzazioni di comunità. Cominciano a ricevere i sussidi statali e creano staff di perfetti nullafacenti. In breve tempo diventano operazioni di patronato con clienti da servire. Non capi. Clienti. Da servire” (p 189).

Ad un incontro con l'amministratore locale dell'Ufficio del Sindaco per l'impiego e la formazione, che inviava i disoccupati ai vari programmi di formazione che si tenevano in città, scopre che le sedi in cui si svolgono i corsi erano tutte lontane dall'area e dalle periferie a Sud della città, quelle appunto a maggiore concentrazione di disoccupati neri. Organizza allora un incontro con la partecipazione di residenti di Altgeld, membri di associazioni di comunità, i funzionari dell'Ufficio comunale, per avanzare la richiesta dell'apertura di un centro di formazione e di un centro per il lavoro in zona. Nel corso dell'incontro viene negoziata e pattuita l'istituzione del centro da parte dell'amministrazione cittadina, in un vecchio esercizio commerciale abbandonato. È il primo successo. Si innesca una catena virtuosa di iniziative da parte della gente del luogo e delle associazioni locali, che si fanno attori della riqualificazione del quartiere:

“... i nostri sforzi avevano finalmente cominciato a dare frutti. Il picco gruppo di quartiere di Wille Mary aveva raggiunto i cinquanta elementi; organizzavano pulizie collettive, promuovevano giornate di orientamento professionale per i giovani della zona, stipulavano accordi con l'assessore per migliorare i servizi sanitari. Più a nord, Mrs Crenshaw e Mrs Stevens avevano fatto pressione sul Park District perché ristrutturasse giardini e parchi fatiscenti, e i lavori erano già cominciati. Erano state riparate strade, costruite fognature, istituiti programmi di controllo del crimine” (245).

2.2 Esempio 2. La prospettiva della *social inquiry*

Se l'inchiesta (utilizzo di tecniche interattive di indagine) è stata la modalità di attivazione del contesto, la formula che sarà adottata per mobilitare la gente del quartiere e le istituzioni locali intorno ad un obiettivo comune è quella della *social inquiry*, ovvero, la partecipazione attiva alla raccolta e analisi delle informazioni.

L'attività di investigazione è un'esperienza concreta di produzione sociale della conoscenza intorno a problemi collettivi. Coloro che intraprendono variamente attività di *inquiry si fanno attori*, realizzano una responsabilità reciproca rispetto alle situazioni e alle decisioni. Non si tratta soltanto di risolvere problemi, tecnicamente, ma di sviluppare capacità e opportunità, di produrre conoscenza agendo, attraverso processi interattivi e anche fallimentari, per tentativi, impegnandosi a provare e praticare soluzioni ai problemi (Lindblom, 1990). L'interazione sociale infatti è una componente essenziale per la conoscenza dei problemi per i quali c'è poca o nulla consapevolezza sociale e politica – si tratta di situazioni che sono note a chi le vive e ne è vittima, e ai pochi che se ne occupano (a questo proposito, Lindblom fa l'esempio proprio dell'altissima disoccupazione tra i neri, che sembra non trovare adeguata attenzione e i cui tentativi di risoluzione si mostrano comunque sempre fallimentari; se ne occupano infatti i decisori politici, gli esperti, le “classi alte”, che socializzano poco di questi problemi, perché si tratta di situazioni che sono fuori dalla portata della loro esperienza).

La segnalazione di un articolo di giornale che riporta la notizia che la Chicago Housing Authority aveva indetto un bando rivolto ad imprese qualificate per rimuovere l'amianto dall'ufficio della direzione di Altgeld fa scattare la preoccupazione che nel quartiere vi siano altre strutture in quelle condizioni, con il rischio di esposizione della salute della popolazione a sostanze dannose. Il nucleo di genitori che, in occasione delle precedenti iniziative di riqualificazione del quartiere e su sollecitazione di Obama, si era costituito in un gruppo, solleva il problema che nelle abitazioni vi possano essere materiali di amianto. Con l'aiuto del coordinatore di comunità definiscono un piano di azione, per raccogliere informazioni. Una loro rappresentante si recherà presso la Chicago Housing Authority, dove un funzionario la rassicurerà, escludendo la presenza di amianto nelle unità residenziali e garantendo che appositi test sono stati fatti a riguardo. La richiesta di potere visionare i test riceve una risposta poco convincente – i risultati sarebbero stati archiviati nell'ufficio centrale della città. La domanda da parte della rappresentante di ricevere una copia dei risultati dei test non trova risposta.

Passeranno settimane, telefonate e numerose lettere ai responsabili presso la Chicago Housing Authority, all'ufficio del sindaco, senza ricevere i documenti richiesti. Il gruppo di genitori decide allora di recarsi all'Ufficio della Chicago Housing Authority, per incontrare il direttore. Troveranno il filtro della segretaria e una barriera all'accesso, finché non arriveranno diverse troupe televisive, cronisti, chiamati preventivamente (da Obama e dai suoi collaboratori) con l'informazione che era in corso una protesta sull'amianto. Saranno allora i cronisti a fare le domande per i cittadini, ottenendo un istantaneo interessamento dell'assistente del direttore, che riceverà seduta stante i genitori. Verrà fuori che i test non erano stati mai effettuati; si negozierà che vengano subito iniziati, per verificare i risultati e prendere i provvedimenti del caso.

A seguito dell'iniziativa del gruppo di genitori residenti e del clamore locale (sui giornali, su tutti i canali Tv) verranno fuori altre testimonianze e prove di complessi residenziali del South Side contenenti tubature rivestite di amianto in decomposizione:

“Gli assessori iniziarono a chiedere udienze immediate, gli avvocati ad invocare un'azione legale collettiva (...) cominciai a capire che stava accadendo qualcosa di meraviglioso. I genitori iniziarono a parlare di idee per campagne future, vennero coinvolti altri genitori e la propaganda isolato per isolato che avevamo programmato in precedenza fu messa in atto (...) altre organizzazioni, a partire dalla chiesa, cosponsorizzano le iniziative (...) consentendo alla gente di Altgeld di rivendicare un potere che aveva sempre avuto” (261).

La ricerca di informazioni nella forma della *social inquiry* conduce dunque all'attivazione della gente del quartiere e alla mobilitazione delle istituzioni. Nello sforzo di rendere pubblico un problema, si costituisce un pubblico per quella questione. Sembra la dimostrazione della validità delle teorie di Lindblom e della sua visione delle politiche come costruzioni sociali e interattive. Secondo Lindblom “i governi sono accusati di comportarsi in modo irresponsabile – ma forse perché la gente, inclusi i leader politici, non sanno come renderli *responsivi*, per varie ragioni” (Lindblom, 1990, 2). La strategia analitica di Lindblom, per trattare il problema, sarà non tanto concentrarsi su quelli che possono essere i difetti nell'organizzazione governativa e nell'azione dei governi, che è il taglio prevalente che la maggior parte degli scienziati politici sceglie, ma di concentrarsi sui processi di produzione della conoscenza per la risoluzione dei problemi sociali, sottolineando come spesso il deficit sia di *social knowledge* e di *inquiry*, più o solo che di organizzazione del sistema politico e della sua *machinery* (le elezioni, i partiti, etc.). Ai suoi occhi, il *social problem solving* è diventato marginale, negli studi sul funzionamento delle democrazie e sulla qualità della democrazia. Anche i governi, chiarisce, sono certamente soggetti di *inquiry*. Ma non solo i governi. L'interesse è dunque per le capacità cognitive delle persone che prendono parte, aiutano, contribuiscono al *social problem solving*, e per i meccanismi e gli usi sociali della conoscenza. Questi processi influenzano profondamente la strutturazione di preferenze, volontà, bisogni e il loro cambiamento.

Abitanti e organizzatori di comunità faranno un ulteriore passo assieme. L'obiettivo è organizzare una nuova assemblea pubblica con la partecipazione dei rappresentanti delle istituzioni locali e dell'amministrazione cittadina, la Chicago Housing Authority per negoziare un piano complessivo per lo smaltimento dell'amianto. Riusciranno a radunare oltre settecento persone. L'assemblea pubblica si trasformerà in un più ambizioso tentativo di negoziare con l'autorità cittadina un'agenda di lavori più ampi ma necessari per il quartiere, che sono emersi dall'inchiesta, relativamente ad alcuni servizi essenziali. La conduzione dell'incontro tuttavia sfuggirà di mano agli organizzatori, tra la pressione della stampa, della gente, errori dei rappresentanti del gruppo civico, e finirà con l'abbandono del direttore della Chicago Housing Authority, che messo alle strette su un sì o no rispetto ad alcune richieste, non riuscendo ad avere lo spazio per argomentare le ragioni dell'impossibilità di effettuare alcuni interventi, non riterrà di potere offrire oltre la propria partecipazione all'incontro. Il che provocherà un certo imbarazzo generale e pesanti ripercussioni, perché un effetto laterale e non voluto sarà un certo discredito per il sindaco Harold e la sua amministrazione (il popolarissimo sindaco nero, eletto con il favore della sua comunità), mossa da parte dei suoi stessi elettori.

Da un lato dunque si registra una vittoria – la faccenda dell'amianto viene presa sul serio e in breve si procederà al suo smantellamento, la Chicago Housing Authority chiederà al Dipartimento per l'edilizia e lo sviluppo urbano diversi milioni di dollari in fondi per bonifiche di urgenza – dall'altro sorgono sospetti e conflitti tra i residenti, delusi rispetto alla possibilità di ottenere veramente un miglioramento delle condizioni del quartiere. La vicenda si conclude con una nota di realismo: emergeranno con durezza aspetti di bilancio e precisi vincoli e priorità dettati da Washington: il quartiere avrebbe potuto avere fondi per rimuovere l'amianto oppure per avere tubazioni e tetti nuovi. Per entrambe le cose non c'era budget disponibile. Il bilancio dell'intera vicenda diventa pertanto controverso.

2.3 Esempio 3. Tracce di familismo amorale

Fin qui le iniziative, per quanto ambiziose, erano state volte a migliorare i servizi di base nelle periferie del South Side, puntando sul coinvolgimento degli abitanti e sulla sensibilizzazione di istituzioni e opinione pubblica.

“non avevamo ancora il potere di cambiare la politica sociale dello Stato, creare occupazione locale o aumentare in modo sostanziale i fondi alle scuole...ma potevamo aggiustare i bagni, far funzionare i caloriferi, riparare le finestre” (253).

In particolare era importante costituire un gruppo di persone motivate, disposte ad impegnarsi per il miglioramento del quartiere, al di là delle sollecitazioni degli organizzatori di comunità e degli apporti che venivano dall'esterno. Un cambiamento si registrava lentamente nella città anche rispetto alla penetrazione dei neri alla direzione di uffici pubblici, imprese della città: c'era un sovrintendente scolastico nero, un capo della polizia nero, il direttore della Chicago Housing Authority era nero, così anche il sindaco. Nell'osservazione di Obama, tuttavia, la loro capacità di agire il cambiamento in concreto incontrava molte restrizioni, non soltanto sul piano delle relazioni politiche, ma anche rispetto a dinamiche che era difficile controllare. Si assisteva infatti al ripetersi di un vecchio schema: la fuga dei bianchi e il crollo dei valori immobiliari.

Il terzo obiettivo risponde alla necessità dunque di guardare oltre le soluzioni utili nel breve periodo, sperimentando strategie che puntano ad altri aspetti della riqualificazione.

La disoccupazione nei quartieri periferici era legata anche all'istruzione e alla crescita delle competenze dei giovani, per le quali occorre nuove politiche ed investimenti, e all'effettivo contrasto delle discriminazioni sul lavoro, di origine razziale. Una particolare condizione di degrado affligge le scuole pubbliche di questi quartieri periferici:

“le scuole di Chicago rimanevano in uno stato di crisi perenne: centinaia di milioni di deficit nei bilanci annuali, carenze di libri di testo e carta igienica, un sindacato degli insegnanti che scioperava almeno una volta ogni due anni, una burocrazia elefantica e un organo legislativo statale indifferente” (274).

La constatazione è che le scuole, piuttosto che impegnarsi in una buona istruzione per i ragazzi poveri e di colore, servono da strumenti di controllo sociale. Un problema che emerge subito è che c'è una sorta di conflitto di interessi latente alla stessa comunità nera, anche a quella della chiesa, all'associazione dei giovani genitori di Altgeld. Le chiese erano piene di presidi, insegnanti, responsabili distrettuali che avevano i loro posti di lavoro nella scuola pubblica.

Pochi di loro mandavano i propri figli alla scuola pubblica, ma non avrebbero comunque dato il loro sostegno.

Mancavano poi, strutturalmente, i fondi per realizzare programmi di recupero, per fare nuovi investimenti. Obama comincerà a muoversi per le scuole, contattando ad uno ad uno referenti e responsabili, assieme ad altri dell'organizzazione, per costruire consenso intorno ad un piano di azione. Incontrerà resistenze ma anche un senatore dello Stato disponibile ad impegnarsi per fargli ottenere un finanziamento per un progetto pilota. Otterrà l'appoggio anche di un direttore di un liceo, compiacente rispetto alla prospettiva della nuova sperimentazione nella sua scuola – ma amaramente constaterà che il vero interesse del direttore scolastico è rifilargli il curriculum della moglie e della figlia, suggerendole come possibili direttrici e consulenti del progetto stesso. Conseguiti questi parziali successi, consegna nelle mani dell'organizzazione i fondi per il progetto e si dedica a trasferire le competenze che ha maturato in quegli anni di esperienza alla persona che subentrerà al suo posto, per garantire la continuità delle iniziative. Parte nell'88 per Harvard, per la facoltà di legge, convinto che in qualche modo sarebbe tornato ad occuparsi di quelle realtà.

3. Le città come laboratori di invenzione politica. Le nuove politiche urbane dell'Amministrazione Obama.

L'attenzione alle città come opportunità di rilancio dell'economia e occasione di cambiamento è stato uno degli elementi-chiave del programma elettorale di Obama, in discontinuità con le Amministrazioni Bush, che erano state fautrici di tagli a molti programmi federali e linee di finanziamento per le aree urbane e metropolitane, cui Obama si era opposto già quando era Senatore. [7] L'andamento altalenante dei finanziamenti federali destinati a politiche urbane è stato un fatto ricorrente nella seconda metà del secolo scorso, conseguente all'entrata e uscita del tema delle città dall'agenda politica nazionale e a mutamenti nella concezione dei rapporti tra livelli di governo e tra stato e società nel sistema politico federale.

L'Amministrazione Clinton aveva investito, negli anni '90 (dal '93), in un piano decennale di azione dai contenuti innovativi, almeno nei presupposti, per quanto nel solco dell'intervento federale nelle città che presentassero aree altamente problematiche. Erano stati lanciati programmi che classificavano aree e interventi come "Empowerment Zones", Enterprise Communities", con finanziamenti piuttosto rilevanti (anche Chicago ne viene beneficiata). Le iniziative coinvolgevano governi locali e università, organizzazioni non governative, soggetti privati, con la costituzione di partnership per l'elaborazione e attuazione dei progetti, favorendo l'interazione tra livello di governo federale e locali. Il paradigma adottato era quello del *community building*, fondato sulla valorizzazione degli assets delle comunità locali, in termini di risorse conoscitive e di rete. Il mutamento di paradigma intervenuto segnava la distanza dalle strategie del *community involvement* e dell'azione riformista dello stato, che ricercavano il coinvolgimento delle parti sociali per finalità di costruzione del consenso strumentalmente ad obiettivi di prevenzione dei conflitti (queste ultime a loro volta avevano sovvertito l'approccio del *community development*). Le valutazioni degli impatti di questi programmi sono state ambivalenti. La filosofia ispiratrice aveva un qualche riferimento ai seguenti assunti: più società, meno stato, partecipazione attiva degli attori locali e delle forze economiche e sociali (attribuibili anche ad interpretazioni delle teorie del new public management).

Da questa prospettiva, per l'Amministrazione Obama si tratta dunque innanzitutto di reintegrare il tema delle politiche urbane nell'agenda politica-istituzionale del governo federale, recuperando la fiducia di amministratori e politici locali, delle loro associazioni nazionali (quali, la Conferenza dei Sindaci, l'Associazione Nazionale delle Contee, la Lega delle Città, etc.) e cercandone il coinvolgimento fattivo.

Quanto alla presentazione delle idee e dei concetti-chiave che costituiscono le basi di partenza per la definizione di una strategia di azione nelle aree urbane e metropolitane, viene data enfasi ad un cambio di rotta rispetto a precedenti modalità di intervento, sui presupposti dell'adozione di un *approccio integrato* alla costruzione delle politiche, a fronte delle problematiche conseguenze della settorializzazione e frammentazione degli interventi del governo federale, con inefficienze della spesa pubblica ma anche effetti non attesi e non voluti sullo sviluppo locale.

A tal fine, tra le prime misure annunciate in campagna elettorale e già adottate, la costituzione di un Ufficio dedicato alle politiche urbane presso la Casa Bianca (*White House Office on Urban Policy*), il cui Direttore risponde personalmente al Presidente.^[8] Tale Ufficio è pensato con una funzione di coordinamento dei Dipartimenti e delle Agenzie Federali che sono impegnati in azioni di intervento, in diversi ambiti, con ricadute territoriali (Trasporti, Politiche abitative, Protezione dell'ambiente, Sviluppo economico locale, Istruzione, Sicurezza, etc.).

Operativamente, i primi passi previsti sono: la realizzazione di *un'inchiesta* sull'impatto delle politiche urbane per le città di matrice federale, con la collaborazione delle stesse agenzie, che dovranno interagire fattivamente tra di loro oltre che con le comunità locali interessate (alcune iniziative sono in corso)^[9]; *l'apprendimento*, da parte dei funzionari federali impegnati presso l'Ufficio, *di modalità di azione ed iniziative locali* – di cui le città stesse si siano fatte attori – che abbiano conseguito buoni risultati. Apprendimento che è da ricercare nell'interazione con gli imprenditori e gli operatori di queste politiche, a diretto contatto con i contesti d'azione locale.^[10] Si gioca infatti un cambio di registro, con uno spostamento della percezione dalla “questione urbana” come “i problemi delle città”, alla percezione delle aree metropolitane come occasioni, secondo una valorizzazione e rivalutazione degli assets locali:

“to develop a new urban policy vision that views cities and metropolitan communities from the perspective of opportunity and possibility rather than a collection of problems to be managed” (Obama, 2009)

Quest'ultimo aspetto mette in chiaro come l'esigenza di un coordinamento tra le Agenzie e i Dipartimenti federali, la costituzione di un Ufficio apposito, non implichi da parte del governo federale una nuova centralizzazione degli interventi a discapito dei patrimoni locali di competenza e di esperienza tecnica e politica, nella elaborazione e/o della gestione delle iniziative. Inoltre, più radicalmente il “locale” non è visto come l'ambito o il livello, variamente targetizzato, di implementazione dei programmi messi a punto dal governo federale, nel senso che non è pensato esserne né il terreno di mera applicazione, in una sorta di processo discendente, né di più o meno dinamica e originale interpretazione. Il “locale” come compagine socio-istituzionale assume un ruolo concretamente propulsore, sul piano delle idee quanto delle pratiche, delle modalità di intervento. Prendersi cura delle città, in altri termini, dalla prospettiva del governo federale, non significa guidare le società locali esercitando forme più o meno dichiarate di coercizione, indurre il cambiamento con sistemi di vincoli ed incentivi, ma dare spazio e riconoscimento “all'intelligenza sociale per la risoluzione dei problemi sociali”. In questo senso è ricorrente il tema delle città che sono laboratori di cambiamento e di innovazione,

capaci di reinventarsi a partire da politiche che promuovono lo sviluppo urbano sostenibile, l'inclusione sociale, la salute, la sicurezza.

Va evidentemente incontro ad una grossa sfida l'azione federale che, nella messa a punto di una strategia di intervento nelle aree metropolitane diretta all'interesse generale e perciò diffuso, non voglia operare astrattamente, per imporre schemi univocamente definiti, riduzioni delle differenze esistenti nei modi di organizzarsi e svilupparsi delle comunità locali, e al contempo non voglia rinunciare all'affermazione di principi e valori (sostenibilità dello sviluppo, inclusività, etc.).

Si prenda in considerazione ad esempio la seguente proposta:

“(...) the proposal we call Choice Neighborhoods – focuses on new ideas for housing in our cities by recognizing that different communities need different solutions. So instead of isolated and monolithic public housing projects that too often trap residents in a cycle of poverty and isolate them further, we want to invest in proven strategies that actually transform communities and enhance opportunity for residents and business alike”(Obama, 2009).

Un esito molto probabile di questi nuovi provvedimenti, che limitano fortemente la settorializzazione delle iniziative per le città e creano una nuova struttura di coordinamento, è una riconfigurazione delle arene delle decisioni inerenti la politica urbana, a livello federale così come negli schemi di partecipazione degli attori sociali, economici.

Altro elemento caratterizzante l'impostazione della nuova Amministrazione, la presa d'atto della realtà delle aree metropolitane, quale costruito politico e sociale territorialmente dai confini labili e permeabili, prodotto delle interazioni stratificatesi nel tempo e nello spazio tra aree urbane, suburbane, espansioni fuori-città (“their suburbs and exurbs”), in una fitta trama di interdipendenze che coinvolge anche i territori rurali. Ciò significa la decostruzione della significatività politica e sociale (soprattutto, funzionale alla tesi dell'*output legitimacy* dei governi locali) dei confini giuridici come perimetrazione che configura le città, il campo d'azione delle politiche urbane e che costituisce una base formale per determinare la responsabilità del governo locale ad intervenire e a rendere conto degli esiti degli interventi stessi. Lo scenario delle scelte urbane è piuttosto un web di reti di relazione, decisioni, effetti voluti e non, prodotto della mobilitazione di numerosi e diversi soggetti istituzionali e attori economici, sociali, a più livelli.

“When I spoke to the U.S. Conference of Mayors last year, I tried to hone in on this point that what I think traditionally had been seen as this divide between city and suburb, that in some ways you've seen both city and suburb now come together and recognize they can't solve their problems in isolation: they've got to paying attention to each other. And these metropolitan areas, they're home to 85 percent of our jobs and 90 percent of our economic output”.(Obama, 2009)

I processi di produzione delle politiche locali sono tipicamente ascalari e per questo a volte non aderenti ai confini amministrativi e alle logiche di rappresentanza (dei soggetti) e di rappresentazione (dei problemi, delle domande) che si costruiscono e si consolidano entro i perimetri ben definiti dello spazio politico-amministrativo degli “enti locali”. In termini di

democrazia locale, questo aspetto è stato discusso relativamente alla “rappresentatività” di alcune scelte pubbliche rispetto alle esigenze di popolazioni che insistono in un determinato territorio, e che si caratterizzano per “itineranti”, “migranti”, delineando complessi territori di circolazione (Crosta, 2005), contestando la concezione di “società locale” come insieme caratterizzato da una popolazione stabile (perché stanziale, e per composizione; Crosta, 2005). [11] La condizione di cittadino residente, rispetto alla quale in ambito locale è definito il diritto di voto, non corrisponde spesso all’effettivo uso del territorio da parte delle popolazioni, che è plurale. La legittimità costruita sulle basi della democrazia rappresentativa a livello locale non ha un territorio che sia sempre corrispondente con i meccanismi della rappresentanza. La macchina rappresentativa si poggia su una visione molto “statica”, “stanziale” e “unitaria” del territorio, della cittadinanza e del rapporto elettori/eletti, di quanto è bene ed è pubblico (Crosta, 2005).

4. Concludendo...

Ricaviamo varie indicazioni utili, da questo rapidissimo spaccato sulle nuove politiche urbane dell’Amministrazione Obama (ne saprò di più tra qualche mese, quando andrò sul campo a occuparmene), che ci ha riportato ad un livello “macro”:

- si riconosce la predisposizione ad un approccio empirico alla concezione dei programmi di intervento nelle città, che si avvale dei metodi dell’inchiesta, dell’apprendimento dal “campo” e di un approccio “dal basso”, con valorizzazione delle forme di conoscenza interattiva
- l’orientamento espresso dalla nuova Amministrazione si posiziona nel cuore della tradizione statunitense tanto di analisi della politica urbana, cioè delle città come laboratori di politiche e intreccio di politica e politiche, quanto delle politiche di intervento di matrice federale, ovvero dei programmi per le città concepiti a Washington (con particolare attenzione alla centralità degli aspetti di implementazione, di valutazione di impatto). Un misto di nuove e vecchie idee e pratiche (coerentemente con la ricerca di innovazione e cambiamento, da un lato, lo stare radicato nel solco di una tradizione, che caratterizzano l’operato di Obama)
- le politiche urbane, nella prospettiva dell’approccio integrato, non sono un “settore di politica pubblica”, per quanto costituiscano un ambito specifico di conoscenza e di intervento.
- Come sintetizzava Paolo Fareri in un saggio del 2000, se le politiche urbane in alcuni contesti nazionali (in modo particolarmente evidente in Italia) hanno avuto “tutti i caratteri di politica di settore, le nuove politiche urbane si presentano come politiche trasversali (..) in parte occupano ambiti di intervento di diverse politiche settoriali (urbanistica, sociale, di sviluppo economico, del lavoro e della formazione professionale, ecc.), in parte ne costruiscono di nuovi (...). Nel volume “Le politiche pubbliche in Italia”, pubblicato nel 1990, vengono citate, fra quelle alle quali viene dedicato un capitolo e quelle che avrebbero potuto meritargli, ventitre politiche pubbliche. Bruno Dente, il curatore, sottolinea come l’elenco sia intenzionalmente incompleto; comunque la politica urbana (come campo diverso dalle politiche territoriali presenti: urbanistica, ambientale, della casa, dei beni culturali, delle reti infrastrutturali) non compare. Non si tratta di dimenticanza. Le politiche urbane costituiscono il (recente, in corso) punto di incontro di percorsi paralleli sviluppati nell’ambito di diverse politiche di settore, che presentano sostanziali analogie sul piano della domanda di innovazione. Sono queste analogie a consentire di declinare un ‘problema urbano’ (che, è bene sottolinearlo, ha il carattere di costruito strategico, esito

delle percezioni e della mobilitazione di un ampio campo di attori) il cui trattamento non è assicurato dalle politiche esistenti; sono queste analogie a coalizzare interessi attorno alla formazione di un nuovo campo di politiche” (Fareri, 1990).

- Se la tesi di Fareri è vera (per me sì) lo studioso di politiche urbane conosce l’approccio di politiche come una costruzione strategica dell’analista, un metodo ove il modo di ordinare assieme gli eventi e di porli in relazione, di organizzare una cronologia, di selezionare gli aspetti rilevanti da indagare, di eleggere un elemento conoscitivo a fonte di informazione etc, sono molto dipendenti dalla cultura dell’osservatore e dal suo lavoro di indagine.
- Le politiche urbane sono, in un certo senso, “vedere le differenze nelle strade”. Nella cassetta degli attrezzi dell’analista delle politiche urbane ci sono metodologie e strumenti di interpretazione e studio empirico delle politiche, ma è pur vero che per capire alcuni aspetti dei processi, per osservarli e interrogarli, alle volte bisogna inventarsi ovvero costruirsi degli strumenti interpretativi e di analisi empirica.

[1] Da un lato, sul piano teorico-interpretativo, gli studi sulla città si trovano immersi nella tradizione italiana di analisi politica delle elites e nell’interesse prevalente alla controversia tra pluralisti ed elitisti, per cui diventano studi sui poteri locali, sui gruppi; attrae lo studio delle città come ambienti di concentrazione della corruzione, della degenerazione della politica, o come contesti di manifestazione delle contraddizioni dello sviluppo industriale, con attenzione all’analisi delle popolazioni urbane attraverso gli strumenti della statistica sociale. Dall’altro, quando anche le città vengano assunte come terreno di ricerca, le indagini vengono condotte sul piano metodologico e delle pratiche di ricerca secondo una tradizione di comparazione e di analisi empirica molto distante da quella del metodo dello studio di caso come analisi in profondità di un contesto, o dalle forme dell’inchiesta sociale. Dominano le tesi sartoriane – non c’è spazio per l’apprendimento dall’osservazione delle pratiche, o dei processi di implementazione, la dimensione della pratica non ha alcun valore in termini di conoscenza, essendo contestuale, legata al particolare e priva di sapere generalizzabile. La pratica è la sfera di applicazione di teorie, ben definite (Sartori, 1979). Tra gli studiosi della scienza politica che hanno maggiormente contribuito ad evidenziare la rilevanza della riflessione sulla politica urbana, ricordiamo Della Porta, 1999; Sola, 1996.

[2] Sono tornata sull’argomento successivamente, pubblicando uno scritto dal titolo: “An alternative narrative of the Second Italian Republic: a view from the city. Contributions of American political science to the study of Italian urban politics” (2009). Attualmente sono impegnata in una monografia, il cui progetto comincia a prender forma.

[3] Ad esempio, vedi di Lowi la prima formulazione delle “arene del potere” famoso schema interpretativo per l’analisi delle politiche, sulle basi dello studio empirico della politica urbana a New York City (1964); il capitolo in cui ritrae la “questione urbana”, in *The End of Liberalism*. Di Wildavsky c’è da considerare una parte cospicua della sua produzione teorica ed empirica, dallo studio delle strutture urbane del potere e dei processi di decisione nella città universitaria di Oberlin (1964), con la proposizione di una metodologia molto efficace di analisi di caso per lo studio delle politiche; all’interesse successivo per gli *Urban Outcomes* (1974, con Levy e Meltsner), al testo-inauguratore del ’73, con Pressman, *Implementation*. Terreno di riferimento per entrambi (Lowi e Wildavsky), Dahl, con il caso paradigmatico su New Haven, che è lo studio attualissimo della qualità della democrazia e delle politiche urbane in una città, ma anche la messa a punto di una metodologia pioniera di analisi empirica. Banfield, che dallo

studio di processi di rigenerazione e sviluppo urbano a Chicago (1961, 1963 con Wilson) trae la teoria dell'influenza politica; ma ancora prima, con Meyerson (1955), dall'analisi della politica urbana trae indicazioni per la pianificazione, l'interesse generale, le politiche. Bachrach e Baratz (1970) dallo studio dei processi di rigenerazione urbana a Baltimora traggono la teoria del *non decision-making*. Pressman (1975) approfondisce le dinamiche di implementazione di programmi di riqualificazione urbana ad Oakland, interrogando le politiche urbane sia dal punto di vista delle politiche federali quanto della governance urbana; sistematizza le conoscenze acquisite intorno alla leadership dei sindaci (1972). Ostrom, Tiebout e Warren svolgono una serie di studi di caso su problemi e pratiche di governance nelle aree metropolitane, come branca di studi del federalismo (1961). Su questa scia, l'autore probabilmente più significativo è Elazar, che da queste analisi e da una "new urbanology" muove una originale reinterpretazione del federalismo americano, con una vastissima produzione tra gli anni '70 e '80. Etc.

[4] Spesso con la predilezione per uno sguardo ravvicinato, micro, evidenziando un deficit negli strumenti empirici dell'analisi delle politiche ad osservare processi interattivi, modalità informali di decisione e di relazione tra gli attori.

[5] Devo ad Alessandro Caputo, dottorando del Dottorato in Pianificazione e Politiche Pubbliche del Territorio diretto da Pier Luigi Crosta all'Università IUAV di Venezia, la segnalazione del volume di Barack Obama qui citato, indicatomi come un testo significativo per i miei interessi di ricerca. La dimensione autobiografica assume un "carattere scientifico" costruendosi non solo come racconto di sé, della propria storia, ma come tentativo di conferire un senso ai frammenti di comunità, di città, ricucire assieme storie diverse, mettendo a confronto eventi del proprio percorso di vita, lezioni apprese, con i differenti valori politici e sociali dei contesti esperiti.

[6] "Remarks by the President at Urban and Metropolitan Policy Roundtable", The White House, Washington D.C., July 13, 2009.

[7] Al Senato, nel 2005 e 2006, Obama si era adoperato con una coalizione bipartisan di Senatori a contrastare i tagli proposti dal governo federale al Community Development Block Grants, un fondo istituito alla fine degli anni '60 dalla presidenza Johnson. A seguito delle decisioni di rivitalizzare il fondo, al CDBG sono attualmente destinati circa 7 miliardi di dollari, che verranno utilizzati per fronteggiare alcuni dei problemi abitativi delle classi della popolazione con redditi bassi e per promuovere opportunità di occupazione, soprattutto nelle aree urbane meno ricche.

[8] È stato nominato Direttore agli Affari urbani Adolfo Carrion, in precedenza due volte presidente del Bronx Borough a New York e una volta presidente della National Association of Latino Elected and Appointed Officials. Assistente speciale, Derek Douglas, con esperienze precedenti a Washington per i contatti specifici del Governatore di New York David A. Paterson.

[9] " (...) and that's why I've directed the Office of Management and Budget, the Domestic Policy Council, the National Economic Council, and the Office of Urban Affairs to conduct the first comprehensive interagency review in 30 years of how the federal government approaches and funds urban and metropolitan areas so that we can start having a concentrated, focused, strategic approach to federal efforts to revitalize our metropolitan areas". "As part of the interagency review, the Office of Management and Budget, in conjunction with the Domestic Policy Council, National Economic Council and Office of Urban Affairs, will ask each agency to conduct an internal audit of specific policies impacting urban and metropolitan America. Once the review is complete, OMB and other White House offices will work with the agencies to more effectively coordinate federal policies and funding streams" (Obama, 2009)

[10] Tra gli esempi significativi citati, al momento individuati come casi-studio, quelli di Philadelphia, Denver, Kansas City, New York. Il caso di Philadelphia è preso in esame per la relazione che è stata sviluppata tra urbano e rurale, con la sperimentazione di una formula di "urban agriculture", basata sulla produzione di cibo locale fresco,

capace di soddisfare la domanda interna all'area metropolitana, con conseguenze positive per l'economia, l'ambiente, la salute; Quello di Kansas City, per la trasformazione di una comunità a basso reddito in un modello di sostenibilità attraverso politiche di efficienza energetica delle abitazioni, la realizzazione di un sistema di trasporto locale ecologico; quello di Denver come modello di pianificazione e gestione della crescita rapida della popolazione residente, della domanda di case, uffici, servizi; per le politiche dell'infanzia, un programma denominato "Promise Neighborhoods" sarà modellato sulla sperimentazione di successo della Harem Children's Zone a New York, che fornisce una rete di servizi dalla prima infanzia fino al college, operando "block by block" a contatto con la popolazione del quartiere. Un contributo alla conoscenza delle pratiche locali di governo urbano, e di nuove strutture nel sistema di governance metropolitana, viene dai risultati di un'indagine condotta nell'ambito del Metropolitan Policy Program, presso The Brooking Institution.

[11] L'osservatorio del "locale" evidenzia popolazioni che si muovono consistentemente, compiono routinariamente spostamenti per realizzare diversi obiettivi: studio, lavoro, ricreazione, fruizione di determinati servizi; così, anche, gli stessi soggetti sono presenti e agiscono contemporaneamente in più località. Pertanto, "chi si prende cura di loro, dei loro bisogni, delle loro domande, chi li rappresenta" (Crosta, 2005, 78); come essi possono svolgere un ruolo attivo nella definizione delle scelte, delle politiche che definiscono poi l'offerta nella quale essi ricadono, come utenti e fruitori, (subendone spesso gli effetti o ottenendone dei vantaggi inaspettati)?