

## Sollecitare una efficace e indispensabile risposta di politica urbana per gli U.S.A. ©

di Paul Ylvisaker\*

Pochi sindaci americani lo hanno fatto una volta arrivati ad una carica di rango nazionale: una prospettiva triste per loro, che un mio ex capo, Joseph Clark (prima sindaco di Filadelfia e più tardi senatore degli U.S.A. per la Pennsylvania) precocemente contemplò ma si diede ostinatamente da fare per superare. Egli conosceva l'avvertimento di Lincoln Steffens: i sindaci vivono troppo vicini ai problemi sudici e conflittuali della nettezza urbana, delle buche nelle strade e degli alterchi fra vicini di casa per poter mai aspirare ad essere considerati quali potenziali statisti di statura nazionale. E Clark assicurò che non si sarebbe ricandidato a sindaco, trascorso il periodo dell'incarico. Egli fuggì e, dall'esaltato santuario del senato degli Stati Uniti, compianse i suoi ex colleghi sindaci che avevano indugiato troppo a lungo.

Ho pensato spesso a questo episodio, lottando contro la difficoltà di convertire le complicate questioni urbane in una politica nazionale. L'inevitabile realtà dei problemi urbani è che essi non si adattano o raccomandano agevolmente come attrazioni politiche dell'azione nazionale. I presidenti hanno a lungo riconosciuto tale realtà e, ogni volta che fosse possibile, se ne sono distanziati. Anche John Kennedy ci provò ma fu infine messo con le spalle al muro nella campagna del 1960 dai potenti sindaci delle maggiori città (in modo così evocativo del re Giovanni e dei baroni di un tempo), i quali gli strapparono una riluttante promessa d'impegno. Ed è sufficiente scrutare soltanto l'obbligo presidenziale di garantire dichiarazioni biennali sulla "politica urbana nazionale", per comprendere quanto sia cronica e intensa quella reticenza.

© Duke University Press, Durham, N. C., 1990.

Questo articolo sta nel volume curato da Marshall Kaplan e Franklin James *The Future of National Urban Policy*.

\* L'autore è stato una delle figure più rappresentative del riformismo sociale statunitense. Nell'amministrazione pubblica, dopo aver iniziato come *executive secretary* del sindaco di Filadelfia, ha ricoperto prestigiose cariche governative come membro di organismi di assistenza al Giappone ed all'URSS e responsabile della *task force* del Presidente L. Johnson sui problemi delle città; è stato *first commissioner* del Department of Community Affairs dello stato del New Jersey e *regent* del Board of Higher Education dello stato del Massachusetts. Membro autorevole e responsabile generale o di settore in numerosi organismi come il National Research Council, la Ford Foundation, la Boston Foundation, la B. Van Leer Foundation e molti altri, ha svolto attività accademica, tra le altre, nelle università di Princeton, Yale, Tufts ed Harvard; in quest'ultima ha lavorato presso la Graduate School of Education fino al giorno della sua morte, il 17.3.1992.

Ed è diventato molto più facile indulgere ad essa. In seguito all'eclissarsi del loro elettorato nei sobborghi, i sindaci delle grandi città hanno perso il potere che una volta detenevano nel partito democratico e nella politica nazionale. Ed essendosi unito il *business* all'esodo, i sindaci hanno perso l'ancoraggio delle alleanze economiche che un tempo avevano col centro della città. L'atmosfera di crisi degli anni Sessanta diede per un po' ai sindaci rilevanza e potere rinnovati, finché i tumulti cessarono e la nazione non si sentì più come in stato di assedio. Né è sfuggita la segnalazione, dovuta agli analisti elettorali, che i saggi di partecipazione degli elettorati degli immigrati e altre minoranze non sono così impressionanti. L'autentica verità è non solo che le questioni urbane sono vischiose in modo esasperante; ma l'"agenda" stessa che costituisce una politica urbana è intrinsecamente impopolare. Mentre l'America maggioritaria può restare sicura che il sistema recepirà e soddisferà i suoi bisogni, i problemi delle città centrali nordamericane (corrispondenti storicamente a ciò che è stata identificata come "politica urbana") rappresentano un interesse di minoranza. Le città centrali stanno ancora perdendo i loro cittadini più influenti e benestanti, stanno continuando ad accumulare concentrazioni di poveri e di emarginati.

Come sollecitare allora una risposta nazionale ed efficace? Finora, lo sforzo si è fondato su un certo numero di metodi. Prima di tutto, sono venuti i tribunali in soccorso, impegnati come sono per i diritti umani e l'equità senza riguardo per i voti e le preferenze maggioritari. E i tribunali sono stati notevolmente efficaci in materie quali l'istruzione, le abitazioni, l'occupazione, etc.. Ma ora anche quel riparo urbano viene frantumato dalla condanna conservatrice verso l'attivismo giudiziario.

La formazione di coalizioni è stato un secondo accorgimento per accrescere l'influenza dei *leaders* delle città centrali. Portare altri interessi sotto la "tenda" urbana è una iniziativa ovvia, e tanto americana quanto la torta di mele; ciò aiuta purc a dar conto dell'uso invadente che si fa dell'espressione "politica urbana comprensiva". Ma, nonostante la recente popolarità delle "associazioni", la tattica presenta i suoi limiti. Gli interessi cruciali della città cen-

Per rendersi conto della vitalità di PAUL YLVISAKER e di che cosa si è perso con la sua scomparsa, basti notare che questo saggio anticipava, nel 1990, lo "scenario" su cui si stanno concentrando i *mass media* dopo i fatti di Los Angeles: l'importanza di una sottoclasse di poveri e ghettizzati, raccolta soprattutto nelle "città centrali"; l'indifferenza degli "appagati", che vivono negli immensi "suburbia" nordamericani; il conflitto fra questi due mondi; la tendenza della politica ad assicurare rappresentanza ai soli "appagati", soprattutto con Reagan e Bush. Vi era però in PAUL YLVISAKER una vena costruttiva che, nel saggio che pubblichiamo, si esprimeva in una accurata ricognizione delle varie sopravvivenze o forme nuove della lotta contro la povertà, nonché delle possibilità offerte dal sistema politico. Invano, si cercherebbe questa vena costruttiva nei recenti servizi giornalistici, allarmati, apocalittici o indifferenti, apparsi su questi argomenti. Per questo, ora, per gli U.S.A. è diventato più difficile affrontare la crisi urbana.

trale vengono diluiti e spesso messi da parte nel corso dell'alleanza; la mia personale esperienza come commissario per gli affari comunitari nel New Jersey è stata che ogni progetto di aiuto urbano introdotto nella legislatura diventava prontamente legislazione di aiuto suburbano.

Una variante della costruzione di coalizioni è stata una forma di lotta giapponese, ribaltante forze maggiori a vantaggio di una minoranza. Un esempio è la legislazione sociale e fiscale in cui classi di persone piuttosto che categorie di luoghi urbani rappresentano i beneficiari: di modo che, nel corso del processo, concentrazioni urbane di anziani e di poveri si vedono alleviare i loro carichi (com'è avvenuto di recente quando riduzioni fiscali per i redditi più bassi sono state decretate come parte della riforma fiscale federale). Si tratta, in effetti, della "nonurban urban policy" avanzata da Marshall Kaplan e altri.

Una terza tattica ancora è quella della "advocacy" (patrocinio), che esplicitamente e aggressivamente fa propria la condizione di una causa di minoranza e si richiama alla storia antica ed ai ruoli profetici per rimproverare la maggioranza, e risvegliare l'istinto sociale per l'onestà e l'equità. L'uso, da parte di quest'ultima generazione, di tale metodo rappresenta — io penso — uno dei nobili capitoli nella storia americana; ma esso pure mostra i suoi limiti. La virtù si è corrotta in litigiosità; mentre la coscienza americana sembra essersi indurita, specialmente fra i *leaders* dell'amministrazione Reagan: e risponde poco agli appelli.

Il che chiude il cerchio della strategia del rifiuto. Vi sono parecchi modi di esprimere questa alternativa. Uno consiste nel dichiarare inesistenti i problemi: abbiamo visto questo nel rifiuto di ammettere l'esistenza della fame e la mancanza di tetto negli Stati Uniti. Si può poi giuocare al ribasso e puntare al discredito: abbassare le stime delle difficoltà urbane, biasimare le vittime. La delega è un altro accorgimento attraente: ritrarsi dalla responsabilità e lasciare ad altri, quali i livelli inferiori di governo e il settore privato, il compito di elaborare e pagare la soluzione. Questo, fra l'altro, circoscrive il problema, suddividendolo in pezzi meno visibili e meno impegnativi.

Ma se c'è quest'unica realtà, che le questioni urbane sono impopolari, vi è insieme una realtà ugualmente ostinata: quelli che chiamiamo problemi urbani invadono la nazione, sono minacciosi e interconnessi. Contro tutte le lezioni della storia e le precauzioni di coloro che fondarono gli Stati Uniti d'America, stiamo incoraggiando la suddivisione di questa società in due culture: la cultura suburbana dei benestanti; e la cultura della città centrale: di crescente povertà e di una *underclass* in espansione. Consideriamo due esempi. Uno è Boston. Una buona notizia è la crescita dell'occupazione, grazie ad un incremento di 75.000 nuovi impieghi nel settore privato nell'ultima decade. Ma vanno notati i contrasti: il reddito medio familiare in dollari costanti è caduto del 9% nella città centrale, contro un incremento del 3% nella circostante area metropolitana. Nel 1970, 90.000 adulti di Boston erano classificati come poveri; dal 1980, nonostante una perdita di popolazione, quel numero è salito a 107.000. Il 42% delle famiglie della città centrale ora ricade al di sotto della linea della povertà; il 33% è di analfabeti.

Le stesse deprimenti tendenze sono evidenti nella regione metropolitana di New York. Secondo un recente studio condotto congiuntamente dal *Regional Plan Association* e dalla *Tri-State United Way*<sup>1</sup>, il 42% delle unità familiari regionali aveva redditi sotto 15.000 dollari e, nell'insieme, ammontava a solo il 14% del reddito totale regionale. Il 17% di testa, con redditi sopra i 35.000 dollari, rastrellava oltre il 40% del reddito regionale aggregato.

Questa ossessionante e crescente disparità va classificata come uno dei più urgenti problemi nazionali; non può essere circoscritta, deprezzata o altrimenti accantonata come problema che riguardi soltanto i sindaci. La faccenda non è tanto se abbiamo una politica urbana nazionale (la "sostanza" che siamo stati convenzionalmente ricercando, insieme con tutti gli "irraggiungibili" del Santo Graal); è fondamentalmente la sfida, se come nazione stiamo per prendere di petto le esigenze che l'"agenda" urbana rappresenta. Come abbiamo indicato nel nostro rapporto finale, nell'ambito del primo Comitato sulle Politiche Urbane Nazionali del Consiglio Nazionale delle Ricerche<sup>2</sup>, ciò che è necessario è un impegno nazionale, sollecito a considerare ogni specie di politiche nazionali (tasse, occupazione, sviluppo industriale, istruzione, formazione professionale, etc.), dal punto di vista del loro impatto sugli specifici problemi delle città centrali.

Ciascuno di noi ha una lista di priorità fra quelle esigenze. A parte la questione delle crescenti disparità sociali, vi sono due interessi urbano-nazionali interconnessi che hanno sempre più assorbito la mia attenzione. Il primo punto è la stravolta capacità delle nostre singole città ed aree metropolitane, una capacità intimamente connessa alla nostra abilità, come nazione, di adattarci alle condizioni della concorrenza nell'economia mondiale, e in gran parte determinante tale abilità. Il nostro studio per il CNR ha documentato quanto siano vulnerabili le singole comunità urbane di fronte al cambiamento da un'economia manifatturiera ad una fondata sui servizi e la conoscenza. Esso ha anche mostrato quanto queste stesse comunità dipendano, per il loro adattamento, dalla locale disponibilità di risorse, estendentisi dall'istruzione e ricerca all'assistenza nella formazione, nell'aggiornamento e nella mobilità del lavoro. La nostra nazione poggia su tali iniziative e aggiustamenti locali, ma essi non possono essere sostenuti senza assistenza nazionale, e deliberazioni nazionali.

Menziono tale esigenza per prima; ma la mia priorità anche più alta va alla nostra indifferenza nazionale per i giovani, particolarmente per quelli concentrati nelle nostre città centrali. *Questa è una generazione troppo preziosa per dilapidarla.* Per effetto dei cambiamenti demografici, abbiamo il 25% in meno di *teenagers*; i giovani non sono più, come durante il *baby boom*, una risorsa in eccedenza. Per la prima volta dal 1972 vi sono meno americani sotto i diciotto di quanti siano i cittadini sopra i sessantacinque ed un semplice conteggio dei voti segnala la probabilità che gli interessi dei, e per i, giovani occuperanno il secondo posto. Questa miopia può costare, e già sta costando, un caro prezzo a questa nazione e al suo sano sviluppo.

Urbanisti, opponetevi a questa miopia! La nostra è un'ardua lotta. La nostra "agenda" è innegabilmente vitale, ma non verrà realizzata semplicemente mediante dissertazioni verbali sulla politica urbana nazionale. Richiederà parecchi colpi d'ariete contro gli scogli politici, soltanto per mantenere l'"agenda" in vita. E indubbiamente richiederà anche di più. Poiché, per molti aspetti critici, le soluzioni per le città risiedono al di fuori delle dimensioni della convenzionale politica urbana e nazionale. Non che denaro e analisi non contino; contano, certo, e pesantemente. Ma la politica urbana è anzitutto una sfida spirituale. Come abbiamo scoperto nella Commissione Nazionale sulla istruzione secondaria degli Ispanici, l'ingrediente critico per il successo è l'elemento dell'impegno: una provata fiducia in quei giovani, il nutrimento del loro spirito e dei loro talenti, un intenso sentimento che essi contano.

Questa dimensione spirituale della politica urbana nazionale è ciò che sarà richiesto per convertire questioni essenzialmente impopolari (cioè non maggioritarie) in una efficace risposta nazionale. E, chiaramente, è proprio questo che risulta penosamente mancante nella recente *leadership* presidenziale, per quanto rassicurante sia stata; essa è consistita nel garantire l'isolamento della ricchezza e della passività politica.

Ma pure questo può — e probabilmente dovrà — passare. Vi è una tendenza ciclica riguardo ai maggiori problemi nazionali ed alla risposta politica. E senza far conto su qualche futura crisi, io avverto alcuni movimenti di fondo ed un consenso che potrebbero di nuovo riportare i più vitali interessi urbani nell'"agenda" nazionale. La rinnovata popolarità di Jesse Jackson, i segni di richiamo attraverso le separazioni di classe e di colore, la lenta — ma accelerata — emergenza della retorica politica riguardo ai "problemi urbani", annunciano che un nuovo tempo è in arrivo. Neal Pierce ha recentemente preso coraggio da un sondaggio Gallup segnalante un massiccio sostegno (67-82 per cento) ai sussidi per le abitazioni a basso reddito, per il trasporto di massa ed altre componenti della politica urbana nazionale<sup>3</sup>. James Sundquist, nel suo capitolo di questo libro, ha persuasivamente documentato la continuità nel tempo di quella approvazione; non sembra essere affatto ciclica o episodica. Come sempre, occorrerà abilità per tradurre questo consenso di fondo in maggioranze legislative. E qualunque *leader* si accinga a fare questo, egli o lei dovranno ricordare il seguito di quel sondaggio Gallup: meno di una maggioranza sarebbe disponibile a pagare per i sussidi che ha favorito; e l'81 per cento, che potrebbe essere sensibile verso i poveri urbani, non andrebbe a vivere nelle loro città. Ma chi ha detto che il lavoro sarebbe facile? Esso è solo indispensabile.

Paul Ylvisaker

## Note

<sup>1</sup> New York Times, 1.5.1986, pg. B1

<sup>2</sup> ROYCE HANSON (a cura di), *Rethinking Urban Policy*, Washington, D. C., National Academy Press, 1983.

<sup>3</sup> Minneapolis Star and Tribune, 27.5.86, pg. 13A