URBAN CENTER
L'ESPERIENZA STATUNITENSE

Paolo Fareri

Dicembre 1994

INDICE

Prima Parte

OBIETTIVI E METODOLOGIA DELLA RICERCA

Capitolo 1. **INTRODUZIONE** 11

Capitolo 2. **CRITERI PER LA SELEZIONE DEI CASI STUDIO**

2.1. COSA È UN URBAN CENTER? 13
2.2. ALCUNE NOTE SUI PROBLEMI DI EFFICACIA DELLE POLITICHE URBANE A MILANO 17
2.2.1. IL CIRCOLO VIZIOSO DELLA NON DECISIONE 18
2.2.2. COME ATTACCARE IL PROBLEMA DELLA NON DECISIONE 22
2.2.3. IL POSSIBILE RUOLO DI UN URBAN CENTER ENTRO UNA STRATEGIA CONSENSUS BUILDING 31
2.3 LA DEFINIZIONE DELLA TIPOLOGIA E LA SELEZIONE DEI CASI STUDIO 32

Capitolo 3. **LE FONTI UTILIZZATE** 37

Seconda Parte

I CASI STUDIO

Capitolo 1. **SAN FRANCISCO PLANNING AND URBAN RESEARCH ASSOCIATION (SPUR)**

1.1. COSA È SPUR 41
1.2. LA CREAZIONE DI SPUR 41
1.3. L'ATTIVITÀ 43
1.4. L'ORGANIZZAZIONE 49
1.5. IL MODELLO 50

Capitolo 2. **PHILADELPHIA FOUNDATION FOR ARCHITECTURE**

2.1. COSA È LA FOUNDATION FOR ARCHITECTURE 55
2.2. LA CREAZIONE DELLA FOUNDATION FOR ARCHITECTURE 55
2.3. L'ATTIVITÀ 56
2.3.1 EDUCATION 56
2.3.2 ADVOCACY 58
2.4. L'ORGANIZZAZIONE 61
2.5. IL MODELLO 62

Capitolo 3. **URBAN CENTER, MUNICIPAL ART SOCIETY, NEW YORK CITY**

3.1. COSA È L'URBAN CENTER 67

3.2. LA CREAZIONE DELL'URBAN CENTER: DA UN EDIFICIO A UN PROGETTO 67
3.3. L'ATTIVITÀ 73
3.4. L'ORGANIZZAZIONE 77
3.5. IL MODELLO 78

Capitolo 4. **PRATT INSTITUTE CENTER FOR COMMUNITY AND ENVIRONMENTAL DEVELOPMENT, BROOKLYN, NEW YORK (PICCED)**

4.1. COSA È PICCED 81
4.2. LA STORIA DI PICCED 81
4.3. L'ATTIVITÀ 89
4.3.1 ASSISTENZA TECNICA 89
4.3.2. FORMAZIONE 94
4.3.3. POLICY ANALYSIS E ADVOCACY 95
4.4. L'ORGANIZZAZIONE 96
4.5. IL MODELLO 97

Capitolo 5. **ENVIRONMENTAL SIMULATION CENTER, NEW SCHOOL FOR SOCIAL RESEARCH, NEW YORK CITY**

5.1. LE INIZIATIVE DELLA NEW SCHOOL FOR SOCIAL RESEARCH: UN INTERVENTO ARTICOLATO 103
5.2. COSA È L'ENVIRONMENTAL SIMULATION CENTER (ESC) 105
5.3. LA CREAZIONE DELL'ENVIRONMENTAL SIMULATION CENTER 106
5.4. L'ATTIVITÀ 107
5.5. L'ORGANIZZAZIONE 112
5.6. IL MODELLO 112

Terza Parte

CONCLUSIONI

Capitolo 1. **INTRODUZIONE: OBIETTIVI** 119

Capitolo 2. **LE SPECIFICITÀ DEL CASO STATUNITENSE**

2.1. IL RUOLO DELLE FONDAZIONI 121
2.2. NETWORK PLURALI 124

Capitolo 3. **GLI URBAN CENTER: UN MODELLO COMUNE?**

3.1. IL CIRCOLO VIRTUOSO EDUCATION ⇔ ADVOCACY 131
3.2. NEUTRALITÀ NEI PROCESSI, FORTE ORIENTAMENTO NELLA DEFINIZIONE DEL PROBLEMA 132
3.3. CAPACITÀ INNOVATIVA 134

Capitolo 4. **ALCUNI SPUNTI PER L'INDIVIDUAZIONE DEGLI ELEMENTI DI DI TRASFERIBILITÀ** 135

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI 139

ELENCO DELLE SCHEDE

Scheda 1 IL PROGRAMMA DI RIUNIONI DI SPUR NEL PERIODO FEBBRAIO-MARZO 1994 43

Scheda 2 IL RICORSO AI REFERENDUM IN CALIFORNIA 47

Scheda 3 GLI OBIETTIVI DI SPUR (DALLO STATUTO DELL'ASSOCIAZIONE), 1972 52

Scheda 4 LE VISITE GUIDATE ORGANIZZATE DALLA FOUNDATION FOR ARCHITECTURE (1992) 57

Scheda 5 DA UN FORUM A UN PROGETTO: "DIRECTION PHILADELPHIA: VISIBLE, ACCESSIBLE, AND UNDERSTANDABLE" 60

Scheda 6 LA COLLOCAZIONE DELLE ATTIVITÀ NELLA STRATEGIA COMPLESSIVA DELLA FOUNDATION FOR ARCHITECTURE 64

Scheda 7 LA MUNICIPAL ART SOCIETY 70

Scheda 8 L'OMBRA SU CENTRAL PARK 72

Scheda 9 LE ESPOSIZIONI PRESSO L'URBAN CENTER: 1989-1990 E 1991-1993 74

Scheda 10 "VISIONS FOR AN ENDANGERED PARK: VAN VOORHEES PARK, BROOKLYN" 75

Scheda 11 POLITICHE DI RINNOVO URBANO E AZIONE LOCALE NEGLI USA: UNA CRONOLOGIA SINTETICA 84

Scheda 12 L'ESPERIENZA DELLE COMMUNITY DEVELOPMENT CORPORATIONS NEGLI USA 85

Scheda 13 UN CASO DI SOLUZIONE DI CONFLITTI LOCALI: PICCED E LO SQUATTING A BROOKLYN 92

Scheda 14 UN CASO DI PIANIFICAZIONE LOCALE: RED HOOK DEVELOPMENT PLAN 93

Scheda 15 ARCHITECTURE WORKSHOP, URBAN STUDIES CENTRE, COMMUNITY TECHNICAL AID CENTRE (L'ESPERIENZA BRITANNICA) 98

Scheda 16 IL CONTRIBUTO DELL'ENVIRONMENTAL SIMULATION CENTER AL PROGETTO DI RIVERSIDE PARK 110

Scheda 17 UN SUCCESSO PARZIALE: STABILIRE I PUNTI DI CONFLITTO. LE MODIFICHE ALLO ZONING NELL'UPPER EAST SIDe 110

Scheda 18 IL BERKELEY SIMULATION LABORATORY 116

Scheda 19 L'IMPEGNO DELLE FONDAZIONI NELLE POLITICHE URBANE 123

Scheda 20 RIVERSIDE SOUTH: DAL CONFLITTO A UN PROGETTO COLLABORATIVO 128

Scheda 21 BRONX CENTER: UN CASO DI PROGETTAZIONE PARTECIPATA SU LARGA SCALA 129

Scheda 22 COMMUNITY DESIGN COLLABORATIVE, PHILADELPHIA 130

RINGRAZIAMENTI

Questo lavoro non sarebbe stato possibile senza la collaborazione dei responsabili dei centri analizzati e dei loro collaboratori. La loro estrema disponibilità e l'interesse che hanno dimostrato a questo lavoro mi ha consentito di raccogliere una notevole quantità di informazioni, di valutazioni e di materiali in breve tempo.

Un sentito ringraziamento va quindi a tutte le persone che ho incontrato fra marzo e aprile 1994:
- presso la San Francisco Planning and Urban Association
  - James Fussell, former Executive Director
  - Donna N. Ficarrotta, Programs Director
  - John E. Hirten, Executive Director, RIDES for Bay Area Commuters, Inc.
- presso la Philadelphia Foundation for Architecture
  - John Higgins, Executive Director
- presso il Pratt Institute Center for Community and Environmental Development
  - Ron Shiffman, Director
  - Brian Sullivan, Program Director
- presso la Municipal Art Society
  - Kent Barwick, President
  - Gloria Troy, Senior Vice-President
  - Margot Wellington
- presso la New School for Social Research
  - James A. Krauskopf, Dean, Graduate School of Management and Urban Policy
  - Henry Cohen, Founding Dean, Graduate School of Management and Urban Professions
  - Michael Kwartler, Director, Environmental Simulation Center

«E' che io ho tanti progetti, ma vanno tutti a finire male. Qui sono tutti così ostili. Perché sono così ostili? (...)
Sono il sindaco, non mi potete trattare così!
Si devono concentrare per tre o quattro giorni: non collaborano, non collaborano, non c'è niente da fare.
Sarà la presenza minacciosa del vulcano...»

Il sindaco di Stromboli, in:
Caro diario, NANNI MORETTI, 1993

Prima Parte

OBIETTIVI E METODOLOGIA DELLA RICERCA

Capitolo 1.

INTRODUZIONE

Questa ricerca si propone come un contributo ad un dibattito che si è sviluppato a Milano, con diversi livelli di attenzione ma senza sparire completamente, sia a livello politico amministrativo sia nell'ambito degli esperti di pianificazione urbanistica, nel corso degli ultimi anni.

In effetti il primo esplicito richiamo all'opportunità di realizzare un Urban Center a Milano risale alle dichiarazioni programmatiche della Giunta municipale formatasi in seguito alle elezioni amministrative del 1990. A quella dichiarazione aveva fatto seguito la redazione di una proposta, a firma dello stesso Comune di Milano e dell'In/Arch Lombardo.

Se è vero che lo scenario politico milanese ha subito da allora radicali trasformazioni, che hanno portato alla apparente scomparsa della proposta dall'agenda degli amministratori locali, l'idea di realizzare un Urban Center a Milano è stata ripresa da alcuni soggetti portatori di una sostanziale preoccupazione: quella cioè che il blocco di alcune decisioni chiave in materia di grandi infrastrutture potesse ripercuotersi negativamente sul sistema economico milanese nel suo complesso, limitando fortemente le capacità della città di confrontarsi con le altre metropoli europee di pari rango.

E' infatti la sezione milanese di Assolombarda ad includere la proposta di creare un Urban Center nel quadro più complessivo di quella che veniva definita "Proposta per Milano".

La ricerca di cui si da conto in questo rapporto è originata da una almeno parziale insoddisfazione rispetto al modo in cui il tema dell'Urban Center è stato finora concettualizzato nel dibattito milanese in generale e nelle proposte maggiormente formalizzate in particolare.

Tale insoddisfazione deriva al tempo stesso:

a) da una serie di incertezze riguardo all'efficacia che le proposte avanzate potrebbero avere, rispetto agli obiettivi che più o meno esplicitamente vengono fissati (come cercheremo di dimostrare nel successivo cap. 2.2.)
b) dall'uso tutto sommato restrittivo che di una categoria quantomeno ambigua - quale quella di "urban center" - viene fatto (di questo aspetto tratteremo nel cap. 2.1.)
c) dall'esistenza di esperienze già sviluppate all'estero - forse poco conosciute - che forniscono una serie di sollecitazioni che potrebbero essere utili ad una più fertile riflessione progettuale.

Su queste basi, l'obiettivo della ricerca è quello di descrivere alcuni casi rilevanti di esperienze catalogabili come Urban Center, che si ritiene possano fornire spunti progettuali significativi per la definizione delle caratteristiche di un ipotetico Urban Center milanese.

Come vedremo, i casi selezionati (sulla base di una tipologia tentativa descritta al cap. 2.3.) non riproducono affatto l'insieme delle diverse alternative altrove sperimentate, ed anzi alcuni dei casi più noti (normalmente assunti come riferimenti 'forti' nel dibattito) ne sono esclusi. Non era nelle intenzioni del lavoro procedere ad una analisi comprensiva.

Si è trattato invece di analizzare in profondità alcune esperienze significative per il contributo che possono fornire rispetto al problema specifico della progettazione di un Urban Center a Milano.

Dei cinque casi selezionati (descritti nelle monografie che compongono la Seconda parte del rapporto) sono stati presi in considerazione: la vicenda che ha portato alla loro costituzione e le modificazioni avvenute nel corso del tempo; il tipo di attività svolte; la struttura organizzativa. Infine, si è tentato di sintetizzare, per ciascuno di essi, il tipo di modello di riferimento, per quanto riguarda il ruolo occupato nei processi decisionali e le strategie messe in atto per raggiungere gli obiettivi fissati.

La Terza parte del rapporto è dedicata alla individuazione di quelli che paiono essere gli spunti maggiormente significativi che derivano dall'analisi dei casi con riferimento alla progettazione di un Urban Center milanese.

Il rapporto comprende inoltre una serie di 'schede', alle quali è stato attribuito il compito di approfondire alcuni temi specifici e/o di fornire informazioni supplementari che, anche se in parte laterali rispetto all'obiettivo specifico del lavoro, possono contribuire a fornire spunti aggiuntivi per la riflessione che l'analisi dei casi studio tenta di avviare.

Capitolo 2.

CRITERI PER LA SELEZIONE DEI CASI STUDIO

2.1. COSA È UN URBAN CENTER?

Nei paragrafi che seguono viene descritto il percorso che è stato utilizzato per la selezione dei casi studio presi in considerazione dalla ricerca. Selezione che può apparire arbitraria - alcuni dei casi più noti fra quelli che vengono generalmente definiti come 'Urban Center' (il Pavillon de l'Arsenal di Parigi, per esempio) non sono inclusi - e che richiede quindi una spiegazione.

L'arbitrarietà della scelta è peraltro un rischio evidente in questo settore, dato che ci troviamo di fronte a un campo analitico dai confini alquanto incerti.

In effetti, i casi presi in esame hanno l'obiettivo, come già sottolineato, di contribuire al dibattito in corso da alcuni anni a Milano, presentando alcune opzioni che, nella loro diversità, possano consentire di valutare in modo più approfondito le soluzioni più appropriate da applicare al caso milanese.

E' quindi forse il caso di riprendere gli elementi principali di tale dibattito, per illustrare successivamente in che modo questo lavoro si propone di integrare la discussione finora sviluppata.

L'annuncio pubblico dell'intenzione di creare un Urban Center a Milano fa riferimento a un processo iniziato nel dicembre 1987, quando la Giunta municipale di Milano affida all'In/Arch Lombardo la commessa per un apposito studio di fattibilità. Lo studio viene pubblicato nel febbraio 1989 (In/Arch Lombardo, Comune di Milano, 1989).

Di questo studio, che origina una successiva proposta nell'aprile 1992 (In/Arch Lombardo, Comune di Milano, 1992), vale la pena di mettere in evidenza alcuni elementi principali.

Innanzitutto il problema di riferimento. Gli estensori del rapporto pongono con forza l'accento sulla crucialità del miglioramento del rapporto fra amministrazione e cittadini come condizione ad una migliore efficacia delle politiche urbanistiche: l'Urban Center si propone come contributo al miglioramento di tale rapporto. Particolare enfasi viene poi posta al tema della partecipazione dei cittadini alle scelte pubbliche.

Il tema della partecipazione viene declinato, anche in questo caso in modo esplicito, nei termini di una maggiore trasparenza dell'attività amministrativa, e di una maggiore accessibilità alle informazioni.[1]

Da tale declinazione deriva il compito affidato all'Urban Center, che è essenzialmente quello di raccolta, diffusione (e in parte produzione) di informazioni sui processi di sviluppo della città, con particolare attenzione alle informazioni riguardanti le procedure e gli atti amministrativi (qui l'accento è sull'obiettivo della trasparenza), normalmente difficilmente disponibili ai cittadini, anche per la loro collocazione.

Questo compito è poi integrato con attività di promozione, consistenti essenzialmente nella organizzazione di concorsi di architettura e di dibattiti sui problemi della città.

Il documento individua infatti i seguenti principali campi di attività:

- ricerca, assunzione e raccolta delle informazioni;
- promozione ed elaborazione di temi inerenti la cultura urbana;
- diffusione delle informazioni.

Essi vengono articolati in otto funzioni:

- archivio e documentazione dei piani e dei progetti;
- biblioteca e book-shop;
- presentazione di piani e progetti, dibattiti, incontri, seminari e convegni;
- promozione di idee e progetti;
- rapporti e scambi di informazioni dell'Urban Center di Milano con analoghe istituzioni in Italia e all'estero;
- raccolta di dati e promozione diretta di sondaggi;
- promozione di studi e ricerche sulla città;
- ospitalità ad associazioni ed iniziative di base.

Il progetto del 1992 sembra porre ancora maggiore enfasi sulle funzioni di archiviazione, di organizzazione di banche dati, di diffusione delle informazioni.

Sul piano organizzativo la proposta è quella di costituire una fondazione, della quale facciano parte un gran numero di potenziali soggetti, pubblici e privati, partendo dalle amministrazioni locali per arrivare alle associazioni di categoria e alle grandi imprese.[2]

---

[1] *"Occorre dunque inventare uno strumento nuovo di partecipazione, più libero e snello, facilmente adattabile alle diverse situazioni che si presentano giorno per giorno alla gestione urbana. La prima delle caratteristiche tipiche di questo strumento è la 'trasparenza': ogni atto amministrativo deve poter essere conosciuto in ogni sua fase, dalla progettazione alla attuazione. Deve essere chiaramente comprensibile negli intenti e negli effetti; confrontabile con le possibili alternative. Tuttavia la 'trasparenza' da sola servirebbe a poco se non vi fosse contestualmente 'informazione' e 'dibattito'." (In/Arch Lombardo, Comune di Milano, 1989)*

[2] *"Nell'ambito pubblico potrebbero essere probabili soci fondatori: il Comune, la Provincia, la Regione, la Camera di Commercio, le Aziende Municipalizzate (MM, ATM), le Università (Statale, Politecnico, Cattolica, Bocconi), le Soprintendenze, l'Istituto Autonomo Case Popolari di Milano, il Consorzio Regionale IACP, la Fiera di Milano, la Triennale di Milano, la Curia Vescovile, le associazioni di categoria (ad es. Assolombarda, Assimpredil), le associazioni cooperative e quelle culturali (ad es. In/Arch, INU, ANCSA, Italia Nostra, ecc.). Nell'ambito privato probabili fondatori potrebbero essere: banche e aziende (industrie, compagnie di assicurazione, immobiliaristi, case editrici) come ad esempio Cariplo,*

La proposta di Assolombarda, descritta in un più ampio progetto di intervento sui temi del governo delle trasformazioni della metropoli (presentato in un convegno pubblico nel 1992), è certamente più schematica e non comparabile allo studio di fattibilità dell'In/Arch per quanto riguarda il livello di approfondimento progettuale. Si tratta infatti di poche righe parte di un documento di impostazione generale (Assolombarda, 1992). E' importante tenerne conto, però, innanzitutto per la significatività dell'istituzione proponente, e in secondo luogo perché segue temporalmente la proposta dell'In/Arch, e descrive quindi il modo in cui il tema dell'Urban Center si è sviluppato nel dibattito milanese.

La proposta di Assolombarda parte da una concettualizzazione dei problemi di efficacia delle politiche urbanistiche che sottolinea gli effetti negativi della incapacità di decidere espressa dall'amministrazione pubblica, soprattutto per quanto riguarda i grandi progetti infrastrutturali. Il problema è in sostanza quello del rischio di perdita di competitività di Milano nel confronto con le altre metropoli europee di pari rango. La "Proposta per Milano" parte quindi dall'esigenza di «concentrare gli sforzi per individuare e sciogliere i nodi che impediscono un lineare passaggio 'dal progetto al cantiere'», individuando una serie di azioni, che comprendono anche la realizzazione di un Urban Center.

La visione di Assolombarda assegna all'Urban Center un compito che è ancora più focalizzato sulla funzione di organizzazione e distribuzione di informazioni. Gli obiettivi recitano infatti: «A Milano non mancano capacità progettuali. Esiste, al contrario, una ricca produzione ideativa, che ha però riscontrato una scarsa attuazione. Si è inoltre rilevata la mancanza di informazioni aggregate sullo stato di attuazione delle varie iniziative, sui soggetti coinvolti e impegnati nella loro realizzazione. L'obiettivo è quello di creare una base informativa adeguata, atta a supportare l'individuazione di progetti strategici per il mondo imprenditoriale e le opportunità di eventuali sinergie tra i soggetti coinvolti».

Ne segue una proposta che vede nell'Urban Center una sorta di centro di documentazione, di 'sportello' sui progetti e sulla città.[3]

Ras, Comit, RCS, Pirelli, Montedison, Olivetti, Fiat, Brion, Falk, IBM, Gabetti, Berlusconi, Mondadori, ecc..." (In/Arch Lombardo, Comune di Milano, 1989)

[3] *«Si pensa, cioè, a esperienze straniere di Urban Center che forniscono ai cittadini, agli operatori e ai professionisti un elevato numero di informazioni di carattere urbanistico e territoriale sulla città. In tal senso si può ipotizzare anche a Milano la creazione di una rete informatizzata di sportelli 'self-service' che metta a disposizione degli utenti informazioni di carattere urbanistico e territoriale relative sia all'intero Comune che alle sue parti. In particolare esso potrebbe riguardare: le previsioni e l'applicazione degli strumenti urbanistici (destinazione, piani attuativi, ecc.); lo stato di avanzamento dei grandi progetti nel settore produttivo e in quello delle infrastrutture; la normativa che disciplina l'uso delle diverse aree e le procedure da seguire per la realizzazione di interventi inesistenti sul territorio urbano; le disponibilità e la possibilità di riuso di aree industriali dismesse o sottoutilizzate; le opportunità localizzative. I punti di consultazione dovranno essere facilmente accessibili agli utenti e le informazioni, in forma descrittiva e cartografica, dovranno essere in grado di soddisfare richieste di diversi gradi di complessità, per andare incontro alle esigenze di una vasta gamma di utenti: cittadini, pubblica amministrazione, comunità locali, associazioni, operatori economici, professionisti». (Assolombarda, 1992)*

Sull'andamento del dibattito nel caso milanese, e sulle proposte che sono state avanzate, è possibile avanzare alcune considerazioni.

In primo luogo è necessario sottolineare come alcuni degli obiettivi chiave che vengono posti - ci si riferisce in particolare all'obiettivo di una maggiore partecipazione dei cittadini ai processi decisionali, e a quello di trovare una soluzione alla 'incapacità decisionale della pubblica amministrazione - siano certamente condivisibili, e costituiscano in effetti riferimenti chiave di questo stesso lavoro.

E' anche vero che un altro obiettivo sui quali i promotori delle proposte milanesi pongono particolare enfasi - quello della 'trasparenza' - sia altrettanto condivisibile, in sé.

I problemi sorgono - almeno sulla base delle ipotesi che sostengono questo lavoro, e che verranno esplicitate in seguito - quando questi elementi vengono posti in relazione diretta, ed esclusiva, fra loro.

In particolare, quando si sostiene che una maggiore partecipazione si ottiene aumentando la trasparenza, e cioè - questo è il passaggio successivo - aumentando la disponibilità e l'accesso alle informazioni. Oppure, quando si sostiene che i problemi della incapacità a decidere si possono trattare aumentando la quantità di informazioni disponibili.

Le proposte (pur diverse quanto a livello di approfondimento e articolazione delle ipotesi) di Urban Center discendono da questo tipo di relazioni fra problema e soluzione, ipotizzando questo nuovo soggetto (in modo più o meno esclusivo) come luogo di organizzazione e messa a disposizione di informazioni.

Questo tipo di definizione dei problemi di efficacia dell'azione amministrativa lascia più di una perplessità. Non sembra condivisibile cioè che una aumentata disponibilità di informazioni possa costituire una strategia soddisfacente di gestione del problema.

Con questo non si vuole certo affermare che la realizzazione di un Urban Center a Milano sia inutile o non desiderabile. Si vuole soltanto mettere in discussione quella identificazione fra Urban Center e centro di documentazione che si è andata via via consolidando nel dibattito locale.

Urban Center è una definizione ambigua, che può essere applicata (e che viene applicata) a iniziative fortemente differenziate quanto a obiettivi, attività, struttura organizzativa. Si può forse dire che è una definizione poco utile - fuorviante - se la si usa in modo slegato dal contesto in cui i casi specifici che vi si vogliono far ricadere si trovano ad operare.

L'immagine più direttamente evocata dal termine è appunto quella di un luogo di raccolta, organizzazione, diffusione di informazioni sulla città ai soggetti interessati (fossero essi la cittadinanza, o gli operatori economici, o altri). In realtà questa è una immagine molto restrittiva: come vedremo nessuno dei casi presi in considerazione dalla ricerca pone al centro delle sue attività quella della documentazione.

Si è cercato - in questa ricerca - di utilizzare l'ambiguità di tale definizione come una opportunità, per allargare il campo di analisi ad esperienze che forse, almeno nel momento della loro selezione, risultano difficilmente collegabili ad essa.

Siamo partiti quindi da un abbozzo di definizione, il più possibile ampio, intendendo come Urban Center *un centro che in qualche modo svolge una attività di servizio nei confronti degli attori mobilitati (o potenzialmente mobilitabili) nei processi decisionali della pianificazione urbanistica, con lo scopo di migliorare l'efficacia (o l'efficienza) di tali processi*.

Ma non esiste un modello unico di Urban Center, che ne fissi cioè gli obiettivi specifici, il campo di attività, la struttura organizzativa - che sia indifferentemente applicabile, e replicabile con successo, in situazioni diverse.

A nostro avviso è quindi indispensabile ripartire dalla definizione del problema che la creazione di un Urban Center vorrebbe trattare, per due principali motivi.

In primo luogo per mettere in discussione il paradigma che collega fra di loro l'obiettivo della partecipazione con quella della trasparenza amministrativa e dell'accessibilità alle informazioni, individuando quest'ultimo come la principale condizione per una migliore efficacia delle politiche urbanistiche.

In secondo luogo perché una definizione articolata del problema serve ad orientarsi nell'indefinito campo delle esperienze di Urban Center attuate altrove, selezionando i casi che possono portare un contributo maggiormente significativo per la progettazione di un centro di questo tipo a Milano.

2.2. ALCUNE NOTE SUI PROBLEMI DI EFFICACIA DELLE POLITICHE URBANE A MILANO [4]

L'unica grande opera pubblica realizzata durante gli anni ottanta, il cui processo decisionale (dall'ideazione alla entrata in funzione) sia contenuto nel decennio, è l'ampliamento dello stadio di San Siro in occasione dei campionati mondiali di calcio del 1990.

La più importante opera pubblica attualmente in corso di realizzazione a Milano, il Passante ferroviario, è stato ideato attorno alla metà degli anni sessanta: le attuali previsioni indicano la fine del decennio (del millennio) come data prevista per l'entrata in funzione. Se tali previsioni saranno rispettate, l'intero processo decisionale sarà durato circa 35 anni.

---

[4] *Le riflessioni avanzate in questo paragrafo, sia per quanto attiene l'interpretazione del caso milanese, sia per quanto riguarda il tentativo di costruzione di strategie di gestione efficaci dei problemi di governo della pianificazione urbanistica, costituiscono almeno in parte il risultato di discussioni che si sono sviluppate nel corso degli ultimi anni nell'ambito della sezione "Analisi delle politiche pubbliche" dell'IRS, in particolare insieme ad Alessandro Balducci, Bruno Dente, Antonio Tosi. Come sempre in questi casi, la responsabilità per quanto espresso nel presente rapporto rimane allo scrivente.*

Una recente ricerca (Dente, 1993) ha analizzato le procedure relative alla realizzazione di uno dei più importanti progetti in corso di realizzazione a Milano - Tecnocity nell'area Pirelli Bicocca - indicando fra l'altro che per il completamento della procedura stessa (dalla decisione di procedere alla Variante di PRG al rilascio delle concessioni edilizie) sarebbero necessari 33 passaggi dalla Giunta municipale e 25 votazioni in Consiglio comunale.

Fra il 1980 e il 1993, quando si sono svolte le ultime elezioni amministrative, il Comune di Milano è stato retto da 6 diverse giunte (cinque delle quali nel periodo 1985/1993) e una volta dal commissario prefettizio, appena prima delle elezioni: la vita media della coalizione di governo nel periodo 1985/1993 è di circa 18 mesi.

I due giudizi più diffusi rispetto a questa condizione, che potremmo, caricaturando un po' le posizioni, condensare in due atteggiamenti fra loro contrapposti, quello 'catastrofista' ("Milano ha perso la competizione con le altre città europee di pari rango perché *quei* progetti non sono stati realizzati"), e quello 'conservativo' ("Milano si è salvata dalla colata di cemento indotta dallo stile di Tangentopoli"), rischiano entrambi - come si dice - di "gettare via il bambino con l'acqua sporca del bagnetto".

Il primo perché tende a concentrare l'attenzione sulla negatività dell'esito, la non-decisione, accogliendo in modo sostanzialmente acritico i progetti in discussione. Tende cioè a ricondurre il fallimento a fattori come la debolezza degli organismi responsabili, senza prendere in considerazione il fatto che forse i progetti proposti non costituivano soluzioni efficaci ai problemi prospettati (e anche per questo motivo sono fallite).

Il secondo perché tende a lasciare in secondo piano il fatto che, indipendentemente dalle caratteristiche dei progetti, la non decisione equivale a lasciare privi di trattamento alcuni problemi chiave per lo sviluppo della città.

E' forse il caso quindi di riprendere, anche se schematicamente, i tratti più evidenti di quello che potrebbe essere definito il 'circolo vizioso della non-decisione', per cercare di identificare alcune modalità di trattamento, e per valutare, infine, quale ruolo potrebbe essere assegnato a un Urban Center milanese nell'ambito di tali strategie.

2.2.1. IL CIRCOLO VIZIOSO DELLA NON DECISIONE

Il circolo vizioso della non decisione costituisce il risultato dell'interazione fra tre principali elementi. [5]

[5] *Ho trattato più diffusamente dell'evoluzione delle politiche urbanistiche a Milano durante gli anni settanta e ottanta in Fareri (1988a) e Fareri (1991a).*

Il primo, e più evidente, è la debolezza delle coalizioni al governo di Milano, che ha influito in modo determinante sulla incapacità ad assumere decisioni rilevanti almeno a partire dalla metà degli anni ottanta.

Due aspetti vanno messi in evidenza a questo proposito. Il primo è la debolezza numerica delle maggioranze via via costituite nei confronti delle opposizioni: in alcuni casi Milano è stata governata da coalizioni che contavano 41, 43 consiglieri su 80.

Il secondo è la debolezza interna delle coalizioni di governo.

Si è trattato infatti, specie a partire dalla seconda metà degli anni '80, di coalizioni formate da molti gruppi, alcuni dei quali, decisivi per la formazione di una maggioranza, molto difficilmente governabili per il loro carattere di 'micro-partiti', con una sostanziale identità fra personale eletto e partito stesso. Ovvero di gruppi, come tipicamente quelli ambientalisti, con obiettivi specifici nel campo della pianificazione territoriale e dei grandi progetti, difficilmente integrabili con quelli degli alleati di governo.[6]

Insieme, questi due elementi hanno finito per attribuire una notevole quantità di risorse non tanto ai partiti (sempre più evidentemente indeboliti) quanto ai singoli componenti della maggioranza.

L'ago della bilancia è diventato il singolo consigliere per il quale la convenienza politica (congiunturale) poteva facilmente diventare di segno opposto a quello del mantenimento della stabilità politica. Il principale elemento di debolezza va quindi ricercato all'interno delle diverse maggioranze che si sono avvicendate al governo di Milano, indipendentemente dalla loro colorazione.

Il secondo elemento del circolo vizioso va ricercato nel mutato rapporto fra sistema politico e società civile, nel passaggio dagli anni settanta agli anni ottanta.

Chi ricorderà i movimenti sociali urbani degli anni settanta (le lotte del quartiere Garibaldi, per fare solo un esempio) ne ricorderà la precisa caratterizzazione ideologica e la sostanziale omogeneità dal punto di vista della composizione sociale.[7] Entrambi gli elementi facevano tali gruppi referente di un numero tutto sommato limitato di formazioni politiche, quelle raccolte nell'arco della sinistra. Si trattava poi di gruppi che esprimevano una forte spinta rivendicativa che, insieme a esplicite opposizioni ad alcune decisioni della maggioranza di governo, chiedeva la realizzazione di specifici interventi (in termini di servizi sociali, di recupero del patrimonio edilizio degradato, di difesa delle classi deboli nel centro storico, ecc.). L'evidenza del rapporto diretto fra i movimenti locali e i partiti della sinistra è confermata dalla sostanziale internalizzazione di tali rivendicazioni nella Variante al PRG del 1976, primo atto significativo della prima giunta 'rossa' al governo di Milano.

---

[6] *E' da ricordare inoltre che le tematiche di tipo ambientale hanno spesso indotto fratture all'interno dei partiti storici, e in particolare nel PCI-PDS.*

[7] *A questo proposito si veda ad esempio Boffi, Cofini, Giasante, Mingione (1975), e Daolio (1974).*

I movimenti locali degli anni ottanta si differenziano profondamente dai loro predecessori, in tutti gli aspetti. Scarsamente caratterizzati sul piano ideologico, eterogenei sul piano della composizione sociale, soprattutto privi di un referente privilegiato (esclusivo) nel sistema dei partiti. E quasi sempre catalogabili nell'ambito della sindrome NIMBY (Not-In-My-Back-Yard): l'obiettivo è cioè il blocco di una specifica iniziativa, senza che a ciò faccia riscontro la proposizione di alternative di soluzione. E' cioè, insieme alla soluzione, il problema a non essere riconosciuto come tale. Ciò che interessa, e che origina l'opposizione, è l'impatto che la soluzione proposta determina (o determinerebbe) a livello locale: in termini di impatto ambientale (come nel caso del Portello), di attesa riduzione dei valori immobiliari (come nel caso della metropolitana leggera di San Siro), di svantaggi di vario tipo per gli abitanti nelle zone immediatamente limitrofe (come nel caso dei parcheggi sotterranei), di incremento di traffico (ancora il Portello), ecc. L'obiettivo è il mantenimento dello status quo, non la realizzazione di una diversa alternativa.

Questa domanda di 'non-fare' può essere raccolta da un ampio spettro di formazioni politiche (e da singoli esponenti politici) dentro l'amministrazione, proprio per la sua scarsa caratterizzazione ideologica.

La formazione di una opposizione locale di questo tipo cambia in sostanza i calcoli di convenienza politica per un buon numero di esponenti politici (in particolare di quelli che non preventivavano di realizzare particolari vantaggi dalla realizzazione del progetto): è una componente molto visibile dell'elettorato che potrebbe ridefinire il proprio comportamento sostenendo il candidato che si è fatto portatore di questi interessi, bloccando l'avanzamento della decisione.

Se poi le maggioranze sono numericamente deboli, e lo spostamento di pochi consiglieri determina la crisi, e il blocco dell'avanzamento del progetto, si comincia a capire come mai la performatività dell'amministrazione milanese sia stata molto bassa, e quali possano essere state le ragioni, o almeno alcune delle ragioni, dell'instabilità.

Ma c'è forse un terzo elemento del circolo vizioso che merita di essere evidenziato. Esso riguarda la natura stessa dei progetti.

In non pochi casi tali progetti risultano difficilmente legittimabili in quanto soluzioni efficaci a problemi riconosciuti come tali. Almeno due aspetti vanno messi in evidenza.

Il primo riguarda il rapporto fra problemi che, in molti casi, avevano a che fare con lo sviluppo di *funzioni* ritenute necessarie allo sviluppo economico e sociale della città, e il tipo di trattamento che di tali problemi è stato fatto. Un trattamento che ha teso a ridurre il problema a quello della realizzazione delle infrastrutture fisiche che avrebbero dovuto ospitare tali funzioni.

L'attitudine all'individuazione di soluzioni basate sulla realizzazione di contenitori fisici, che fino a qualche anno fa avrebbe potuto essere ricondotta esclusivamente al predominio del frame concettuale della disciplina architettonica nel trattamento dei problemi urbani, dopo lo

scoperchiamento di Tangentopoli trova una ulteriore - significativa - spiegazione, che non ha bisogno di essere illustrata.[8]

Il secondo aspetto ha a che fare con la scarsa attenzione dei promotori agli aspetti di processo, nella progettazione delle soluzioni.

Molte delle proposte avanzate nel corso del decennio risultano difficilmente sostenibili una volta aperto in dibattito pubblico, in parte perché le spiegazioni riguardo alla loro effettiva utilità risultano almeno in alcuni casi poco convincenti, in parte perché l'attenzione agli impatti di livello locale è spesso molto scarsa. Molti progetti, insomma, si prestano all'opposizione.

Qualcuno potrebbe osservare che questo abbozzo di interpretazione del problema della non decisione lascia fuori dal quadro un elemento chiave come quello del rapporto fra gli interessi forti delle politiche, attribuendo buona parte delle responsabilità ai conflitti locali, in modo forse troppo esclusivo.

In realtà è proprio nella discussione riguardo alla natura dei progetti che si può introdurre un altro elemento significativo, che è quello del rapporto fra amministrazione ed altri attori - pubblici e privati - direttamente coinvolti nelle politiche in quanto responsabili - o utenti - di quelle funzioni che i grandi progetti avrebbero dovuto rafforzare.

Da questo punto di vista la discutibile qualità dei progetti dipende in buona parte dal non sufficiente coinvolgimento di tali attori, conseguenza del trattamento 'fisico' dei problemi. In altri casi, quelli in cui le agenzie assumevano il ruolo di promotori, si è verificato come questi attori fossero ancora meno attenti ai problemi di processo dell'amministrazione: sono i casi infatti in cui i conflitti locali si sono sviluppati con più forza.

Ora, se in buona parte questi fattori sono riconducibili ad una situazione politico amministrativa che è stata profondamente modificata dagli eventi nel corso degli ultimi anni (la riforma elettorale con l'elezione diretta del sindaco, le vicende di Tangentopoli e il conseguente stravolgimento dello scenario politico nazionale e locale, con la scomparsa di attori consolidati: sia

---

[8] *La questione del rapporto fra Tangentopoli e problema della non decisione è rilevante soprattutto in quanto, una volta esploso lo scandalo delle tangenti, si è teso a individuare nella corruzione dei politici e degli imprenditori la causa di più o meno tutti i problemi sul tappeto. In realtà è a prima vista abbastanza difficile attribuire al sistema delle tangenti la responsabilità della difficoltà a decidere, in quanto il sistema in sè, come è dimostrato, funzionava come un incentivo alla realizzazione di opere pubbliche, o più in generale alla assunzione di decisioni pubbliche. Semmai, Tangentopoli dimostra in che misura i problemi di organizzazione del consenso siano cruciali nei meccanismi del policy making: anche in presenza di un incentivo così rilevante come la distribuzione di denaro, i potenziali benefeciari di tali vantaggi non sono stati in grado di superare i problemi che hanno portato al blocco delle decisioni, e al mancato guadagno di somme presumibilmente considerevoli (date la tariffe in vigore).*
Ma forse c'è un altro aspetto da mettere in evidenza: è quello a cui si fa cenno nel testo. Se è vero che i guadagni tangentizi derivavano essenzialmente dalla realizzazione di opere (di manufatti), è di conseguenza probabile che, di fronte a un qualsiasi problema pubblico, fosse diffusa la tendenza fra i soggetti responsabili a privilegiare l'adozione di soluzioni basate sulla realizzazione di opere (più costosi i lavori, più sostanziose le tangenti). Tale tendenza ha però reso più gravi i problemi di organizzazione del consenso.

collettivi, i partiti; sia individuali, gli amministratori), non si può certo dire che tali rivolgimenti abbiano portato ad una riduzione dei problemi di efficacia dell'azione amministrativa.

Potrebbe forse bastare uno sguardo alla performatività della nuova amministrazione cittadina nei quasi due anni che ormai ci dividono dalle elezioni. Ma (si potrebbe sostenere che due anni costituiscono un 'tempo politico' troppo breve per poter verificare l'effettività del nuovo assetto) ci sono ragioni di carattere più generale a sostegno di questa ipotesi.

I problemi del consenso (usciti dalla finestra con la formazione di maggioranze più stabili e numericamente forti in seno al Consiglio comunale) sono destinati a rientrare (quando già non lo hanno fatto: basti notare quanto poco efficace si sia dimostrato l'uso dell'"autorità" del sindaco maggioritario nella vicenda del Leoncavallo) dalla porta di Palazzo Marino. Essi infatti si riversano e concentrano necessariamente sulla figura del primo cittadino che, nella sua maggiore visibilità, sarà sempre più costretto a legittimare l'azione della giunta nei confronti dell'elettorato.

Così come il processo di de-ideologizzazione del dibattito politico non sembra essersi fermato con la comparsa dei nuovi 'partiti'. E così come non c'è da aspettarsi che la sindrome NIMBY si riduca improvvisamente, se è vero che si tratta di un fenomeno presente in tutte le democrazie occidentali, indipendentemente dai meccanismi della rappresentanza che le governano.

2.2.2. COME ATTACCARE IL PROBLEMA DELLA NON DECISIONE

Si pone quindi il problema di capire quali strategie possono essere messe in atto per rispondere alla sindrome della non decisione.

Un atteggiamento diffuso è quello che trova i suoi presupposti nella ricerca di una maggiore *efficienza* dell'azione politico-amministrativa.

La ricerca dell'efficienza viene ricondotta, entro questo filone di ragionamento, alla riduzione 'artificiale' della complessità decisionale. Si ritiene cioè che un ambiente decisionale semplificato (al quale partecipi un minor numero di attori) costituisca la condizione per riuscire a decidere, secondo la relazione: semplicità del network = efficienza = decisionalità (performatività).

Le ricette generalmente indicate (e praticate) per raggiungere questo obiettivo sono due:

- la riduzione del numero degli attori partecipanti per via autoritativa (facendo cioè ricorso all'uso di risorse legali: chi non ha competenze formali per partecipare al processo deve essere escluso: con varianti più o meno rigide);
- la semplificazione delle regole attraverso l'applicazione di strategie deregolative (che in definitiva non è altro che una variante della precedente): la 'mano nascosta' del mercato risolverà i problemi della complessità.

Entrambe queste ricette tendono ad accettare lo svolgimento di un gioco 'a somma zero', in cui cioè siano chiaramente individuabili vincenti (i gestori del processo) e perdenti (gli esclusi, o quanto meno quegli attori esclusi che si oppongono alla decisione in quanto portatrice, per loro, di svantaggi).

Esse sono infatti basate sulla convinzione che gli attori responsabili siano in possesso di risorse sufficienti ad escludere altri attori (tipicamente gli attori sociali) dal processo. Soprattutto sono basate sulla convinzione che le risorse 'legali' costituiscano l'arma principale - un'arma efficace - per uscire vincenti dal conflitto. E' interessante notare che spesso il ricorso al sistema maggioritario viene inteso come un importante contributo all'incremento di questo tipo di risorse, nell'ambito di questo filone di ragionamento.

Il problema è che l'applicazione di queste strategie si è già, più volte, rivelata fallimentare, per almeno due motivi.

In primo luogo perché una delle convinzioni che le definiscono non risulta quasi mai verificata. Gli attori responsabili, cioè, non sono quasi mai in possesso di risorse sufficienti ad escludere altri attori dal processo: quando ciò succede, il conflitto genera il blocco del processo.

In secondo luogo perché l'adozione di questo tipo di strategie comporta un sostanziale spreco di risorse, soprattutto di tipo politico (vengono usate per vincere nella contrapposizione, e tendono ad annullarsi l'un l'altra) e in particolare di tipo conoscitivo. Queste strategie sono cioè largamente esposte al rischio di fallimenti anche nel caso in cui si riesca a ridurre il conflitto e ad implementare la soluzione identificata.

Il fallimento rischia cioè di trasferirsi dalla incapacità a decidere alla realizzazione di una soluzione inadeguata, ovvero, per seguire la definizione di Peter Hall (1980) dalla realizzazione di un '*negative disaster*' alla realizzazione di un '*positive disaster*'. La difesa ad oltranza di un progetto porta infatti all'esigenza di ridurre la possibilità di verificarne l'effettiva validità, come è proprio di logiche centrate sull'efficienza dei processi. Ritorneremo su questo aspetto in seguito.

L'esempio più evidente della fallacia di queste strategie è - proprio per il modo esemplare con cui sono state applicate - quello delle politiche urbane definite dal governo Thatcher in Gran Bretagna durante gli anni ottanta. In particolare, il caso che può più utilmente essere preso in esame è quello del ri-sviluppo dei Docklands di Londra, in cui entrambe le alternative strategiche (riduzione per via autoritativa, riduzione via deregolamentazione) sono state messe in atto contemporaneamente, con esiti che potrebbero essere definiti di '*positive disaster*' se è vero, come sembra, che lo sviluppo dei Docklands è uno dei maggiori responsabili della grave crisi immobiliare che si è sviluppata a Londra attorno alla fine del decennio [9]. Una ulteriore riprova sembra essere l'atteggiamento di alcuni degli

---

[9] *Di positive disaster si tratta in quanto il governo Thatcher è riuscito, sul piano delle risorse, a giocare e a vincere un gioco a somma zero. Questo dipende da una situazione di contesto - quella britannica - che è molto diversa da quella italiana. Nel nostro caso l'esito più probabile è quello della paralisi decisionale. Ho trattato più diffusamente questi temi in Fareri (1991b) e (1993). Sulle politiche del governo Thatcher si veda in particolare Thornley (1991).*

attori apparentemente avvantaggiati dall'attuazione di queste strategie (in particolare i promotori immobiliari), che ne hanno da più parti richiesto la ridefinizione (anche perché molti sono falliti in conseguenza della crisi).

L'ipotesi che costituisce la base di questo lavoro è che - in contrapposizione a strategie basate su logiche efficientiste - il problema della non decisione può essere trattato solo attraverso la ricerca di una maggiore *efficacia* delle politiche. Ovvero: esiti di maggiore efficienza (la capacità di decidere) sono raggiungibili solo attraverso una attenzione alla capacità delle soluzioni proposte di legittimarsi in quanto trattamento dei problemi percepiti.

Possiamo cercare di riprodurre schematicamente il percorso che porta alla definizione di questa ipotesi attraverso i seguenti punti.

a) I problemi delle politiche non sono dati oggettivi.

Continua a persistere, specie nel campo della pianificazione urbanistica, la convinzione secondo la quale i problemi delle politiche sono dati oggettivi, 'esterni' rispetto al network di attori che si mobilita per trattarli. La questione dell'efficacia delle politiche si riduce, entro questo approccio, nei termini di una corretta "osservazione" del problema: cioè, una politica fallisce se la scarsità delle informazioni disponibili ha impedito di conoscere in modo adeguato il problema affrontato.

In realtà i problemi di policy sono sempre il risultato di una operazione di costruzione attuata dagli attori, sulla base degli obiettivi, delle risorse disponibili, del comportamento di altri attori, dell'esito di altre politiche.[10] La principale conseguenza del carattere non oggettivo dei problemi di policy è che condizione al successo non è solo il possesso di conoscenze adeguate ma, ancor prima, il fatto che tali problemi siano legittimati all'interno del network di attori partecipanti: che, cioè, i fenomeni ai quali viene attribuita una valenza problematica siano riconosciuti come tali dalle diverse forze in gioco.

b) I problemi delle politiche sono molteplici e mutevoli.

Il carattere non oggettivo dei problemi di policy, il legame di dipendenza con gli obiettivi e le risorse degli attori, comporta la moltiplicazione dei problemi nell'ambito di un medesimo processo decisionale, lungo due dimensioni. Orizzontalmente, si confrontano contemporaneamente definizioni del problema diverse (potenzialmente confliggenti) da parte dei diversi attori partecipanti. Verticalmente, ciascun attore può modificare la propria definizione del problema, anche sensibilmente, come conseguenza del mutamento dei propri obiettivi, o delle risorse disponibili. Tali

---

[10] *Non è questa la sede per addentrarsi in un trattamento esteso di questa che rimane comunque una questione chiave. Si rimanda quindi alla letteratura in materia, e in particolare: Blumer, 1971; Dery, 1984; Etzioni, 1976; Dunn, 1981; Wildawsky, 1979.*

mutamenti sono ovviamente più probabili nel caso di processi decisionali notevolmente estesi nel tempo. [11]

La questione della legittimazione del problema di policy attraversa quindi potenzialmente tutto il processo decisionale, dall'avvio al termine.

c) Il dissenso sulle soluzioni è molto spesso riconducibile al dissenso riguardo alla definizione del problema.

Certamente, esistono casi di conflitto in cui l'oggetto del contendere riguarda alcuni aspetti della soluzione prescelta. Ma si tratta delle situazioni più facilmente risolvibili, se è vero che tutti gli attori riconoscono l'esistenza del problema: al riconoscimento corrisponde infatti l'accordo sul fatto che il problema deve essere in qualche modo trattato.

I rischi più seri di fallimento si corrono invece quando manca l'accordo riguardo al problema, e in particolare quando alcuni attori non riconoscono l'esistenza del problema che quella soluzione vorrebbe risolvere.

La convinzione del carattere oggettivo dei problemi porta spesso al verificarsi di errori strategici da parte degli attori responsabili delle politiche, anche nei casi in cui i promotori sono orientati verso l'introduzione di strategie negoziali.

I meccanismi di consultazione (con l'alto rischio di fallimento che comportano in situazioni di conflitto) costituiscono un chiaro esempio di questo errore. Riducendo il coinvolgimento degli attori alla espressione di osservazioni a una soluzione già predisposta, non trattano due nodi chiave: quello del consenso attorno al problema; e quello della selezione fra le diverse alternative di azione disponibili. Le possibilità di trovare una soluzione positiva al conflitto si riducono notevolmente in quanto sono proprio i fattori del conflitto a non essere trattati. La consultazione viene di conseguenza interpretata come un tentativo di manipolazione da parte degli attori responsabili nei confronti degli oppositori.

E' importante notare che centrare la discussione attorno a una specifica soluzione può avere effetti controproducenti, di inasprimento della contrapposizione, e di formazione di conflitti paralizzanti, in quanto l'esito è quello di 'nascondere' l'esistenza di un problema potenzialmente condivisibile, e attorno al quale potrebbe essere costruito un gioco negoziale, se non cooperativo.[12]

---

[11] *Ho cercato di descrivere tali mutamenti, e gli effetti prodotti nell'articolazione del processo decisionale, in due casi significativi: quello del Passante ferroviario a Milano (Fareri, 1988b) e quello del ri-sviluppo dell'area di Times Square a New York (Fareri, 1989).*

[12] *Il caso tipico è quello della realizzazione di impianti di trattamento di rifiuti, una delle decisioni più difficilmente trattabili. L'annuncio della scelta localizzativa provoca nella maggior parte dei casi l'opposizione degli abitanti nell'area prescelta. Il problema, per i gruppi locali, è la presenza dell'inceneritore; la soluzione, il blocco dell'iniziativa. Gli abitanti delle altre aree produttrici dei rifiuti che nell'impianto dovrebbero essere trattati, non definiscono alcun problema, perchè non partecipano al processo: se l'impianto fosse realizzato ne godrebbero i vantaggi senza rendersene conto (e senza rendersi conto che altri pagano dei costi). In questo scenario nessuno degli attori coinvolti o potenziali (a parte il promotore) definisce i propri comportamenti a partire dal problema del trattamento dei rifiuti prodotti nell'area. La causa principale dell'assenza di percezione di un problema (che potrebbe essere facilmente condiviso) è l'avvio della parte 'pubblica' del processo con la proposizione di una soluzione che, per i suoi impatti, deflette l'attenzione dei partecipanti (Dente, Fareri, 1994).*

d) Una soluzione efficace è quella che si presenta come trattamento dei diversi problemi in campo.

La molteplicità dei problemi in gioco in un processo decisionale pone una questione di fondo rispetto alla valutazione di efficacia di una determinata soluzione, cioè rispetto al carattere 'di successo' di una politica. Se infatti intendiamo come efficacia la capacità di una soluzione di risolvere, o quantomeno di trattare, il problema affrontato, si pone la questione di quale è la definizione che assumiamo come riferimento per tale valutazione.

Si tratta, entro il percorso che stiamo cercando di illustrare, di una questione fuorviante. Privilegiare una definizione a scapito di altre comporta infatti:

- il rischio di rimanere legati a un problema superato dagli eventi, poiché, come abbiamo visto, il trascorrere del tempo può determinare ridefinizioni da parte di uno stesso attore: ci si troverebbe cioè, in questo caso, a incorrere in quello che è noto come 'errore del terzo tipo', a valutare positivamente l'implementazione della soluzione giusta al problema sbagliato;
- ma soprattutto, lascia irrisolto il problema del consenso: la scelta di una definizione equivale a una dichiarazione di illegittimità delle altre.

Il successo è effettivo se viene riconosciuto come tale da tutti gli attori in gioco, o quantomeno se gli eventuali oppositori considerano non conveniente continuare a ostacolare l'attuazione della soluzione che lo sancisce. Ciò vuol dire che una soluzione è efficace se riesce a presentarsi come trattamento di tutti i problemi messi in campo dagli attori partecipanti. [13]

e) Le conoscenze utili alla definizione di una soluzione efficace sono molteplici e patrimonio di un articolato set di attori.

Il carattere non oggettivo e non stabile dei problemi di policy determina conseguenze rilevanti anche per quanto concerne le conoscenze necessarie alla identificazione di una soluzione efficace. La convinzione secondo la quale un 'corretto' (dal punto di vista tecnico scientifico) input da parte degli esperti determini necessariamente l'individuazione della migliore soluzione possibile, e pertanto di una soluzione alla quale è illegittimo opporsi, si rivela per quella che è, cioè poco più che una credenza.

---

[13] *Su questo di qualche aiuto può essere la notazione di Peter Hall (1980), quando, trovandosi a dover dare una definizione di 'planning disaster', afferma:*

> *«Disasters: This is the really emotive word that is likely to cause misunderstandings. It is used in this book to refer to any planning process that is perceived by many people to have gone wrong. This is I believe the only reasonable starting point for, as will become evident in every case - opinions differ, and every project will continue to be defended»*

Questa definizione può essere ragionevolmente voltata in quella di successo, in quanto processo di pianificazione che è percepito da "molte persone" come positivo. Peter Hall tocca un nodo chiave: nessuna definizione di successo è valida se non è condivisa dalla maggior parte dei partecipanti.

In primo luogo perché la stessa conoscenza scientifica non possiede quei requisiti di oggettività che le si vorrebbero attribuire.[14]

E' importante sottolineare che molto spesso l'affermazione di questa credenza, entro un gioco conflittuale, porta alla realizzazione di effetti perversi che rendono la conoscenza scientifica sostanzialmente inutilizzabile come risorsa per la soluzione delle contrapposizioni.[15]

In secondo luogo perché i problemi che vengono affrontati sono diversi, e le logiche attraverso le quali possono essere definiti e trattati ancora diverse.

Ciascun attore interpreta la questione affrontata attraverso la costruzione di *frame* concettuali [16] che derivano dalla propria collocazione, dai propri obiettivi, dalle proprie conoscenze (che non sono esclusivamente di tipo scientifico). Ciascuna visione è di conseguenza parziale, indipendentemente dalla collocazione degli attori nel processo, e dalle attribuzioni di ruolo formale. Ora, l'affermazione di uno dei *frame* come egemone rispetto agli altri espone le politiche a due principali rischi, fra loro strettamente interdipendenti. Il rischio di definire soluzioni esposte all'opposizione da parte degli attori i cui punti di vista non sono stati considerati. Ma, in misura ancor più rilevante (in quanto il conflitto non è sempre insuperabile), il rischio di attuare una soluzione esposta al fallimento in quanto definita sulla base di una parte (spesso minoritaria) delle conoscenze disponibili.

Una soluzione efficace è quella che deriva dalla considerazione di tutte (o quantomeno della maggior parte) le risorse conoscitive disponibili.

Tenendo conto che le conoscenze utili non sono solo quelle prodotte dagli esperti, ma anche quelle prodotte direttamente dagli stessi attori, autonomamente e nel corso del processo, come esito dell'interazione. [17]

Un esempio tipico è quello delle conoscenze in possesso degli abitanti riguardo al loro quartiere, alle modalità di utilizzo, alle mancanze, ed anche riguardo alle possibili soluzioni. La introduzione di meccanismi partecipativi, nell'ambito di questo ragionamento, non risponde tanto ad esigenze di natura ideologica quanto alla necessità di mobilitare tutte le conoscenze disponibili per l'individuazione di soluzioni maggiormente efficaci e, per questo, legittimate.

f) Nell'ambito di strategie centrate sulla ricerca dell'efficacia la complessità è una risorsa.

---

[14] *Le vicende conflittuali sono piene di ricerche e contro-ricerche che dimostrano posizioni opposte pur essendo spesso - dal punto di vista della logica interna - altrettanto 'corrette' metodologicamente. Ma su questo non è necessario entrare nei particolari. La situazione non è così lontana dalla contrapposizione fra perizie e controperizie nelle aule dei tribunali.*

[15] *Quando infatti si entra nel gioco della contrapposizione di studi e contro-studi, che dimostrano ipotesi opposte, la conoscenza scientifica cessa di essere riconosciuta dagli attori come 'neutrale': è una risorsa di parte e pertanto falsificabile. Ma a questo punto qualsiasi contributo scientifico risulta inutile a 'razionalizzare' il processo. Di più, non può essere più utilizzato per sostenere la validità di una qualsiasi soluzione. Ciò lascia spazio, evidentemente, alla formazione di posizioni che, quanto più sono basate ideologicamente, tanto meno sono conciliabili.*

[16] *Anche in questo caso una questione estremamente rilevante può essere solo evocata. Si veda a questo proposito in particolare Schön (1982), e Lanzara (1985).*

[17] *Su questo tema si veda in particolare Lindblom, Cohen (1979).*

Entro questo filone di ragionamento si pone quindi una relazione diretta fra efficacia e consenso, che passa - in contrapposizione alle strategie basate sulla ricerca dell'efficienza - attraverso la considerazione della complessità del network decisionale come una rilevante risorsa - e non come un vincolo - delle politiche.

La 'migliore' soluzione, cioè quella che considera il problema in tutti i suoi aspetti, che utilizza in modo positivo le risorse (principalmente politiche e conoscitive) disponibili, è anche quella che ha le maggiori chances di essere realizzata, in quanto considera ed integra i sistemi di obiettivi di tutti (o almeno della maggior parte) degli attori chiave coinvolti nel processo decisionale.

Il problema diventa un problema di gestione del processo, cioè delle identificazione delle condizioni entro le quali attori potenzialmente confliggenti sono disposti a interagire cooperativamente attorno alla definizione di una soluzione di questo tipo.

Ancora una volta molto schematicamente - come è nella natura di queste 'note' - possiamo cercare di tratteggiare gli elementi di fondo di una strategia di gestione dei processi decisionali basata su obiettivi di efficacia e sull'utilizzo della complessità come risorsa. Una strategia che potremmo definire di *consensus building*, di costruzione del consenso in contrapposizione a quelle basate su azioni di sostanziale manipolazione, di 'organizzazione del consenso', come ad esempio quelle definite dalla logica della 'consultazione'.

a) Una 'controllata' apertura del processo

Questa linea di azione procede in modo del tutto contrapposto a quello adottato dalle strategie basate sulla ricerca dell'efficienza. Invece di tentare di escludere alcuni attori dai processi, e di ridurre le risorse in loro possesso, si tratta di facilitare la partecipazione di un ampio spettro di attori fin dalle prime fasi del processo e di attribuire a tali attori risorse utili a favorirne un atteggiamento propositivo.

Il termine 'controllata' sta ad indicare la necessità di evitare, d'altro lato, strategie *all including* che possono lasciare spazio all'intervento di attori orientati a utilizzare l'intervento in uno specifico processo decisionale per l'affermazione di obiettivi che hanno poco a che fare con la soluzione del problema specifico, ovvero alla esasperazione della complessità del network. A questo proposito è importante notare che strategie di tipo 'pubblicitario' o da 'pubbliche relazioni' si rivelano controproducenti perché aumentano la complessità senza aumentare la capacità di trattare positivamente il problema.

b) Partire dal problema e dalle regole

Qui sono tre gli elementi - già citati - da tenere in considerazione:

- la crucialità del consenso attorno al problema da trattare;

- il fatto che l'apertura del processo ad un più ampio campo di attori *ex post* rispetto alla definizione della soluzione (come è ad esempio nel caso degli strumenti di consultazione) si rivela spesso controproducente;
- il fatto che il conflitto nasce spesso dal mancato riconoscimento dell'esistenza di un problema.

La condizione per lo sviluppo di un atteggiamento positivo da parte degli attori partecipanti è che il coinvolgimento, l'apertura del processo, avvenga a monte rispetto alla costruzione della soluzione, nella fase di definizione del problema.

E' il network degli attori in gioco che deve costruire interattivamente il problema affrontato, perché questo è l'unico modo per:
- ottenere il riconoscimento del problema da parte dei partecipanti, il che implica il riconoscimento della necessità di trattarlo, di definire ed attuare cioè delle soluzioni (attaccando in questo modo lo sviluppo di domande di 'non fare', che non si preoccupano di suggerire opzioni alternative);
- massimizzare l'uso delle risorse conoscitive disponibili per una più efficace attività progettuale;
- impedire che la proposizione di una soluzione specifica susciti conflitti in seguito difficilmente riducibili.

E' evidente come la domanda di 'non fare' tipica degli atteggiamenti catalogabili come sindrome NIMBY costituisca uno dei maggiori ostacoli da superare per garantire una maggiore efficacia delle politiche. L'approccio efficientista si scontra spesso con questo problema, in molti casi senza riuscire a risolverlo. La capacità dei gruppi di opposizione locale di mobilitare risorse nel conflitto è quasi sempre superiore alle aspettative, generando il blocco del processo. D'altro lato, il prezzo da pagare per superare tali opposizioni (indipendentemente, per ora, dai giudizi che si possono esprimere sulla loro legittimità), rischia di essere troppo alto.[18]

La domanda di 'non fare' risulta molto difficilmente trattabile politicamente, perché non lascia margini alla trattativa, impedendo il passaggio dal conflitto alla negoziazione. L'unica via di uscita percorribile, di fronte all'impasse, sembra essere quella di favorire lo sviluppo di un approccio propositivo da parte degli attori locali.[19]

---

[18] *Ancora una volta il caso britannico suggerisce spunti interessanti riguardo agli esiti di strategie basate sulla scelta di giocare lo scontro frontale. E' il caso della realizzazione, in corso, di un nuovo tratto autostradale nei pressi di Londra, un tronco della M11, il cui progetto ha suscitato una forte opposizione locale. Esaurite le altre risorse disponibili, i gruppi locali hanno inventato nuovi, radicali, tipi di azioni per ostacolare fisicamente l'avvio dei cantieri (Schoon, Boggan, 1994; Parlato, 1994). Nell'aprile 1994 alcuni membri del movimento si sono arrampicati durante la notte sulla villetta del Ministro dei trasporti, stendendo un enorme telo che copriva interamente l'immobile, con il disegno di una autostrada, simbolizzando quello che sarebbe successo alle loro case, che sarebbero state demolite di lì a poco per far posto alla nuova infrastruttura. Ciò non è servito a bloccare i lavori. Ma quando gli addetti si sono presentati la mattina per l'apertura di un nuovo cantiere, si sono trovati davanti a un gruppo di persone che si erano letteralmente cementate le gambe nell'asfalto: la operazione di rimozione è durata per alcune ore. Ma lo stesso tipo di dimostrazione si è ripetuta altre volte. Si tratta certamente di un caso eccezionale, che dimostra però quali possano essere gli esiti di scelte strategiche basate sul tentativo di estromettere alcuni attori chiave dai processi decisionali.*

[19] *Ovviamente (e qui invece possono entrare i giudizi sulla legittimità delle opposizioni locali) lo sviluppo di atteggiamenti da sidrome NIMBY non è di esclusiva responsabilità di chi se ne fa portatore, ma del tipo di gioco che l'insieme degli attori tende a strutturare. Di fronte al tentativo di mettere in atto una soluzione - che viene riconosciuta come sbagliata, in quanto portatrice di svantaggi - a un problema che spesso non viene riconosciuto come tale, l'esito di una opposizione radicale è abbastanza facilmente prevedibile, e allo stesso tempo nella maggior parte dei casi legittimo.*

Per fare questo è necessario favorire l'interazione nella fase di costruzione del problema, e allo stesso tempo stabilire collettivamente le regole di funzionamento del processo. Questa è infatti la condizione che permette di evitare che alcuni dei partecipanti percepiscano l'apertura del processo come una strategia di manipolazione volta semplicemente ad ottenere il consenso, senza che a ciò corrisponda un reale coinvolgimento nella definizione della decisione.

E' importante sottolineare che l'obiettivo non è necessariamente quello di giungere alla definizione di 'un' problema, nel quale si identifichino tutti i partecipanti. Questa è certamente la situazione maggiormente desiderabile, perché permette di strutturare un gioco cooperativo.

L'alternativa, praticabile, è quella di riconoscere la diversità dei problemi in gioco e la loro possibile integrabilità nella progettazione di una soluzione: ciò permette infatti di stabilire un gioco negoziale.

c) Anticipare e gestire strategicamente il conflitto

Non si tratta di aggirare il conflitto, intendendolo come un ostacolo all'efficacia del processo decisionale. Si tratta piuttosto di gestirlo strategicamente, cioè di ridurre lo sviluppo di conflitti che sono causati da errori nella gestione del processo, di identificare i punti di disaccordo fra gli attori, di far emergere i conflitti in anticipo, quando sono ancora aperte delle strade per ricomporli. Soprattutto, è importante che il conflitto venga riconosciuto dai partecipanti, essendo esplicita l'intenzione comune a individuare soluzioni praticabili.

Partire dal problema, stabilire collettivamente le regole del gioco, sono condizioni per l'utilizzo del conflitto come una risorsa del processo, utile ad esempio ad esplicitare posizioni, ed anche a definire in modo più approfondito le posizioni.

d) Gestire strategicamente la posta in gioco

Anche la non oggettività del problema può essere intesa come una risorsa del processo.
Essa permette infatti di intervenire strategicamente sulla posta in gioco, su ciò che è oggetto della decisione.

La posizione rigida di una soluzione, che comporti una distribuzione squilibrata di vantaggi e svantaggi fra i partecipanti, tende a strutturare un gioco a somma zero (con vincenti e perdenti), e a facilitare lo sviluppo di conflitti paralizzanti.

La possibilità di ridefinire il problema costituisce una importante risorsa per il superamento di questo tipo di impasse. E' possibile ad esempio ampliare la posta in gioco, introdurre nella decisione altri elementi problematici la cui soluzione equilibri la distribuzione di vantaggi e svantaggi, strutturando un gioco a somma positiva (in cui non ci sono perdenti). Oppure, è possibile introdurre forme di compensazione per gli attori svantaggiati.

L'approccio tentativamente delineato nei punti precedenti può essere articolato in modi diversi, cioè adottando diversi strumenti e metodologie, a seconda di quale è il tema di policy che si intende trattare.

Non è questa la sede per entrare in una descrizione dettagliata delle alternative metodologiche disponibili. Si può però ricordare che ci si muove in un ampio spazio compreso fra l'applicazione di metodologie di pianificazione strategica nella definizione dei grandi orientamenti di sviluppo alla scala metropolitana[20] e lo sviluppo di approcci di progettazione partecipata per il trattamento di problemi di livello locale [21], passando attraverso i diversi metodi di mediazione per la progettazione delle grandi infrastrutture.[22]

2.2.3. IL POSSIBILE RUOLO DI UN URBAN CENTER ENTRO UNA STRATEGIA *CONSENSUS BUILDING*

Quale può essere il ruolo di un Urban Center nell'ambito di una strategia di governo quale quella più sopra tratteggiata?

In termini generali il ruolo chiave che ad un soggetto di questo tipo può essere utilmente assegnato è quello di distribuire agli attori coinvolti risorse utili a strutturare modalità di interazione che, superando la logica del *confrontation game*, siano orientate verso approcci negoziali quando non cooperativi, verso un uso strategico del conflitto e della complessità in quanto risorse del processo.

In termini generali, si potrebbero identificare le seguenti alternative, in un elenco che non è probabilmente esaustivo.

All'Urban Center potrebbero essere affidati compiti come:

a) favorire la costruzione di problemi consensuali, attraverso il coinvolgimento di un ampio spettro di attori;
b) favorire lo sviluppo di un dibattito ampio attorno ai problemi, prima ancora che attorno alle soluzioni; sviluppare cioè negli attori in gioco la coscienza che i problemi più che i progetti, costituiscono il nodo cruciale attorno al quale costruire l'interazione;
c) favorire lo sviluppo di una capacità propositiva, progettuale, da parte di tutti gli attori in gioco, e in particolare da parte degli attori che non possiedono autonomamente le risorse necessarie a sviluppare tali capacità (come ad esempio gli attori locali);

---

[20] *Si veda ad esempio Balducci (1994).*

[21] *A questo proposito si veda Balducci (1995); Giusti (1995).*

[22] *In questo caso sono essenzialmente le esperienze nel campo delle politiche ambientali a fornire suggerimenti particolarmente rilevanti. A questo proposito si veda ad esempio Susskind, Cruikshank (1987), e, con riferimento a casi specifici di sperimentazione Rey (1990) e Weidner (1992).*

d) favorire l'utilizzo del patrimonio conoscitivo prodotto da tutti gli attori in gioco, e in particolare di quelle conoscenze più scarsamente legittimate, in quanto non protette dal carattere scientifico-disciplinare;
e) favorire l'interazione fra gli attori nell'ambito di logiche negoziali, ad esempio stabilendo arene 'neutrali'.

Per ritornare alla natura del dibattito e delle proposte che si sono sviluppate nel corso degli ultimi anni a Milano, e alla tendenza - nell'ambito di questo dibattito - ad affermare progressivamente l'immagine dell'Urban Center come luogo di organizzazione e distribuzione di informazioni, si può forse affermare che questa immagine rischia di essere al tempo stesso riduttiva e controproducente.

Riduttiva perché i compiti che a una struttura di questo tipo possono essere affidati sono di natura assai più complessa, e soprattutto in grado di incidere più efficacemente sui problemi di governo delle trasformazioni della città.

Controproducente perché non è affatto detto, sulla base dei ragionamenti finora avanzati, che la maggiore disponibilità di informazioni contribuisca a trattare tali problemi. Anzi, il rischio è che contribuisca a peggiorarli. Ad esempio, la maggiore disponibilità di informazioni, se non è accompagnata da una strategia di apertura dei processi decisionali, può tradursi in una semplice fornitura di ulteriori risorse ad attori che sono maggiormente interessati al blocco di specifiche soluzioni piuttosto che alla soluzione di problemi non condivisi.

Così come, ma questo dovrebbe essere più chiaro a valle delle argomentazioni sviluppate nei paragrafi precedenti, fra 'trasparenza' e partecipazione sta un reale coinvolgimento nei processi decisionali, che non è definito dall'accessibilità agli atti amministrativi, ma dalla costruzione interattiva delle decisioni che in questi atti trovano un riscontro formale.

Un Urban Center come centro di documentazione rischia cioè, come minimo, di presentarsi come una occasione perduta, come la soluzione giusta a un altro problema.

Una serie di iniziative attuate (alcune da molti anni) all'estero, si collocano invece entro una visione del ruolo e dei compiti dell'Urban Center che è molto vicina a quella che abbiamo qui tentato di delineare. Sono in grado di fornire quindi un contributo fertile per la progettazione di un Urban Center milanese.

Questo è in sostanza il problema di ricerca che viene affrontato attraverso l'analisi di alcuni casi esemplari.

2.3. LA DEFINIZIONE DELLA TIPOLOGIA E LA SELEZIONE DEI CASI STUDIO

E' sulla base di questa ricostruzione del problema progettuale che si è proceduto alla costruzione di una tipologia tentativa e alla selezione dei casi studio.

In sostanza si è cercato di individuare una serie di alternative per quanto riguarda il tipo di obiettivi e attività che una istituzione del tipo Urban Center può utilmente svolgere nell'ambito di una strategia *consensus building*. Tali alternative costituiscono gli elementi della tipologia, e ciascuno dei casi analizzati rappresenta uno dei tipi individuati.

Rappresenta non è probabilmente il termine più adatto, in quanto siamo andati alla ricerca di casi particolarmente significativi, di successo.

Sulla definizione di successo è forse utile spendere qualche parola. E' infatti importante sottolineare che con successo si intende qui la capacità di intervenire efficacemente nei processi di policy making a livello locale, indipendentemente dal contenuto delle posizioni di cui i centri si sono eventualmente fatti portatori. Su tali contenuti potrebbero essere espressi giudizi positivi o negativi, che non possono però influenzare la valutazione riguardo alla validità del modello. I contenuti costituiscono infatti il prodotto dell'azione degli attori direttamente coinvolti, rispetto a problemi e politiche locali.

E' inoltre importante sottolineare che obiettivo della ricerca non è quello di confrontare fra loro le diverse esperienze analizzate, alla ricerca di quella che meglio possa essere applicata al caso milanese. Il problema cioè non è quello della scelta fra alternative, ne' quello della trasposizione automatica di una soluzione considerata particolarmente efficace a Milano, soprattutto in quanto, come vedremo, le condizioni di contesto in cui i casi analizzati si sono sviluppati sono molto diverse da quelle milanesi. L'utilizzo più fertile di questo materiale è quello di generare idee per un progetto milanese, cogliendo dai casi nel loro complesso gli spunti più interessanti.

La verifica della tipologia e la selezione dei casi studio è avvenuta nel periodo compreso fra novembre 1993 e febbraio 1994.

Essa si è basata sull'analisi della letteratura esistente in materia, e sullo svolgimento di alcune interviste in profondità ad osservatori privilegiati.

L'analisi della letteratura ha portato, oltre che alla individuazione dei cinque casi da sottoporre ad analisi in profondità, a un riorientamento della ricerca, soprattutto per quanto riguarda due elementi.

Il primo elemento riguarda il campo dell'analisi. Si è scelto di concentrare l'attenzione sulle esperienze sviluppate negli USA, sulla base di due ordini di considerazioni.

a) L'esperienza statunitense sembra essere quella che al tempo stesso risulta particolarmente fertile rispetto all'obiettivo del lavoro, e sulla quale le informazioni disponibili sono più scarse. I più noti casi europei di iniziative del tipo 'Urban Center' - come per esempio il Pavillon de l'Arsenal di

Parigi o il Museo dell'Architettura di Francoforte - sono anche quelli che affrontano in modo molto marginale il problema del governo delle trasformazioni.

b) Prendere in considerazione cinque casi USA permette di confrontare le diverse esperienze sulla base di una situazione contestuale analoga.

La scelta di occuparsi degli USA risponde quindi a criteri di maggiore rispondenza agli obiettivi della ricerca e di massimizzazione nell'utilizzo delle risorse disponibili.

Il secondo elemento riguarda la tipologia di situazioni analizzate.

Il lavoro svolto durante questa prima fase ha portato ad una parziale ridefinizione della tipologia tentativamente costruita in sede di progetto.

La ricerca delle esperienze da selezionare ha infatti messo in evidenza la presenza di tipi - non individuati in precedenza - particolarmente interessanti, e la scarsa funzionalità di alcuni elementi della tipologia originaria.

Nello specifico, la tipologia tentativamente abbozzata in sede di progetto comprendeva:

a) Urban Center come strumento di divulgazione al vasto pubblico delle trasformazioni della città, ovvero come strumento di promozione dell'immagine della città;
b) Urban Center come centro di documentazione sulle trasformazioni della città;
c) Urban Center come luogo di formazione sui problemi urbani e sulle politiche di intervento;
d) Urban Center come luogo di promozione della progettualità;
e) Urban Center come luogo di dibattito sui problemi della città.

La ridefinizione della tipologia è avvenuta sulla base delle seguenti considerazioni.

Per quanto riguarda i primi tre tipi - a), b), c) - si è verificato come questo tipo di funzioni - divulgazione al pubblico, documentazione, formazione - più che caratterizzare l'attività di un singolo centro, costituiscano parte integrante delle funzioni svolte dalla maggior parte degli Urban Center. Si rivelano quindi poco utili a definire 'tipi' specifici.

Nello specifico poi, per quanto riguarda il tipo a), si è deciso di escludere esperienze basate esclusivamente sull'obiettivo della promozione dell'immagine della città - entro strategie note come 'marketing urbano' - per non produrre sovrapposizioni con altre iniziative di ricerca promosse dalla Camera di Commercio di Milano.

D'altro lato si è verificato come le iniziative esistenti consentissero una ulteriore disaggregazione dei tipi d) ed e) in un modo che è particolarmente funzionale al raggiungimento degli obiettivi della ricerca.

La tipologia - con l'individuazione dei cinque casi studio selezionati - è così sintetizzabile.

a) Urban Center come luogo di strutturazione delle politiche urbane

Si tratta di organizzazioni caratterizzate da due elementi di fondo. Il primo, riferito ai contenuti dell'attività, è definito dall'obiettivo di favorire la definizione dei problemi di policy, spesso sulla base di un atteggiamento anticipatorio nei confronti dell'amministrazione pubblica. L'Urban Center è un luogo in cui si generano idee e si strutturano problemi, che vengono poi sottoposti all'attenzione degli attori responsabili e alla più vasta arena politico amministrativa. Il secondo, riferito al rapporto fra gli attori, è definito dalla rappresentatività del centro, che riproduce, al suo interno, le diverse e principali categorie di attori mobilitati nelle politiche: gli attori economici, gli attori sociali, gli esperti.

In realtà questo elemento della tipologia è rappresentato in modo compiuto da un solo caso fra quelli presi in considerazione nella fase di selezione, cioè la *San Francisco Planning and Urban Research Association*. Alcuni tentativi di esportare questo modello in altre città degli USA (ad esempio San Diego), non hanno dato esiti altrettanto positivi. Si tratta comunque di una ipotesi di lavoro interessante, alla quale possono essere associate alcune altre iniziative.[23]

b) Urban Center come luogo di promozione della progettualità

In questo caso l'Urban Center si occupa di favorire l'utilizzo delle risorse culturali presenti nella città per lo sviluppo di una migliore qualità dell'ambiente urbano. L'enfasi è posta soprattutto, anche se non esclusivamente, sugli elementi visivi, e di conseguenza sulla qualità dell'architettura, e sulla mobilitazione delle risorse professionali esistenti. Non a caso i promotori più frequenti di questo tipo di centri sono le associazioni di categoria. Ne sono stati creati vari in diverse città. Esperienze assimilabili sono state sviluppate anche in Europa (ad esempio la Architecture Foundation di Londra).

Fra le varie esperienze di questo tipo, è stata selezionata la *Philadelphia Foundation for Architecture*. Nel corso di più di un decennio, e attraverso una ampia gamma di attività, questo centro ha favorito lo sviluppo dell'attenzione, da parte degli attori mobilitati nelle politiche urbane, ai problemi della qualità dello sviluppo urbano.

c) Urban Center come centro di servizi per la definizione di iniziative di sviluppo 'dal basso'

---

[23] Lo stesso tipo di obiettivo - quello della costruzione di proposte consensuali attraverso il coinvolgimento delle diverse forze in gioco - ha guidato ad esempio una iniziativa sviluppata a Londra alla fine degli anni ottanta e promossa da uno dei maggiori promotori immobiliari attivi nella capitale, Stuart Lipton. In parte come reazione agli esiti negativi delle strategie deregolative messe in atto dal governo Thatcher, e al clima di forte conflittualità, Lipton ha organizzato lo svolgimento di una serie di seminari su alcuni temi chiave, ai quali hanno partecipato rappresentanti delle forze economiche, sociali e culturali. Obiettivo dei seminari era quello di stabilire gli eventuali punti di accordo fra gli attori in gioco, che potessero contribuire a definire la base per una posizione comune riguardo allo sviluppo della città (Strelitz, 1991). Si tratta appunto di una iniziativa temporanea - non della formazione di una struttura stabile come un Urban Center - che è però guidata dal medesimo tipo di strategia.
E' importante notare che questo elemento della tipologia è quello che maggiormente si avvicina ad alcune iniziative già presenti a Milano, di associazioni che si occupano della definizione di proposte per il trattamento di rilevanti problemi urbani, come ad esempio l'Associazione degli Interessi Metropolitani, o Megliomilano. E' altrettanto importante sottolineare però come queste associazioni si distanzino notevolmente dal modello a cui si fa qui riferimento per l'assenza di uno dei due elementi chiave, cioè quello della rappresentatività interna.

I centri di assistenza alle comunità locali, che forniscono le risorse tecniche necessarie allo sviluppo di iniziative e progetti originati dal basso, hanno cominciato a svilupparsi, specie nelle grandi aree metropolitane degli USA, nel corso degli anni sessanta, nell'ambito del filone dell'*advocacy planning*. Di quelle numerose esperienze, originate prevalentemente all'interno delle università, e in particolare nelle facoltà di architettura, sono rimasti pochi superstiti. La scelta è ricaduta sul *Pratt Institute Center for Community and Environmental Development* di Brooklyn, il centro che si è maggiormente sviluppato, diversificando progressivamente le attività svolte, e che costituisce senza dubbio un caso di successo. Attivo da un trentennio, questo centro ha accumulato una vastissima esperienza di supporto ad associazioni locali impegnate nella costruzione di proposte e progetti di recupero e sviluppo.

Esperienze molto simili sono quelle sviluppate in Gran Bretagna fra la fine degli anni settanta e i primi anni ottanta, note sotto il nome di *Architecture Workshop*, la cui realizzazione è stata promossa dal Royal Institute of British Architects e dalla Town and Country Planning Association.

d) Urban Center come 'arena' per la promozione del dibattito sui problemi dello sviluppo urbano

Entro questo tipo ricadono gli Urban Center che si configurano come luoghi di promozione e organizzazione del dibattito attorno alle politiche urbanistiche, spazi disponibili per i diversi attori mobilitati con lo scopo di favorire l'interazione e lo sviluppo di proposte.

Il caso di gran lunga più significativo entro questa categoria è rappresentato dell'*Urban Center* gestito dalla *Municipal Art Society di New York*. Per molti anni l'Urban Center ha costituito uno dei più importanti luoghi di organizzazione del dibattito attorno alle questioni legate allo sviluppo di New York.

e) Urban Center come luogo di costruzione del consenso attorno ai progetti di sviluppo urbano.

Si tratta in questo caso di alcune iniziative molto specifiche, che si è ritenuto di trattare separatamente per il loro notevole interesse.

Si tratta di centri che utilizzano tecnologie multimediali, che sono in grado di rappresentare con notevole verosimiglianza le trasformazioni indotte in una parte della città dalla realizzazione di uno specifico progetto, o dalla modifica delle normative urbanistiche ed edilizie. L'uso di tali tecnologie permette, come vedremo, di gestire la mediazione fra le diverse parti coinvolte in specifici processi decisionali, favorendo l'interazione fra gli attori nella costruzione collettiva di proposte progettuali in grado di raccogliere il consenso dei partecipanti.

Il capostipite di questo tipo di centri è il Berkeley Simulation Laboratory attivato dalla University of California. Altri ne sono nati in varie città degli USA.

La scelta è ricaduta sull'*Environmental Simulation Center* costituito presso la *New School for Social Research* di New York, poichè, anche se molto recente, appare molto interessante per il tipo di metodologia adottata.

Capitolo 3.

LE FONTI UTILIZZATE

La ricerca sul campo si è svolta nei mesi di marzo e aprile 1994.

Sono stati utilizzati due principali tipi di fonti.

Il primo consiste nel materiale pubblicato dai centri presi in esame (riviste, rapporti di ricerca, annual reports e altre pubblicazioni) utile ad analizzare e ricostruire l'attività svolta da tali centri, il processo che ha portato alla loro costituzione, l'organizzazione interna, il rapporto con il policy making in materia di politiche territoriali nelle rispettive città.

Sono state prese in esame anche altre fonti documentarie raccolte presso i centri.

Questa parte del lavoro si è svolta prevalentemente consultando le biblioteche e/o gli archivi dei centri stessi.

La seconda fonte è rappresentata dallo svolgimento di interviste in profondità con i responsabili dei centri, nel corso delle quali sono stati trattati i temi utili per la ricostruzione monografica dei casi.

Quando è stato possibile, sono stati intervistati, oltre agli attuali responsabili, anche quelli che hanno partecipato alla fase di costituzione dei centri.

In particolare sono state svolte 15 interviste in profondità (i nomi degli intervistati sono elencati a pag. 5 del rapporto).

Seconda Parte

I CASI STUDIO

Capitolo 1.

SAN FRANCISCO PLANNING AND URBAN RESEARCH ASSOCIATION (SPUR)

1.1. COSA È SPUR

La San Francisco Planning and Urban Renewal Association (SPUR) è una associazione non-profit che si occupa di svolgere una funzione divulgativa nei confronti dell'opinione pubblica su temi riguardanti lo sviluppo della città, le politiche urbane messe in atto ai veri livelli dell'amministrazione, i progetti in discussione, ecc.

Allo stesso tempo l'associazione svolge una funzione di intervento diretto nei processi decisionali, definendo proposte, esprimendo posizioni sulle decisioni in corso di adozione, sollecitando l'intervento dell'amministrazione pubblica su temi che, a giudizio dell'associazione, non ricevono sufficiente attenzione.

SPUR conta attualmente circa 1500 soci, che partecipano in vari modi alle attività dell'associazione.

Tratto distintivo di SPUR è quello di rappresentare le posizioni di un ampio spettro di attori: esperti, esponenti della business community, rappresentanti di associazioni e di gruppi locali.

Obiettivo principale di SPUR è quello di definire proposte che siano il risultato dell'interazione e dell'accordo fra i diversi attori che fanno parte dell'associazione, aumentandone le chances di efficacia.

1.2. LA CREAZIONE DI SPUR

La vicenda che porta alla creazione di SPUR ha il suo punto di inizio attorno alla fine degli anni cinquanta. La situazione presenta (pur se spostata all'indietro nel tempo di un trentennio) più di una analogia con quella attuale di Milano.

Si sviluppa un dibattito a livello cittadino riguardo alla scarsa capacità decisionale dell'amministrazione locale: dei grandi progetti in discussione ormai da anni ("Golden Gateway", "Western Addition" e "Diamond Heights") nessuno sembra destinato ad entrare in tempi brevi nella fase realizzativa.

Un articolo su Time Magazine nel 1958 denuncia pubblicamente la situazione di San Francisco.

E' su questa base che un esperto di pianificazione, vicino alle associazioni della città che si occupano dei temi della pianificazione e dei problemi abitativi e con buoni contatti con la business community di San Francisco, propone ai rappresentanti di alcune grandi imprese di assumere l'iniziativa per trattare il problema.

L'iniziativa viene raccolta dal Blyth-Zellerbach Committee, una associazione che riunisce la 14 più impotanti imprese con sede nella città, che finanzia la realizzazione di una ricerca che valuti lo stato delle politiche urbanistiche nella città. La ricerca viene affidata a una associazione, la Planning and Housing Association, fondata nel 1906, in seguito al famoso terremoto, e che si era da allora occupata dei problemi abitativi nella città.

E' dallo svolgimento di questa ricerca che nasce l'idea di costituire una organizzazione che riunisca l'associazionismo locale e la business community per la definizione di proposte per lo sviluppo e il miglioramento delle politiche urbanistiche.

SPUR nasce quindi nel 1960 come riorganizzazione della San Francisco Planning and Housing Association, ma con una struttura completamente diversa. Più della metà dei fondi per lo svolgimento delle attività viene fornita dal Blyth-Zellerbach Committee, sancendo in questo modo la formazione di una coalizione fra la business community e gli attivisti locali. I fondi aggiuntivi vengono utilizzati per assumere un Executive Director qualificato, che si occupi della definizione delle strategie di intervento della associazione.

La posizione di SPUR nello scenario decisionale viene rafforzata, poco dopo la sua costituzione, dall'assegnazione di un ruolo formale di rilievo. La normativa federale vigente in quegli anni prevedeva lo stanziamento di fondi per l'avvio di programmi di rinnovo urbano. Lo stanziamento dei fondi era però vincolato alla formazione di un Citizen Advisory Committee, cioè di una commissione rappresentativa degli interessi locali che svolgesse una funzione di controllo delle politiche a di interfaccia fra amministrazione e cittadini, attraverso forme di consultazione e di partecipazione. La Città di San Francisco assegna questa posizione a SPUR, contribuendo ad affermarne il ruolo nello scenario decisionale locale.

Nel corso degli anni l'associazione ha sviluppato il proprio campo di attività, rendendosi progressivamente più autonomo finanziariamente da Blyth-Zellerbach.

1.3. L'ATTIVITÀ

L'attività di SPUR è organizzata su quattro principali livelli, solo apparentemente separati, e invece fortemente integrati fra loro.

Un primo livello è quello delle **riunioni per il pubblico**. (un esempio di programma alla scheda 1.). Si tratta di brevi incontri nel corso dei quali i protagonisti di processi decisionali, i promotori di progetti, gli autori di rapporti di ricerca su questioni di attualità riferite alle politiche urbane a San Francisco e nella regione, presentano le loro esperienze e le pongono alla discussione della audience. Spesso, se le vicende coinvolgono più soggetti o istituzioni, si cerca di allargare il panel dei relatori in modo da permettere la presentazione dei diversi punti di vista sulla questione.

I meeting si svolgono dalle 12:30 all' 1:30 nella sede di SPUR, e sono aperti agli associati e ad altre persone interessate. Le riunioni si svolgono in un clima di informalità: basti notare che ai partecipanti viene chiesto di portarsi la colazione.

La posizione centrale della sede di SPUR (nei pressi del central business district), la brevità delle riunioni, la scelta dell'orario, nella pausa di pranzo, facilitano l'accesso alle iniziative. Inoltre, l'impegno ridotto richiesto ai relatori (solitamente 20 minuti di presentazione e 40 minuti di discussione) permette di basare l'organizzazione delle attività sulla prestazione volontaria. E soprattutto, permette di definire un calendario molto fitto: si tenga conto che questa attività è stata portata avanti con continuità dall'associazione dal momento della sua costituzione e che ogni mese si svolgono mediamente 8/9 incontri. La quantità di temi trattati è estremamente rilevante.

I temi degli incontri vengono selezionati dai responsabili delle commissioni interne di SPUR, concordati con l'Executive Director, e organizzati dallo staff. Il programma di incontri viene diffuso ai soci mensilmente. Le cassette con le registrazioni degli incontri possono essere acquistate (7$).

L'obiettivo principale di questi incontri è quello di tenere aggiornati i soci, e il pubblico in generale, sulle questioni rilevanti all'ordine del giorno. Un'operazione di diffusione delle conoscenze, quindi, in funzione della costituzione di una opinione pubblica informata e in grado di intervenire più efficacemente nei processi decisionali.

Scheda 1.

- **IL PROGRAMMA DI RIUNIONI DI SPUR NEL PERIODO FEBBRAIO-MARZO 1994**

(fra parentesi è indicata la commissione SPUR promotrice del'incontro)

3 febbraio
Affordable Housing in the Mission
Due dirigenti della Mission Housing Development Corporation, una delle più vecchie e attive Community Development Corporations di San Francisco, illustrano i progetti in corso e i piani futuri. (Housing)

9 febbraio
Economic Forecast for the Bay Area

Un rapporto appena pubblicato dalla Association of Bay Area Governments prevede una crescita lenta dell'occupazione nell'area nei prossimi cinque anni. Il Research Director di ABAG presenta i risultati della ricerca.
(City Management & Finance)

10 febbraio
Fresh Start Farms - A Fresh Start for the Homeless
La fondatrice di Project Open Hand, una associazione di sostegno ai malati di AIDS, espone un nuovo progetto per creare occupazioni alternative per i poveri.
(Social Issues)

16 febbraio
UCSF Options
Un dirigente della University of California illustra il piano di sviluppo dell'università e le diverse alternative prese in considerazione per l'espansione.
(City Planning & Development)

17 febbraio
Next Wave: Regional Workplace Roundtable
Alcuni partecipanti a un seminario interno che ha riunito esperti, amministratori, rappresentanti di grandi imprese, per discutere dell'impatto sulla regione della crisi occupazionale e dello sviluppo dell'industria delle telecomunicazioni, illustrano i temi trattati.
(Regional Issues)

23 febbraio
1993 Bay Area Poll Targets Economy as #1 Problem
Un dirigente del Bay Area Council illustra i risultati del recente sondaggio fra i residenti, che hanno indicato come problema più rilevante quello dell'occupazione.
(Regional Issues)

24 febbraio
Ferry Service to the Airport
Un dirigente dell'agenzia di gestione dell'aereoporto discute il progetto di collegamento via mare fra la città e lo scalo.
(Waterfront/Transportation)

1 marzo
General Update on BART
Un rappresentante di BART presenta lo stato di avanzamento del progetto di estensione del servizio di trasporto pubblico, e la proposta di collegamento con l'aereoporto.
(Transportation)

2 marzo
Tenderloin School
Alcuni dei promotori presentano il progetto per la realizzazione di una nuova scuola nel quartiere di Tenderloin
(Education)

3 marzo
The New Urbanism: Toward an Architecture of Community
L'autore del libro, Peter Katz, presenta il volume e ne discute le ipotesi
(City Planning & Development)

8 marzo
The Latest on the Terminal Separator
Rappresentanti delle tre agenzie pubbliche coinvolte presentano le varie alternative di progetto
(Transportation)

10 marzo
Hunter's Point - A $1 Bargain for the City
Rappresentanti dell'amministrazione comunale, della Redevelopment Agency, della Marina, discutono del progetto di recupero di Hunters Point. La Marina ha recentemente firmato un Memorandum of Understanding con la Città di San Francisco per la cessione a quest'ultima dell'area.
(City Planning & Development)

15 marzo
Housing Concerns for the 90s
Esperti dell'amministrazione e di alcune associazioni locali discutono del futuro del mercato immobiliare a San Francisco.
(Housing)

22 marzo
Healthy Cities, Healthy Communities
Il responsabile del progetto 'Community Resource Network' che coinvolge la Biblioteca di San Francisco e il Department of Public Health, illustra i vantaggi della proposta.
(Social Issues/Education)

24 marzo
Overhauling the City's Charter
Alcuni esponenti dell'Advisory Committe, che sta definendo una proposta di revisione dello statuto della città di San Francisco, illustrano i lavori della commissione.
(City Management & Finance)

30 marzo
Looking Back - The 1894 Midwinter Fair
Un docente illustra il progetto della fiera del 1894, che ha prodotto alcuni rilevanti edifici, fra cui la sede del Fine Arts Museum
(Social Issues)

31 marzo
Proposed $95m School Bond Proposal
Dirigenti del distretto scolastico di San Francisco presentano i programmi di sviluppo che potrebbero essere finanziati con gli aumenti delle tasse locali, se approvati nel referendum di novembre.
(Education)

Ma c'è un secondo obiettivo almeno altrettanto rilevante.

Le riunioni hanno l'obiettivo di informare l'attività delle commissioni interne dell'associazione.

Spur è organizzato - questo è il secondo livello di attività - sulla base di alcuni **Standing Committees**, composti da esperti, che si occupano di istruire l'attività dell'associazione nei diversi settori. Sono attualmente attivi otto Standing Committees:

- City Planning & Development;
- City Management & Finance;
- Education;
- Housing;
- Waterfront;
- Regional Issues;
- Transportation;
- Social Issues.

La struttura degli Standing Committees è molto stabile, avendo subito poche variazioni nel corso degli anni. SPUR forma di volta in volta alcune Task Force, che hanno lo stesso scopo delle commissioni, su temi di particolare rilevanza in uno specifico periodo. E' stata recentemente attivata, ad esempio, la "Presidio Task Force", che interviene sulla più rilevante questione del momento: il riutilizzo della vasta area militare, comprendente un grande parco, del Presidio, prospicente il Golden Gate Bridge.

Le commissioni si occupano di analizzare le questioni legate ai rispettivi ambiti di competenza, e di condurre un lavoro istruttorio per la formazione delle posizioni dell'associazione sugli specifici argomenti, e/o di definire proposte per un più consistente impegno dell'associazione. Le riunioni con il pubblico servono quindi alle commissioni da un lato per raccogliere informazioni, dall'altro per verificare nella discussione le posizioni che emergono fra i relatori e il pubblico.

Anche le commissioni sono basate sulla prestazione di lavoro volontario.

Il terzo livello di attività è quello più 'politico', e coinvolge il **Board** dell'associazione. Il Board è composto da 60 membri, rappresentativi delle diverse categorie di attori coinvolti nelle politiche urbane. Le regole di funzionamento di SPUR prevedono che il Board debba essere costituito sulla base di una distribuzione proporzionale dei seggi fra rappresentanti della business community, esperti, e rappresentanti dell'associazionismo e dei gruppi locali.

Compito del Board è quello di definire le posizioni di SPUR sulle questioni rilevanti dell'agenda politico amministrativa (e naturalmente di sollevare temi ritenuti rilevanti e ai quali non viene prestata, a giudizio dell'associazione, sufficiente attenzione).

Nella strategia di SPUR la capacità di influenza dell'associazione nei confronti dei policy maker dipende dalla composizione mista (ed equilibrata) del Board. Le posizioni di SPUR sono rappresentative di un ampio spettro di attori (peraltro spesso su posizioni divergenti nell'ambito dei processi decisionali) e, in quanto posizioni unitarie, propongono soluzioni sulle quali l'ottenimento del consenso appare più facile.

Il Board funziona quindi come un luogo di interazione fra gli attori in gioco, e di costruzione di posizioni consensuali.

La 'trasmissione' delle posizioni di SPUR nell'area decisionale avviene in vari modi. I risultati dei lavori delle commissioni e le posizioni definite dal Board vengono pubblicati in una newsletter mensile - **"SPUR News"** - che viene distribuita ai soci. Le posizioni vengono inoltre diffuse attraverso i media. In questi due modi l'associazione interviene nei confronti dell'opinione pubblica.

L'azione nei confronti dell'opinione pubblica è particolarmente rilevante nel caso di San Francisco (e dello Stato della California in generale), dato che la legislazione locale prevede un uso intenso dello strumento referendario. Ogniqualvolta si pongano problemi di raccolta di risorse per la realizzazione di progetti pubblici che implichino un ricorso alla tassazione locale, si fa ricorso a un referendum nel quale gli abitanti devono approvare l'aumento impositivo in relazione alla realizzazione di uno specifico progetto. Ad esempio, un referendum può riguardare la raccolta di fondi per la realizzazione di una linea di trasporto pubblico, o di un programma di miglioramento dell'edilizia scolastica. Gli elettori vengono quindi chiamati ad esprimere una valutazione sui progetti specifici che l'amministrazione vuole realizzare. Periodicamente i residenti si trovano a votare decine di referendum di questo tipo. Una informazione adeguata dell'elettorato è quindi una condizione estremamente rilevante per l'avanzamento dei processi decisionali (oltre ovviamente a fornire una risorsa estremamente preziosa nella mani dei decisori in caso di approvazione).

La costruzione delle posizioni ufficiali di SPUR sui referendum costituisce in effetti una parte consistente dell'attività dell'associazione.

Scheda 2.

- **IL RICORSO AI REFERENDUM IN CALIFORNIA**

Una delle attività ricorrenti svolte da SPUR è quella di fornire ai soci materiale informativo e ad esprimere la posizione dell'associazione riguardo ai referendum locali sui quali - in corrispondenza con le diverse scadenze elettorali - i residenti vengono chiamati ad esprimersi.
Si tratta di una funzione rilevante in quanto il ricorso al referendum è assai diffuso, e tocca questioni specifiche, spesso legate a temi relativi alla pianificazione urbanistica e in generale al governo della città.
Per fare solo un esempio, nella città di San Francisco gli elettori sono andati a votare sette volte fra il maggio 1984 e l'ottobre1987. In corrispondenza di questi appuntamenti elettorali i votanti sono stati chiamati ad esprimersi su 73 referendum locali.
La particolare frequenza nel ricorso al referendum dipende dal fatto che il voto favorevole dei cittadini è indispensabile per approvare decisioni da parte dell'amministrazione che comportino:

- l'emissione di obbligazioni per finanziare specifici progetti;
- l'aumento delle tasse locali sulla vendita (sales tax) per coprire i disavanzi nelle spese di gestione e/o per finanziare specifici progetti;
- la modifica del City Charter, lo statuto della città.

Il referendum è diventato quindi uno strumento ampiamente utilizzato nelle politiche urbanistiche, ad esempio quando si tratta di approvare la realizzazione di nuove linee di trasporto pubblico. E' importante notare che spesso i cittadini vengono chiamati ad esprimersi su progetti già definiti, rendendo i meccanismi di raccolta del consenso assai complessi. Si pensi infatti ai problemi derivanti dalla necessità di ottenere il consenso sull'aumento delle tasse locali per finanziare la realizzazione di una linea di trasporto pubblico di cui beneficierà solo una parte esigua dei votanti.

Va poi tenuto in considerazione che lo strumento del referendum viene utilizzato allo stesso modo dagli stati e dalle contee, oltrechè dalle città. Il voto favorevole degli elettori costituisce quindi al tempo stesso un nodo cruciale per la realizzazione di specifici progetti e politiche, ma la quantità di questioni che di volta in volta vengono poste rischia di rendere difficile la formazione di posizioni consapevoli.

In corrispondenza delle elezioni del novembre 1993 gli elettori di San Francisco sono stati chiamati ad esprimersi su 28 referendum locali sui temi più disparati. Fra questi:

a) l'emissione di obbligazioni per 98 milioni US$ per la costruzione e realizzazione di edifici destinati ad attività culturali;
b) l'emissione di obbligazioni per 68 milioni US$ per interventi di manutenzione stradale;
c) l'aumento della Sales Tax di mezzo punto per la copertura dei costi di gestione dell'amministrazione;
d) la creazione della City Ethics Commission, della Transport Commission, dello Human Resources Department;
e) l'avvio di una revisione generale del City Charter;
f) la modifica di parte delle procedure per le votazioni locali;
g) la definizione di una nuova normativa per la raccolta dei rifiuti;

ecc.

Un caso certamente significativo nel campo della pianificazione urbanistica è quello della "Proposition M", che nel 1986 ha chiamato i cittadini ad esprimersi su un tema di grande rilevanza per lo sviluppo della città. La Proposition M richiedeva l'applicazione delle seguenti misure:

a) l'applicazione di un limite massimo nella concessione di licenze edilizie per la realizzazione di nuovi spazi ad uso terziario, di 950.000 sq.ft. all'anno;
b) la definizione di un nuovo quadro integrato di obiettivi per lo sviluppo della città, che si traduca in una revisione generale del Master Plan di San Francisco; la City Planning Commission deve avviare una serie di public hearings sul tema e definire un proposta entro il 1 gennaio 1988; il testo della Proposition comprende un elenco di otto politiche prioritarie che dovranno costituire la base per tale revisione;
c) la definizione da parte del Board of Supervisors della città, sempre entro il 1 gennaio 1988, di un programma coordinato di formazione professionale destinato ai residenti di San Francisco, che possa essere finanziato anche attraverso la creazione di una apposita tassa sulle nuove costruzioni a destinazione terziaria.

La proposta, che nasce come reazione alla grande espansione terziaria della città nei primi anni ottanta, viene approvata.

A un diverso livello l'associazione interviene direttamente nei confronti degli attori. Qui l'aspetto rilevante è la contiguità fra associazione e policy makers. Molti dei soci di SPUR sono in realtà membri delle organizzazioni che definiscono le politiche, e sono in grado di sostenere le posizioni dell'associazione sulla base dei loro rapporti personali. O sono in grado di esercitare pressioni per la loro posizione di rilievo nello scenario economico e politico della città. Questo lavoro che è vicino ad una azione di lobbying è ovviamente molto rilevante per l'efficacia dell'azione di SPUR.

Infine, un quarto - eventuale - livello di attività, è quello della definizione di **proposte** formalizzate. Ciò avviene in particolare quando l'associazione esercita un ruolo di sollevazione di problemi esclusi dall'agenda politico amministrativa. Il problema qui è duplice: si tratta di affermare la

rilevanza del problema e la disponibilità di soluzioni. Nei casi di maggiore rilievo l'associazione promuove la realizzazione di studi, o la redazione di proposte di intervento, affidandole all'esterno. SPUR utilizza in questo caso finanziamenti ad hoc da fondazioni o da soggetti analoghi (donazioni da grandi imprese, ecc.).

I risultati dell'attività di SPUR nel corso degli anni appaiono abbastanza positivi, se si considera l'impatto sulle decisioni assunte a livello locale.

L'associazione si è fatta promotrice di alcune decisioni di rilievo. L'avvio dei piani per il rinnovo di Market Street, una issue sulla quale SPUR ha continuato a intervenire nel corso del tempo, fin dal momento della realizzazione di BART (Bay Area Rapid Transit System), che è stata assunta come una occasione per l'avvio di una operazione urbanistica su vasta scala.

La realizzazione della stazione del BART a Embarcadero, che era stata esclusa dai progetti iniziali.

La creazione della Bay Conservation and Development Commission.

La definizione di una serie di proposte che hanno portato alla ristrutturazione organizzativa della Municipal Railway.

Durante gli anni ottanta l'associazione è intervenuta su due questioni chiave dello sviluppo della città. Ha definito un piano - "Downtown Plan" - che trattava il problema del controllo della crescita del terziario nel centro della città, che cercava di trovare una mediazione fra le diverse forze in gioco, e che ha influito notevolmente sul processo decisionale.

Ha sviluppato una serie di attività - con la costituzione di apposite Task Force di esperti - riguardo al problema della valorizzazione del Waterfront, che hanno portato alla definizione di proposte che hanno determinato una ridefinizione delle politiche della Città e dell'agenzia di gestione del Porto di San Francisco.

1.4. L'ORGANIZZAZIONE

Gli elementi principali dell'organizzazione dell'associazione sono già stati in parte descritti al punto precedente.

SPUR ha attualmente circa 1500 soci, che contribuiscono con le loro quota alla gestione delle attività (insieme con i contributi di alcune fondazioni), che ha costi molto ridotti dato che si basa quasi esclusivamente sul lavoro volontario: dei relatori alle riunioni per il pubblico; degli esperti che fanno parte degli Standing Committees.

Lo staff, cioè le persone che ricevono uno stipendio, è composto dall'Executive Director, dal Program Director (che si occupa degli aspetti organizzativi), e da un assistente al Program Director.

Il principale organismo di governo dell'associazione è costituito dall'Executive Committee, composto da 10 membri, tutti facenti parte del Board.

Va notato che la dimensione consistente del Board da un lato, il carattere specializzato degli Standing Committees dall'altro, rendono il ruolo dell'Executive Committee centrale all'interno dell'associazione.

In particolare l'Executive Director ha un ruolo decisivo nella definizione delle linee di intervento. In sostanza la struttura organizzativa dell'associazione è basata sulla ricerca di un punto di equilibrio fra il forte accentramento di funzioni nelle mani dell'Executive Director e l'ampia rappresentatività del Board.

I membri del Board vengono eletti - secondo i criteri di proporzionalità già menzionati - da un Nominating Committee interno all'associazione. Le altre commissioni organizzative sono le seguenti:

- Bylaws Committee;
- Finance Comnmittee;
- Liaisons Committee;
- Program Committee
- Public Relations Committee;
- Resource Planning Committee.

1.5. IL MODELLO

Il modello di Urban Center cui fa riferimento l'esperienza di SPUR è riconducibile a due elementi principali.

Il primo elemento ha a che fare con il rapporto fra i due principali filoni di attività dell'associazione: quello della diffusione delle conoscenze sulle attività di policy making nei confronti del pubblico, e quello dell'intervento diretto nella definizione delle politiche pubbliche. Come vedremo nell'analisi degli altri casi, questo è un tratto caratteristico dell'attività dei centri, che però qui emerge con particolare evidenza.

La strategia di SPUR è quella di rinforzare reciprocamente i due filoni di attività, determinando sinergie. Così le riunioni con il pubblico servono a informare le attività delle commissioni di esperti, che portano le loro proposte al Board.

Il miglioramento dell'efficacia delle politiche si raggiunge attraverso la costruzione di una opinione pubblica consapevole, in grado di intervenire nei processi sulla base di conoscenze adeguate, e al tempo stesso intervenendo direttamente, sulla base del dibattito che l'associazione stessa è in grado di sviluppare.

Lo sviluppo dell'attività educativa di SPUR è quindi una condizione per lo sviluppo della capacità di intervento diretto nei processi da parte dell'associazione.

Il secondo elemento riguarda il ruolo che SPUR occupa nell'ambito dei processi decisionali. L'associazione assume le caratteristiche di una arena per l'interazione fra gli attori. Il problema di partenza, quello della scarsa capacità decisionale dipendente dalla difficoltà a raccogliere il consenso, viene trattato istituendo una sorta di tavolo delle trattative informale e non istituzionale.

Da qui la composizione di un Board tripartito (esperti, business community, associazioni e gruppi locali), che mette in contatto fra loro i due principali contendenti con la mediazione degli esperti. Il ruolo di questi ultimi sembra essere decisivo nel disegno di SPUR, quello di ridefinire le issues in modo da individuare i possibili punti di contatto, ovvero le soluzioni ingrado di raccogliere un maggiore consenso.

Tratto caratteristico di SPUR è quello di non essere un'arena pubblica, ma un'arena interna: le interazioni si sviluppano nell'ambito degli organismi dell'associazione.

Questo sembra essere un elemento rilevante rispetto all'obiettivo della costruzione del consenso. La strategia di SPUR è orientata alla costruzione di un doppio senso di appartenenza negli attori coinvolti: appartenenza alla propria organizzazione, ma anche appartenenza all'associazione. I soci sono quindi maggiormente orientati a ridefinire le proprie posizioni, in seno all'associazione, e a sostenere le posizioni di SPUR nell'ambito della propria organizzazione.

Inoltre, il carattere interno dell'arena ha l'effetto di determinare rapporti personali stabili fra i soci, facilitando probabilmente l'orientamento al negoziato.

Infine, il carattere interno dell'arena fa sì che le proposte vengano rese pubbliche dopo che il consenso interno viene raggiunto, e questo conferisce il potere di influenza su cui SPUR fa conto per influire sugli altri attori.

Qui va sottolineato che l'amministrazione costituisce il referente dell'azione dell'associazione, non essendovi formalmente rappresentata. SPUR costruisce una ccoalizione di interessi per produrre mutamenti nell'azione amministrativa, che consenta la definizione di politiche più efficaci. Allo stesso tempo facilita l'azione amministrativa, se così si può dire, perchè prestruttura il consenso.

Sembra possibile individuare due principali fattori di successo dell'esperienza di SPUR, che hanno a che fare rispettivamente con gli aspetti organizzativi e con i caratteri del network di attori mobilitati nell'ambito delle politiche urbane.

Il primo fattore è riconducibile a quello che potremmo definire l'approccio 'minimalista' di SPUR nella definizione della attività. Riunioni brevi, informali, nell'intervallo di pranzo, e per questo più accessibili, e più economiche. Con l'opportunità di organizzarne in gran numero, coprendo una grande varietà di temi, e conseguentamente allargando la audience potenziale. Una organizzazione di questo tipo allontana i rischi di fallimento, e aumenta l'utilità del lavoro. Poco importa se a una riunione ci sono cinque persone, ma al tempo stesso si è riusiciti ad informare chi era interessato.

Una newsletter breve, con pochi costi, ma proprio per questo più facilmente leggibile.

Questo stile cioè permette di raggiungere un pubblico allargato, allo stesso tempo permettendo di far funzionare l'associazione con uno staff ridottissimo.

Il secondo fattore di successo ha a che fare con l'impatto dell'azione di SPUR sul decision making. Qui va rilevato che condizione all'efficacia di un simile modello è l'esistenza di una ampia comunità di attori in grado di interagire fra loro, di influenzarsi reciprocamente, di trasmettere le issues portate dall'associazione.

Si può forse sostenere che uno dei risultati dell'attività di SPUR nel corso di un trentennio è stato quello di contribuire a strutturare una comunità di attori coinvolti da punti di vista diversi e con ruoli diversi nella definizione ed attuazione delle politiche urbane. D'altro lato questa condizione non sembra essere facilmente riproducibile altrove. Comunque, è un risultato che potrebbe essere ottenuto solo nel lungo periodo.

Qualche dubbio emerge sull'efficacia dell'azione dell'associazione nel corso degli anni più recenti, soprattutto per quanto riguarda la capacità di definire posizioni consensuali. Il problema sembra essere determinato dalla crescente complessità dei network decisionali, dalla presenza di un gran numero di attori nelle politiche, e di conseguenza dalla difficoltà e rappresentare, all'interno dell'associazione, l'intero spettro di posizioni esistenti. Il rischio cioè sembra essere quello di definire posizioni e proposte che sono sì il risultato della mediazione interna all'associazione, ma che non per questo sono immuni dal provocare opposizioni nel momento in cui affrontano la discussione pubblica.

Scheda 3.

• GLI OBIETTIVI DI SPUR (DALLO STATUTO DELL'ASSOCIAZIONE), 1972

PREAMBOLO

SPUR ha un obiettivo principale: il miglioramento delle condizioni fisiche e sociali di San Francisco e della sua regione. SPUR crede che questo obiettivo possa essere raggiunto esigendo l'eccellenza in quelle decisioni di sviluppo e di pianificazione che incidono sull'attrattività di San Francisco e delle regione. Tale eccellenza può essere raggiunta solo attraverso una opinione pubblica educata a esercitare pressione per una attività di pianificazione che coniughi la qualità ambientale con il miglioramento delle condizioni sociali e con lo sviluppo economico della città e della regione. Di conseguenza è attraverso l'educazione dell'opinione pubblica che SPUR cerca di raggiungere il suo obiettivo

OBIETTIVI GENERALI

La openness del processo decisionale pubblico

1 Assicurare la openness, l'integrità e l'efficacia del processo di pianificazione:

a. I processi decisionali devono essere aperti e accessibili in ogni stadio alle richieste e alla partecipazione dei cittadini, in particolare per quei cittadini direttamente coinvolti dall'oggetto della decisione. Gli amministratori e le burocrazie devono essere persuasi che la trasparenza e la disponibilità nel rapporto con il pubblico sono essenziali per legittimare l'azione della pubblica amministrazione.

Informazione ed Educazione

2. Informare i membri dell'associazione in particolare e il pubblico in generale per mezzo di rapporti, newsletter, riunioni, i media e comunicazioni private riguardo a 1) land use e social planning, 2) vantaggi e svantaggi dei progetti pubblici e privati in discussione, 3) la fornitura di alloggi per i cittadini a basso reddito, 4) gli organismi pubblici responsabili di tali politiche, 5) questioni relative a quartieri, la città, la regione, che non ricevono sufficiente attenzione, 6) informare la audience di SPUR riguardo a metodi, progetti, o decisioni assunte altrove che potrebbero essere impiegate a livello locale, 7) questioni rilevanti sulle quali si sia creato un conflitto di livello tale che una soluzione possa essere trovata solo attraverso l'intervento imparziale di SPUR.

Bilanciare gli interessi

3. Creare e mantenere un forum di cittadini nel quale possano essere discusse le controversie nei temi di intervento di SPUR senza essere vulnerabili a interessi particolari.

a. Mantenendo entro il Board e nell'Executive Committee una rappresentanza equilibrata di attivisti locali, urbanisti, civic leaders, rappresentanti del sistema economico, viene garantito che le posizioni espresse da SPUR potranno raccogliere un esteso consenso.

b. Le commissioni volontarie di SPUR assumono l'iniziativa di identificare le questioni di maggiore rilievo e di mantenere stabili comunicazioni con i soggetti pubblici e privati.

Mettere in evidenza l'assenza di azione

4. Identificare le aree di attività pubbliche e private entro la sfera di interesse di SPUR sulle quali si riscontra insufficiente attenzione da parte dei soggetti responsabili, pubblici o privati; sviluppare programmi e proposte per queste aree, stimolare la realizzazione di adeguate soluzioni organizzative, focalizzare l'attenzione dell'opinione pubblica attorno al problema, con lo scopo di stimolare la attivazione di soluzioni appropriate. Insieme a questo obiettivo vi è un vincolo. Quello di evitare di intervenire su una questione già al centro dell'attenzione se l'intervento di SPUR produrrebbe solo effetti marginali.

Cercare soluzioni di lungo periodo

5. Promuovere la definizione di soluzioni a lungo termine ai problemi urbani e regionali in un processo incrementale che tenga conto dei mutamenti di contesto nel corso del tempo, e scoraggiare la realizzazione di soluzioni a problemi immediati che 1) non considerino le implicazioni di lungo periodo, o 2) tendano a impedire programmi di lungo termine, o 3) precludano lo sviluppo e l'implementazione di obiettivi di lungo periodo.

Mettere in evidenza l'inefficienza

6. Quando, nel corso delle sua attività SPUR riconosce inefficienze o inefficacia dell'azione governativa che non possono essere corrette altrimenti, esso potrà documentarlo e renderlo pubblico e compiere ogni sforzo al fine di eliminare o almeno di ridurre l'impatto negativo sulla città e la regione.

Attuazione attraverso le Commissioni permanenti di SPUR

7. Ciascuna commissione permanente di SPUR, Planning, Regional Affairs, Transportation, Housing, Urban Design & Open Space, Social Issues, ha obiettivi di maggiore dettaglio. E' attraverso l'attenzione individuale delle commissioni agli obiettivi di propria responsabilità, che viene ricercato il raggiungimento di questi obiettivi generali.

Capitolo2.

PHILADELPHIA FOUNDATION FOR ARCHITECTURE

2.1. COSA È LA FOUNDATION FOR ARCHITECTURE

La Foundation for Architecture è un centro che svolge un'ampia gamma di attività volte ad aumentare la sensibilità dell'opinione pubblica e dei policy makers alla qualità dell'ambiente urbano. L'obiettivo è quello di migliorare l'efficacia delle politiche, entro un quadro interpretativo che pone al centro la questione della qualità architettonica (in quanto condizione per la realizzazione di una città più vivibile).

Per comprendere il ruolo svolto dal centro è forse necessario sottolineare che Philadelphia è una città caratterizzata - nel contesto statunitense - dalla estrema rilevanza del patrimonio storico e architettonico, che costituisce peraltro una delle principali fonti di attrazione turistica. Philadelphia è la prima capitale degli USA, il luogo dove è stata firmata la Dichiarazione di Indipendenza. E' quindi ricca di monomenti di rilevanza almeno nazionale, oltre a possedere uno dei centri storici più significativi degli USA.

Le attività svolte dalla Foundation for Architecture hanno in vario modo raggiunto più di 120.000 persone nell'arco di 14 anni.

2.2. LA CREAZIONE DELLA FOUNDATION FOR ARCHITECTURE

La Philadelphia Foundation for Architecture viene ufficialmente costituita il 12 novembre 1980, come trasformazione del Philadelphia Architects Charitable Trust, fondato nel 1968 con lo scopo di raccogliere fondi per lo sviluppo di programmi educativi nel campo dell'architettura.

Il promotore è la sezione di Philadelphia dell' American Institute of Architects. E' però il sostanziale contributo finanziario di una fondazione locale legata a una grande impresa chimica - il Phoebe W. Haas Charitable Trust - che finanzia la costituzione di un limitato staff per i primi tre anni, a rendere possibile lo sviluppo dell'iniziativa.

L'obiettivo iniziale dei promotori è quello di coinvolgere l'opinione pubblica nel dibattito attorno ai temi del'architettura e dello sviluppo della città, allargando la discussione fuori dai confini degli addetti ai lavori.

L'attività si è andata progressivamente sviluppando nel corso degli anni, fino a raggiungere lo stato attuale, che viene descritto al successivo capitolo 2.3.

2.3. L'ATTIVITÀ

La Foundation for Architecture è caratterizzata dalla molteplicità delle attività svolte. Più che dalla concentrazione su pochi programmi selezionati, la filosofia del centro sembra essere fondata sulla diversificazione. Apparentemente questa strategia sembra poter essere ricondotta all'obiettivo guida dei promotori, quello di diffondere in modo capillare l'attenzione ai temi dell'architettura e dello sviluppo della città presso un pubblico il più vasto possibile. Di conseguenza la scelta è quella di costruire diverse occasioni di 'contatto' con la cittadinanza, a seconda delle esigenze, degli interessi, delle opportunità individuate dai diversi strati della popolazione: dai bambini, ai turisti, a chi già si interessa di architettura, agli amanti della città, ai professionisti, fino ai policy makers e agli esperti.

Le attività svolte e promosse dalla Foundation for Architecture possono essere distinte in due grandi gruppi: quelle di divulgazione e di formazione (il termine inglese 'education' ne riflette più chiaramente i contenuti), e quelle di intervento diretto su temi specifici all'ordine del giorno nel dibattito pubblico (qui il termine adottato di 'advocacy' è invece più ambiguo, perchè fa pensare ad un approccio 'rivendicativo' nei confronti dell'amministrazione pubblica, che non corrisponde, come vedremo, all'approccio effettivamente adottato). Ne descriviamo qui di seguito le componenti principali.

2.3.1. EDUCATION

Architecture in Education

Nel 1981 la Foundation for Architecture avvia un programma per l'insegnamento degli elementi fondamentali dell'architettura e della città destinato agli studenti dall'asilo alla scuola media. Il programma, denominato "Architecture in the Schools", viene sperimentato per alcuni anni nelle scuole di Philadelphia, ed è basato sulla collaborazione con il Philadelphia School District, la University of Pennsylvania, la Temple University ed alcuni esperti del settore. Obitettivo del corso è quello di sviluppare nei bambini l'attenzione e la comprensione dell'ambiente costruito, la conoscenza della sua storia anche nel rapporto con altre civiltà e culture, e la responsabilità nel mantenimento e nello sviluppo della qualità dell'ambiente nella città.

Avviato nel 1982 in dieci classi, si è sviluppato successivamente fino a riguardare mediamente 25 classi per semestre in tutta la regione. In dieci anni circa 30.000 bambinihanno frequentato il corso. Attualmente circa 200 professionisti offrono 3.000 ore lavorative all'anno per l'attuazione del programma.

Il successo dell'iniziativa ha portato a un suo sviluppo. Architecture in Education, avviato nel 1986, ha portato a una formalizzazione del programma del corso, che è stato pubblicato dalla Foundation for Architecture in un volume - "Architecture in Education: A Resource of Imaginative Ideas and Tested Activities" - che viene attualmente utilizzato come manuale per la realizzazione di corsi analoghi in tutti gli stati della federazione e in dieci stati esteri.

La Foundation for Architecture ha inoltre organizzato un 'resource center' che rende disponibile al pubblico una ampia raccolta bibliografica riguardante il tema dell'educazione sull'ambiente costruito.

Visite guidate

E' un programma a cui la Foundation dedica molta attenzione e che si è andato sviluppando nel corso del tempo. Si tratta di visite basate prevalentemente su percorsi a piedi che illustrano aspetti particolari dell'architettura e dello sviluppo urbano di Philadelphia. Anche in questo caso è l'apporto volontario a rendere possibile la realizzazione del programma: nel 1992 erano 70 i volontari che gestivano 38 diversi tour nella città e nei dintorni.

Scheda 4.

- **LE VISITE GUIDATE ORGANIZZATE DALLA FOUNDATION FOR ARCHITECTURE (1992)**

Quartieri:
- Chestnut Hill
- Main Street in Manayunk
- Northern Liberties
- Old City
- Queen Village
- Society Hill Stroll
- Spruce Hill Victoriana
- Victorian Frankford
- Victorian Germantown
- 18th Century Frankford
- 19th Century Spring Garden

Nella regione:
- Downtown Doylestown
- Historic Haddonfield
- 19th Century Phenixville

Visite guidate in autobus:
- Philadelphia Illuminated
- Treasures of Frank Furness
- Taverns Inside and Out
- Three Centuries of Philadelphia Architecture

Temi speciali:
- Art Deco
- Beaux Arts Philadelphia
- Benjamin Franklin Parkway
- City Hall to City Hall
- Classical Philadelphia
- From Academy to Academy
- Judaic Philadelphia
- Landmarks of Franklin's Philadelphia
- Littlest Streets
- Penn's Plan Plus
- Religious Old City
- Religious Society Hill
- Skyscrapers
- University of Pennsylvania

Percorsi per bambini:
- Around Center Square
- Flora, Fauna and Faces
- Old City
- Dateline 1787: A Constitution Walk

Le Piazze di Philadelphia:
- Around City Hall
- Around Washington Square
- Upstairs - Downstairs
- Rittenhouse Square

La guida dell'architettura di Philadelphia

Nel 1984 la Foundation for Architecture pubblica "Philadelphia Architecture: A Guide to the City". Si tratta di una delle prime guide specializzate destinata sia ai turisti sia ai cittadini, comprendente una descrizione analitica di 230 edifici di interesse storico e architettonico nella città. Particolare attenzione viene prestata alla comprensione dell'architettura da parte di non specialisti, con glossari, introduzioni storiche, ecc. L'aspetto formativo è quindi altrettanto rilevante, nella struttura della guida, di quello puramente informativo.

La rivista City Sites

La Foundation for Architecture pubblica dal 1986 una rivista bimestrale - City Sites - che, oltre a informare il pubblico riguardo alle attività promosse dal centro, tratta le principali questioni all'ordine del giorno nel dibattito pubblico per quanto riguarda i progetti in corso, le politiche urbanistiche, ecc.

La Annual Lecture

La Foundation for Architecture organizza ogni anno la Annual Luis I. Kahn Memorial Lecture, una conferenza tenuta da architetti di fama internazionale che vengono invitati a parlare sulle tendenze di evoluzione dell'architettura contemporanea. Nel corso degli anni hanno partecipato all'iniziativa architetti come Romaldo Giurgola (1983), Robert Venturi (1986), Vincent J. Scully (1987), Frank Gehry (1989), Cesar Pelli (1994).

I premi

Ogni anno la Foundation for Architecture assegna un Award for Urban Design. Il premio viene assegnato a individui, imprese, gruppi locali che hanno contribuito con la loro attività, o

realizzando un progetto, a migliorare la qualità dell'ambiente urbano. Ogni anno viene scelto un tema specifico sulla base del quale selezionare il progetto vincente: dai parchi, alla residenza per utenti a basso reddito, ecc.

In effetti quindi questa attività si colloca 'a cavallo' fra l'education - ha lo scopo di richiamare l'attenzione sull'attività progettuale svolta nella città - e l'advocacy - perchè di fatto legittima l'azione di uno specifico soggetto delle politiche urbane di Philadelphia.

2.3.2. ADVOCACY

I concorsi di architettura

La Foundation for Architecture ha avviato un importante programma di promozione dell'attività progettuale sulla città, attraverso la organizzazione di una serie di concorsi di idee. L'attività concorsuale ha lo scopo preciso di sollevare l'attenzione attorno a un problema da parte dell'opinione pubblica e in particolare dei policy makers.

Le rassegne dei progetti che ne sono il risultato, più che prospettare soluzioni praticabili, servono cioè a strutturare l'agenda politico amministrativa, ad aprire il dibattito, e a fornire una chiave di lettura dei problemi dello sviluppo della città.

Finora sono stati realizzati due concorsi, mentre un terzo è in corso di realizzazione.

Il primo - "City Visions" - è un concorso internazionale orientato a sviluppare idee sul futuro della città, realizzato nel 1986. In realtà questo concorso è stato promosso come contraltare a uno studio sviluppato contemporaneamente sul tema dello sviluppo della città che ne ignorava gli aspetti fisici. Con "City Visions" la Foundation for Architecture vuole riorientare il dibattito, proprio ponendo l'accento sulla rilevanza degli elementi fisici e della progettazione architettonica nella definizione delle scelte di politica urbana. Il concorso ha avuto un grande successo, con 211 progetti presentati, cinque premiati, e un 'indotto' costituito da un libro, un video, dibattiti televisivi, ecc.

Il secondo - "Visions for Penn's 5th Square in 2001", nel 1988 - ha riguardato la ri-progettazione della piazza centrale di Philadelphia, che ospita il municipio, uno degli edifici di maggiore valore storico e architettonico della città. Il concorso ha generato un iniziativa congiunta dell'Ufficio del Sindaco, della City Planning Commission, e del Department of Public Property, che hanno stanziato 1,5 milioni di dollari per la redazione di un master plan per la ri-progettazione della piazza. La selezione delle proposte è attualmente in corso.

Il Forum for Urban Design

Il Forum for Urban Design è formato da un gruppo di esperti (architetti e urbanisti), policy makers, promotori privati, esponenti dell'associazionismo locale, imprenditori. Esso ha lo scopo di promuovere l'interazione fra questi soggetti nella discussione attorno ai problemi dello sviluppo della

città e nella identificazione di possibili linee di azione sulle quali si raccolga il consenso dei partecipanti. Ha inoltre lo scopo di presentare agli attori delle politiche locali esperienze realizzate altrove che possano stimolare lo sviluppo di idee per la soluzione dei problemi locali. I temi di discussione vengono selezionati dalla Foundation for Architecture.

Per esempio, nel corso del 1993 una delle riunioni del Forum è stata dedicata alla presentazione di una serie di progetti innovativi per la soluzione del problema della congestione del traffico.

L'iniziativa più rilevante nel corso dell'anno è stata comunque un seminario in due sessioni - "Paris - Philadelphia" - nel corso della quale i protagonisti del programma dei grandi progetti di Parigi hanno presentato e discusso con i policy makers locali la loro esperienza, e dibattuto le condizioni di trasferibilità di quel modello a Philadelphia.

Scheda 5.

- **Da un Forum a un progetto: "Direction Philadelphia: Visible, Accessible, and Understandable".**

"Direction Philadelphia" è un caso eccezionale nell'attività della Foundation for Architecture, dato che almeno in parte va aldilà del campo di attività del centro. La Foundation ha infatti partecipato come promotore e organizzatore, alla realizzazione di un progetto. Si tratta della realizzazione di un nuovo sistema di segnalazione stradale degli edifici di valore storico e architettonico, dei musei, e degli altri elementi di attrazione della città. L'idea viene definita nel corso di uno dei primi forum organizzati dalla Foundation for Architecture, nel 1985.

L'obiettivo è quello di realizzare una operazione di 'marketing urbano', promuovendo l'immagine della città, valorizzando il suo patrimonio storico e architettonico, favorendo l'accessibilità da parte dei visitatori.

Il progetto è il risultato della partecipazione di tutti gli attori coinvolti: la stessa fondazione, l'amministrazione comunale, associazioni professionali, e le organizzazioni e istituzioni segnalate dal nuovo sistema. La realizzazione è basata su una formula di interazione pubblico/privato che ha compreso tutti questi soggetti.

Nel 1987 viene costituito uno Steering Committe per lo sviluppo del progetto. Un anno dopo la William Penn Foundation stanzia un contributo triennale per la realizzazione della proposta. Questa costituisce il risultato di una serie di studi: uno si occupa della divisione della città in parti per la definizione dei percorsi indicati dal sistema di segnalazione; uno si occupa della progettazione dei segnali dal punto di vista grafico; uno della selezione degli edifici da segnalare (partendo da un primo elenco di 260 elementi, la selezione viene effettuata sulla base dell'attrattività di ciascuno, identificando varie fasi di attuazione del progetto).

Il finanziamento per la realizzazione del sistema è basato prevalentemente (75%) su contributi federali e statali. D'altro lato uno dei problemi principali per il successo dell'iniziativa è la manutenzione del sistema. La soluzione è basata su un contributo da parte di tutte le organizzazioni e istituzioni segnalate, che viene utilizzato per pagare i costi di manutenzione e la stipula di una assicurazione per la sostituzione dei segnali danneggiati.

La Foundation for Architecture si è occupata inoltre di gestire la complessa procedura per l'approvazione del progetto, che ha implicato l'intervento di numerosi uffici pubblici: il Pennsylvania Department of Transport, il Philadelphia Department of Streets, il Mayor's Office of Transportation, la Art Commission, ecc.
La realizzazione è stata avviata nel 1990: attualmente sono stati installati circa 280 segnali stradali.

I Civic Issue Meetings

I Civic Issue Meetings sono riunioni organizzate dalla Foundation for Architecture, destinati ad un pubblico di non specialisti, nel corso dei quali vengono presentati e discussi i temi di attualità relativamente alle politiche urbanistiche locali.

L'obiettivo è quello di favorire la partecipazione della popolazione ai processi decisionali locali.

Altre attività di advocacy

La Foundation for Architecture sviluppa infine una serie di attività di intervento diretto nei processi decisionali in materia di politiche urbanistiche, urban design, ecc.

Fra queste la partecipazione di membri del centro alle riunioni della Planning Commission, della Historical Commission, dello Zoning Board, della Fine Art Commission e della Parks Commission.

La direzione del centro opera inoltre "behind the scenes", interviene cioè a livello informale nei confronti dei policy makers per sostenere specifiche issues o posizioni rispetto a specifiche decisioni in corso di adozione.

Sempre entro questo ambito sono i cosiddetti "Design Alert", iniziative che la Foundation intraprende per sollecitare l'intervento dell'opinione pubblica attorno a decisioni che vengono considerate negativamente. I Design Alert comprendono la distribuzione di cartoline che spiegano sinteticamente il problema e invitano i cittadini a contattare il consigliere comunale eletto nella zona di residenza per esercitare pressione sui decisori, e a partecipare alle riunioni pubbliche del consiglio comunale o della commissione competente.

2.4. L'ORGANIZZAZIONE

La Philadelphia Foundation for Architecture ha attualmente uno staff di 12 persone. La struttura direttiva del centro è costituita dall'Excutive Director e da un Board of Trustees, costituito inizialmente da nove membri, tutti architetti. Successivamente il Board è stato esteso a 30 membri, includendo non architetti: il rappresentante di una banca, un avvocato, un promotore immobiliare, un broker immobiliare, il rappresentante di un gruppo locale ed esperti di altre discipline. Tale estensione rispondeva all'esigenza di costituire un board che fosse maggiormente rappresentativo degli attori che

partecipano ai processi decisionali sui quali la Foundation interviene, ed inoltre all'esigenza di rendere il centro maggiormente autonomo dall'AIA.

Va tenuto presente che il processo decisionale interno è fortemente accentrato, con un ruolo rilevante dell'Executive Director nella costruzione dell'agenda della Foundation for Architecture.

Il bilancio annuale è passato dagli iniziali 2.000 $ a 1,25 milioni di dollari nel 1991.

Le fonti di finanziamento sono diversificate. In sostanza ogni anno viene definito un programma di attività che viene utilizzato per una sorta di campagna di finanziamento presso, fondazioni, grandi imprese, il governo locale, ecc. Vengono così costituiti pacchetti di contributi legati a una specifica attività, secondo il campo di interesse e le strategie di finanziamento di ciascun soggetto.

Parte dei finanziamenti deriva dalle quote associative: il centro conta attualmente circa 1400 soci. Infine va segnalata una iniziativa che ha lo scopo al tempo stesso di promuovere l'immagine del centro e di raccogliere una parte consistente dei fondi. Ogni anno, in autunno, la Foundation for Architecture organizza il cosiddetto "Beaux Arts Ball", una festa in maschera (i principali studi di architettura e di design di Philadelphia progettano le maschere) che si svolge di anno in anno in un diverso edificio storico della città. La festa è diventata uno dei principali appuntamenti mondani della città, ma anche un'occasione per richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica attorno all'attività del centro.

2.5. IL MODELLO

Il modello di Urban Center definito nell'esperienza della Foundation for Architecture è tutto sommato abbastanza chiaro. Possiamo individuare i tratti a partire dai principali elementi di specificità che lo caratterizzano rispetto agli altri casi che abbiamo analizzato.

Il primo e più evidente elemento è la centralità dell'architettura nell'approccio ai problemi delle politiche urbane. Centralità che discende direttamente dalla figura del promotore del centro, la locale sezione dell'American Institute of Architects.

L'obiettivo centrale dei promotori è quello di diffondere l'attenzione all'architettura come fattore chiave per il miglioramento delle politiche urbane. E' una posizione fortemente selettiva, ed è comprensibile che sia l'associazione professionale degli architetti a mobilitarsi a questo scopo. Il parziale distacco del centro dal 'controllo' dell'associazione, con l'allargamento e la diversificazione dei componenti del Board of Trustees non è certo in contraddizione con questa linea strategica. In una sorta di strategia di 'imperialismo culturale' - senza voler dare un senso troppo negativo al termine - il tentativo portato avanti dagli architetti di Philadelphia è quello di esportare il loro linguaggio fino a

farlo diventare il linguaggio ufficiale dei processi decisionali delle politiche urbane, adottato non solo da loro ma anche - e soprattutto - dagli altri attori partecipanti.

Il distacco diventa quindi quasi una condizione necessaria al successo dell'iniziativa.
In ogni caso anche lo stretto legame fra (un solo) promotore e centro, specie per quanto riguarda la definizione della linea di azione di quest'ultimo è un tratto che differenzia la Foundation for Architecture dagli altri casi.

Un ulteriore elemento riguarda il rapporto privilegiato con l'opinione pubblica allargata, con la cittadinanza.

Da qui discende la particolare attenzione alle attività di 'education', di divulgazione del linguaggio dell'architettura al vasto pubblico, che è particolarmente enfatizzato in questa esperienza. Bisogna però prestare attenzione al fatto che tale enfasi non implica un distacco dai processi decisionali. Anzi, il miglioramento dell'efficacia dell'azione politico amministrativa (attraverso la chiave di lettura della disciplina architettonica) costituisce l'obiettivo principale dall'attività del centro e, nella strategia adottata, tutte le attività promosse dalla Foundation for Architecture sono orientate a produrre, in modi diversi, effetti sui processi decisionali.

L'estrema diversificazione della attività svolte (sempre in termini relativi, rispetto agli altri casi) corrisponde al tentativo di intervenire sulle modalità del policy making 'attaccando' il problema individuando il maggior numero di opportunità possibili.

Una strategia integrata quindi, che tiene insieme le due grandi famiglie dell'Education e dell'Advocacy, in cui la Foundation for Architecture tende a svolgere ruoli di volta in volta diversi, come si è cercato di sintetizzare nella Scheda 6.

In questo quadro le attività di Education sono volte a intervenire sulla efficacia dei processi decisionali non in modo diretto, ma cercando di stabilire, nel lungo periodo, le condizioni per il suo miglioramento. Una maggiore consapevolezza dei problemi di qualità dell'ambiente costruito fra la cittadinanza - raggiunta attraverso la divulgazione del linguaggio architettonico e attraverso la diffiusione delle conoscenze del patrimonio e dei valori storico architettonici della città di Philadelphia - produrrà, nella strategia dei promotori, una opinione pubblica sempre più attenta alle decisioni della pubblica amministrazione, e in grado di esigere dall'amministrazione uno standard qualitativo più alto di quello normalmente offerto. L'esteso programma di visite guidate, la pubblicazione della guida architettonica della città, hanno esattamente questo scopo.

Ma anche quando la Foundation for Architecure si rivolge ai bambini che frequentano l'asilo sta cercando di intervenire sui meccanismi del policy making. Come viene affermato esplicitamente, Architecture in Education ha l'obiettivo di contribuire a formare quelli che saranno i "policy makers di domani", sviluppandone l'attenzione alla qualità dell'ambiente urbano.

Le attività di Advocacy sono invece orientate a produrre risultati nel breve periodo, intervenendo direttamente nei processi decisionali. Qui c'è da notare che la Foundation for Architecture non sceglie di adottare un ruolo in via esclusiva, ma a coprirne diversi.

Così la promozione della progettualità nella città, la mobilitazione del mondo professionale nella costruzione di proposte e nella generazione di idee (l'attività più evidente del centro, tanto che nella selezione dei casi da analizzare era stato questo l'elemento caratterizzante: vedi ilcapitolo introduttivo) attraverso i concorsi della serie "City Visions" assegna al centro un ruolo di strutturazione dei problemi, di formazione dell'agenda politico amministrativa.

Con i "Forum for Urban Design" e i "Civic Issue Meetings" la Foundation for Architecture assume un ruolo più vicino a quello del mediatore, che struttura delle arene di interazione fra gli attori per favorire l'individuazione di punti di contatto , di accordo nella definizione delle politiche urbane.

Infine, i "Design Alerts", il lavoro informale di pressione sui policy makers richiama l'assunzione di un ruolo di controllo nei confronti della pubblica amministrazione.

Scheda 6.

- **LA COLLOCAZIONE DELLE ATTIVITÀ NELLA STRATEGIA COMPLESSIVA DELLA FOUNDATION FOR ARCHITECTURE**

RELAZIONE CON LE POLITICHE PUBBLICHE

Stabilire le condizioni per il miglioramento delle politiche nel lungo periodo	Intervento su questioni specifiche	
(Rapporto indiretto) **ATTIVITA' DIVULGATIVE E FORMATIVE**	(Rapporto diretto) **ADVOCACY (FFA come attore)**	**Ruolo esercitato nei processi decisionali**
- Architecture Tours - Architecture Guide - City Sites	- Competitions (City Visions, City Hall, Vendor Strand)	Promotore (definizione del problema) 🡐
- Annual Lecture - Architecture in Education	- Forum for Urban Design - Civic Issue Meetings	Arena/ Mediatore 🡐
- Awards	- "Work behind the scenes" - Attending meetings - Participating Committees - Design Alerts	Controllore 🡐

↑
Strutturazione del problema
(nel lungo periodo)
Ruolo esercitato nei processi decisionali

La valutazione del successo della Foundation for Architecture è resa più complessa proprio dall'ampio raggio delle attività svolte e dalla natura stessa degli obiettivi.

Se infatti una parte consistente delle risorse viene spesa nei programmi educativi, che esplicitamente si pongono obiettivi di lungo periodo, è certamente troppo presto per fare dei bilanci, e comunque non sarebbe facile individuare indicatori accettabili.

Certamente va sottolineato il successo del programma Architecture in Education, che è stato ampiamente esportato altrove negli USA e all'estero. Si tratta di un progetto certamente caratterizzato per la sua innovatività, e basato su un approccio interessante ai problemi di efficacia delle politiche.

L'attività di Advocacy sembra avere dato frutti complessivamente positivi. Le iniziative della Foundation for Architecture hanno nella gran parte dei casi prodotto impatti sui processi decisionali.

Questo giudizio è valido ovviamente se si valuta l'efficacia del centro dall'interno della strategia definita dai suoi promotori.

Resta invece qualche perplessità sulla strategia in sè, cioè sulla validità di un approccio che pone al centro delle politiche urbane il linguaggio architettonico.

Capitolo 3.

URBAN CENTER, MUNICIPAL ART SOCIETY, NEW YORK CITY

3.1. COSA È L'URBAN CENTER

L'Urban Center di New York, gestito dalla Municipal Art Society, è uno dei casi più noti di servizi di questo tipo, non fosse altro che per il fatto che è uno dei pochi con una denominazione che inequivocabilmente lo colloca entro la categoria che stiamo prendendo in considerazione.

Costituito nel 1980, l'Urban Center funziona al tempo stesso come sede di associazioni che si occupano di questioni connesse con la qualità dello sviluppo urbano - e di conseguenza come luogo entro cui vengono forniti una serie di servizi collegati - e come spazio in grado di ospitare esposizioni e iniziative promosse da altre associazioni attive nella città.

L'Urban Center si caratterizza quindi come punto di riferimento per il dibattito pubblico attorno alle maggiori questioni relative all'architettura, alla pianificazione urbanistica, ai progetti in corso nella città.

3.2. LA CREAZIONE DELL'URBAN CENTER: DA UN EDIFICIO A UN PROGETTO

Come in molti casi di realizzazione di progetti che presentano elementi di innovatività, la storia che porta alla creazione dell'Urban Center è caratterizzata, più che dalla presenza di un progetto già precisamente definito all'avvio della vicenda, da una idea che viene progressivamente articolata e specificata sulla base delle opportunità e dei vincoli che si presentano nel corso del processo stesso.

Così, ripercorrendo la storia, l'ordine logico di quello che dovrebbe essere un processo razionale di progettazione risulta decisamente sovvertito: in particolare, è la disponibilità - inattesa - di uno spazio fisico con caratteristiche del tutto particolari, a determinare in misura considerevole la definizione delle caratteristiche principali del centro.

Il punto di partenza della vicenda può essere tentativamente collocato nel momento in cui la Municipal Art Society avvia la ricerca di una nuova sede: un problema del tutto interno all'attività dell'associazione.

Il punto di svolta avviene quando viene prospettata all'associazione la possibilità di utilizzare le Villiard Houses. La proposta va ben aldilà delle aspettative, e delle necessità, dell'associazione.

Prende così corpo l'idea di utilizzare l'edificio per qualcosa di più complesso che non una semplice sede della Municipal Art Society.

E il punto di partenza nella riflessione che si apre all'interno dell'associazione è rappresentato proprio dalle caratteristiche dell'immobile:

- si tratta di un edificio di notevole valore storico e architettonico (nel contesto di Manhattan);
- è già associato alla Municipal Art Society, che aveva negli anni precedenti promosso una iniziativa volta proprio a garantire la conservazione di questo edificio in un'area di estremo valore immobiliare;
- è localizzato in uno dei punti più centrali di Manhattan, l'isolato compreso fra Madison Avenue e la 51 e la 52 Street, a un isolato dalla Fifth Avenue e dal Rockfeller Center;
- la superficie è largamente superiore a quella necessaria per la nuova sede della Municipal Art Society, con ampi spazi che si prestano allo sviluppo di attività espositive.

L'idea che si sviluppa sulla base di questa opportunità è quella di creare un luogo che funzioni come catalizzatore del dibattito pubblico sulle questioni relative allo sviluppo della città: la protezione e la valorizzazione del patrimonio storico e architettonico, le politiche urbanistiche, ecc. L'obiettivo è quello di sviluppare l'interazione fra le associazioni che si occupano di questi temi nella città, gli esperti, e la cittadinanza: aumentare la visibilità delle associazioni, coinvolgere gli esperti, costruire una opinione pubblica informata che svolga un ruolo più incisivo nei confronti della pubblica amministrazione nella costruzione delle politiche.

Ma il problema non è solo quello della integrazione 'orizzontale', cioè fra soggetti che hanno occasioni limitate di interazione, ma anche quello dello sviluppo dell'attenzione ai problemi delle periferie della città. La presenza di un luogo che pubblicizzi questi temi in pieno centro di Manhattan viene considerato una risorsa significativa per raggiungere questo obiettivo.

E' importante notare che l'esigenza di un "centro" - nel doppio senso di luogo di incontro e di spazio localizzato nel centro della città - costituisce in parte il risultato della revisione del City Charter di New York (parleremo in seguito anche di una più recente revisione dello statuto della città), avvenuta nel 1975, che attribuisce una serie di poteri in materia di pianificazione urbanistica ai Community Boards. Si tratta degli organi del decentramento amministrativo della città: un decentramento molto 'profondo' se si pensa che nei 5 boroughs che compongono New York vi sono 59 Community Boards.

Le riforma ha due effetti rilevanti, nell'interpretazione dei promotori dell'Urban Center. Da un lato i soggetti locali vedono aumentato il proprio ruolo nei processi decisionali, ma le issue di cui si fanno portatori rischiano di rimanere 'confinate' in un ambito di discussione molto locale, quale quello dei Community Boards. Per converso la città nel suo complesso rischia di perdere una visione complessiva della posta in gioco in processi decisionali sempre più parcellizzati.

Le due faccie della medaglia del decentramento tendono entrambe a confermare l'esigenza di una struttura come l'Urban Center: che dia voce (ed ascolto) alle opzioni portate avanti dai soggetti

locali; che consenta di strutturare un livello cittadino di dibattito attorno alle questioni dello sviluppo urbano.

L'idea sviluppata dalla Municipal Art Society è ben rappresentata, anche se con un po' di enfasi, in uno dei primi documenti preparatori del progetto:

> «For issues related to urban viability, livability and quality, (the Urban Issues Center) will be a nerve center for the entire city:
> where constituent groups can "plug in" to one another and to the entire city;
> where there will be sparked the coming together of ordinarily divergent groups, including lawyers, real estate, business, corporate, political, church and civic leaders to generate fresh approaches to problem-solving in the Livable City;
> where urgent problems such as the Convention Center, Westway, and the Music Hall can be illuminated, interpreted and considered with the necessary dispatch;
> where persistent issues such as comprehensive planning in the South Bronx, teaching environmental awareness in the elementary and secondary schools, commercial revitalization and the preservation of urban wilderness will undergo problem analysis;
> where there will be shoulder-to-shoulder contact between people whose paths are often only tangential - city watchers and urban planners, architects and preservationists, bankers and park-lovers, artists and politicians, etc.;
> where New York talents in literature, communications, theater, film, music, dance, graphic arts, sculpture and interior design can be applied to the environment;
> where citizens working to improve the quality of their urban environment in diverse neighborhoods will share experience, be stimulated by success, learn from failure, benefit from working with the city's top talents;
> where the city wide implications of local community board planning, mandated by City Charter, can be examined in a co-operative, non-adversary setting;
> where periodic graphic presentations and briefings to the media will communicate the necessary background to consider urban issues in greater depth and with deeper sensitivity;
> where dreams can see the light of day, dreams of safe and clean streets, civic amenities, a City Beautiful.»

La soluzione progettuale messa a punto dalla Municipal Art Society di fronte a questo insieme di problemi e opportunità è basata su quello che si potrebbe definire un doppio livello di accesso e di utilizzo del centro.

A un primo livello, più diretto, si pongono una serie di associazioni -oltre alla stessa Municipal Art Society, la Architectural League, il Parks Council, e in un primo periodo la sezione di New York dell'American Institute of Architects - che stabiliscono la propria sede nell'Urban Center e partecipano all'organizzazione e gestione del centro.

In questo modo si forma un primo, forte e composito nucleo di soggetti che intervengono allo stesso modo sulle questioni oggetto dell'attività del centro.

A un secondo livello, più indiretto, occasionale, si collocano tutte quelle associazioni, gruppi locali, ecc., che decidono di utilizzare gli spazi espositivi del centro per orgaanizzare mostre, iniziative pubbliche, per richiamare l'attenzione ulle loro attività e/o su problemi che meritano di essere portati all'attenzione della città nel suo complesso.

Questa scelta organizzativa da alcuni vantaggi evidenti. L'Urban Center come struttura non esiste, e non ha conseguentemente costi che non siano il pagamento dell'affitto dello spazio occupato. Il centro costituisce la sommatoria dei servizi forniti dalle associazioni ospitate. Una sorta di federazione dell'associazionismo newyorkese che in questo modo acquisisce una maggiore visibilità.

In effetti nel corso degli anni questo modello ha permesso di sviluppare una notevole quantità di iniziative, di mantenere l'Urban Center sempre attivo ed aperto alle sollecitazioni provenienti dall'esterno. Soprattutto si è andata affermando la percezione del centro come risorsa a disposizione di un ampio numero di attori, pur se con i limiti cui faremo cenno in seguito.

Scheda 7.

• LA MUNICIPAL ART SOCIETY

La Municipal Art Society è una organizzazione non-profit, costituita nel 1892 da Richard Morris Hunt e da un gruppo di architetti e artisti, con l'obiettivo di promuovere quello che allora veniva definito l'"abbellimento" della città di New York.
Si tratta di una associazione che, nel corso del tempo, ha acquisito una notevole capacità di influenza nello scenario cittadino, determinata da un lato dalla presenza di parte significativa dell'alta società newyorkese (si potrebbe dire altissima: basti notare che Jaqueline Kennedy ha occupato per lungo tempo cariche rappresentatative nell'associazione), dall'altro dalla capacità di coinvolgere esponenti di prestigio dell'ambiente professionale e accademico nelle iniziative.
La presenza della Municipal Art Society nei meccanismi del policy making della città è ormai fortemente consolidata (si tenga presente, ad esempio, che l'associazione è uno dei maggiori responsabili della costituzione, con la revisione del City Charter del 1938, della City Planning Commission), tanto che la decisione di intervenire su una specifica issue corrisponde quasi automaticamente ad una ridefinizione dello scenario decisionale: la MAS non ha più - si potrebbe dire - problemi di legittimazione della sua presenza in uno specifico processo decisionale.
I risultati sono tangibili, anche circoscrivendo l'analisi alle vicende degli ultimi anni.
Quasi sempre l'associazione è riuscita a indurre profondi mutamenti nelle scelte sulle quali ha deciso di intervenire (dai progetti di ri-sviluppo di Times Square, al famoso conflitto suscitato dal progetto per un grattacielo a Columbus Circle [vedi scheda 8.], al dibattito per la realizzazione di un grande progetto chiamato Riverside Park [vedi scheda 20], ecc.).

E' abbastanza rilevante notare che l'associazione ha nel corso del tempo messo a punto uno 'stile' di intervento, che evidenzia come la strategia perseguita sia nella maggior parte dei casi la mobilitazione dell'opinione pubblica e dei media al fine di esercitare pressione nei confronti degli attori responsabili. La notevole capacità di influenza della Municipal Art Society è determinata quindi dalla abilità a costruire coalizioni molto ampie che comprendono l'alta società newyorkese attraverso la stessa associazione, gli esperti, l'opinione pubblica, i media.
Lo stile dell'associazione è infatti basato sulla ideazione di iniziative di grande visibilità, che utilizzano in modo creativo alcuni elementi della questione trattata. L'esempio tipico è quello dell'ombra umana a Central Park, ma ve ne sono altri. Come quando, recentemente, l'associazione ha deciso di contrastare il programma di realizzazione di un centinaio di toilettes pubbliche definito dall'amministrazione comunale. L'idea del comune era quella di affittare le superfici esterne dei servizi igienici come spazi pubblicitari, per coprire i costi di realizzazione e gestione: ma per raggiungere

questo obiettivo gli spazi necessari erano più ampi di quelli utili a realizzare il servizio. Ciò aveva portato alla definizione di un progetto tipo alto 22 piedi (circa 6 metri). L'associazione ha realizzato quelli che sono stati chiamati "chioschi gonfiabili", delle finte toilette di gomma in dimensioni reali che sono stati collocati in alcune dei luoghi indicati dal piano, per mostrare alla gente quale sarebbe stato l'esito di una decisione che stava passando inosservata.
O come quando, nel caso delle politiche per il ri-sviluppo di Times Square, viene bandito un concorso di idee cui partecipano architetti di fama internazionale per il riutilizzo di uno degli edifici della piazza. Viene selezionato un progetto che prevede di realizzare una enorme mela rossa, il noto simbolo della città.

L'associazione - che conta attualmente 2800 membri - è organizzata per comitati, costituiti prevalentemente da professionisti ed esperti, nell'ambito dei quali vengono discusse le issues e definite le posizioni e le proposte. E' tuttavia da tenere presente che il ruolo della direzione nella selezione delle questioni e nella definizione della 'linea' dell'associazione è estremamente rilevante.
I comitati attualmente attivi sono i seguenti.

Il **Planning Committee**. Oltre a intraprendere iniziative su specifici processi decisionali, come nei casi già citati, il comitato si occupa di preparare interventi per le riunioni della City Planning Commission e del City Council, definendo la posizione dell'associazione sulle decisioni in materia di politica urbanistica dell'amministrazione comunale.

Il **Preservation Committee**, composto da 34 storici, architetti ed esperti di protezione dei beni architettonici, nasce in seguito a una iniziativa congiunta della Municipal Art Society e della Society of Architectural Historians, che ha portato alla individuazione e protezione di 300 edifici di valore storico e architettonico.
Il comitato esercita fondamentalmente una funzione di controllo sulle decisioni assunte dalla Landmarks Preservation Commission dell'amministrazione comunale.
Nel periodo più recente la commissione ha promosso la definizione da parte dell'amministrazione comunale di alcuni distretti con normative specifiche per la protezione del patrimonio edilizio, in particolare nel'area di TriBeCa; ha contribuito alla definizione di politiche per la protezione di Ellis Island; infine è intervenuta per la protezione di singoli edifici in altre zone della città.

Il **Law Committee** è composto da esperti in legge di varia provenienza (studi privati, uffici governativi, le università). Si occupa di fornire consulenza agli altri comitati dell'associazione nel trattamento degli aspetti legali (normative, ecc.) relativi alle proposte e ai progetti da questi definiti. Ha ad esempio contribuito alla definizione degli accordi fra associazioni e promotore privato per il progetto di Riverside Park (vedi Scheda 20.); ha sviluppato gli aspetti legali della strategia di protezione di una parte storica di Lower Manhattan promossa dal Preservation Committee.

Altri comitati vengono di volta in volta costituiti dall'Associazione per trattare temi specifici. Sono attivi attualmente il **Committee on Streets and Sidewalks**, che si occupa della definizione di proposte per il miglioramento degli elementi di design e di arredo urbano nelle strade e marciapiedi della città; il **Fifth Avenue Committee**, che sta definendo una proposta per il recupero e la valorizzazione della arteria centrale di Manhattan; lo **Historical and Cultural Landmarks Commitee**, che si occupa della definizione di proposte per la valorizzazione del patrimonio storico della città.

La Municipal Art Society opera inoltre attraverso la definizione di **Progetti Speciali**.
Fra quelli attualmente in corso uno dei più noti è **Adopt-A-Monument**, lanciato nel 1987. L'associazione ha individuato 20 monumenti in condizioni degradate e ha lanciato una campagna nei confronti di grandi imprese, fondazioni, individui: ciascun donatore avrebbe stanziato fondi per il restauro di un'opera. Nel 1992, oltre ai monumenti inseriti nel catalogo iniziale, altri 12 sono stati 'assegnati' ad altrettanti finanziatori.

Il successo dell'iniziativa ha portato alla promozione dell'analogo **Adopt-A-Mural** nel 1991: l'associazione ha individuato 17 dipinti murali - fra i 430 esistenti a New York - bisognosi di restauro. Di questi, sette hanno trovato un finanziatore privato.

Fra le attività dell'associazione sono da citare infine una serie di **premi e borse di studio** su temi inerenti la valorizzazione della città di New York e la preservazione del patrimonio storico e architetonico della città:
- il Brendan Gill Prize;
- il Elliot Wilensky Fund;
- il New York Preservation Awards;
- il Ralph Menapace Jr. Fellowship in Urban Land Use Law;
- il Tucker Ashworth Fellowship.

L'associazione pubblica una rivista quadrimestrale - **The Livable City** - e un bollettino mensile - **Municipal Art Society Newsletter** - che vengono distribuite ai soci.

Scheda 8.

• L'OMBRA SU CENTRAL PARK

Columbus Circle è la piazza che definisce l'angolo sud-ovest di Central Park, costituita dall'incrocio fra la 8th Avenue, Broadway e Central Park South.
Nel 1987 viene resa pubblica la proposta di realizzare nella piazza un grattacielo di 925 feet, comprendente uffici per circa 9000 addetti e residenza per circa 500 abitanti. Si tratterebbe del sesto più alto edificio di New York.
L'iniziativa di sviluppo è della stessa municipalità di New York, proprietaria dell'area.
Si tratta di un modello di intervento particolare, basato su una procedura diversa da quella normale, e che l'amministrazione comunale di New York ha cominciato ad adottare negli anni della grande crisi fiscale per recuperare risorse. L'amministrazione ha cominciato a cedere a promotori privati alcune aree di sua proprietà di particolare rilievo per la loro localizzazione. Il prezzo di vendita dell'area è determinato sulla base della contrattazione con il promotore, ed è ovviamente dipendente dai profitti realizzabili dalla sua valorizzazione (cioè dalle caratteristiche del progetto).
La procedura è basata sulla emissione da parte della municipalità di una Request for Proposal (RFP) nei confronti di diversi promotori privati che possono fare offerte comprendenti un progetto di sviluppo dell'area e un prezzo di acquisto. Sulla base delle risposte si apre la contrattazione alla fine della quale l'amministrazione sceglie un promotore, un progetto, un prezzo (si tratta di una procedura molto simile a quella che ha portato al progetto congiunto di British Railway - proprietaria dell'area - e del promotore privato Rosehaugh Stanhope per lo sviluppo dell'area di Kings Cross a Londra).
Solo dopo il raggiungimento dell'accordo (tenendo conto che la procedura della RFP non è regolata formalmente) il promotore realizza la valutazione di impatto ambientale e, una volta ottenuta l'approvazione della City Planning Commission, entra nella procedura normale, con le varie consultazioni, e l'approvazione finale.

Un processo basato quindi sulla formazione di una coalizione di interessi molto forte fra amministrazione comunale e promotore privato, che punta ad aggirare le complessità del processo decisionale.
La vendita dell'area a Columbus Circle per la realizzazione del grattacielo dovrebbe fruttare all'amministrazione comunale circa 500 milioni di dollari (del 1987).

La pubblicazione del progetto suscita un grande conflitto (il grattacielo muterebbe sostanzialmente uno dei luoghi più noti della città), e la mobilitazione di alcune associazioni, fra cui la Municipal Art Society.

Per quest'ultima l'opposizione al progetto costituisce in primo luogo una occasione per contestare la legittimità della procedura utilizzata (il modello della Request for Proposal). Vi sono poi una serie di motivi specifici di opposizione relativi alle caratteristiche del progetto: oltre alla modificazione della piazza, l'impatto notevole in termini di traffico generato in una zona già notevolmente congestionata, ecc.

Ma è interessante notare che la strategia utilizzata dalla Municipal Art Society per dare voce all'opposizione, attrarre l'attenzione dei media e dell'opinione pubblica, è basata sulla sollevazione di un aspetto tutto sommato marginale ma capace di suscitare atteggiamenti emotivi nel pubblico: l'ombra che il grattacielo produrrebbe su Central Park.
E l'ombra, che oscurerebbe vaste porzioni del parco (togliendo il sole alle piante, ai bambini che giocano, ecc.) estendendosi da un lato all'altro in certe ore di certi giorni dell'anno, diventa l'oggetto del contendere e il fattore di aggregazione dell'opposizione.
L'associazione realizza simulazioni che mostrano l'ombra incombente sul parco, organizza mostre, fino al colpo di scena finale, che contribuirà in modo sostanziale al fallimento dell'iniziativa.
Una grande quantità di persone si riunisce nel parco, ciascuno fornito di un grande ombrello nero che, aperto insieme a tutti gli altri, riproduce l'ombra che il grattacielo getterebbe su Central Park.

3.3. L'ATTIVITÀ

L'Urban Center viene visitato mediamente da più di 50.000 persone all'anno.

E' il carattere stesso dell'Urban Center a rendere difficile distinguere le attività proprie del centro da quelle delle organizzazioni che vi sono ospitate, e in particolare dalle attività della Municipal Art Society, che si occupa della gestione.

Proveremo comunque a mettere ordine nella descrizione, cercando di identificare in primo luogo le attività e/o i servizi che, anche se formalmente attivati dalle organizzazioni ospitate, definiscono l'offerta dell'Urban Center ai suoi utenti.

L'attività espositiva

L'Urban Center è in primo luogo uno spazio a disposizione sia delle associazioni ospitate sia di associazioni 'esterne' per la realizzazione di mostre su temi inerenti lo sviluppo urbano, in senso molto ampio: storia dello sviluppo della città, architettura, aspetti sociali ed economici della città, progetti in discussione, ecc.

Un elenco delle mostre ospitate presso l'Urban Center negli ultimi anni è descritto nella Scheda 9.

Il calendario delle esposizioni viene organizzato dalla Municipal Art Society, che prende in considerazione le proposte delle altre associazioni ospitate e degli esterni.

Lo spazio espositivo viene ceduto in affitto ai promotori delle mostre. Il servizio è quindi a pagamento, anche se la Municipal Art Society si occupa, se il caso lo richiede, di aiutare i proponenti a individuare possibili finanziatori.

La Municipal Art Society, oltre a selezionare le proposte, esercita un controllo accurato sulla qualità dell'allestimento, che deve rispettare alcuni standard minimi per rendere omogenea l'offerta dell'Urban Center.

Questo controllo, nella intenzione dell'associazione, può avere effetti positivi anche dal punto di vista dell'efficacia dell'azione intrapresa dai promotori. La scelta di organizzare una esposizione, rispettando i requisiti di qualità imposti dall'Urban Center, può portare a ridefinire l'azione del proponente, anche per quanto riguarda gli strumenti utilizzati e il ruolo occupato nel processo decisionale. Ad esempio, una organizzazione locale che vuole dare voce alle proprie iniziative - o attirare l'attenzione a livello cittadino su decisioni che a suo avviso danneggiano la comunità locale - sarà maggiormente portata ad assumere un atteggiamento progettuale, a definire un'idea di sviluppo alternativo sulle quale basare la mostra.

L'attività espositiva rappresenta quindi uno strumento più complesso di quanto non possa apparire.

Scheda 9.

• LE ESPOSIZIONI PRESSO L'URBAN CENTER: 1989-1990 E 1991-1993

- *Lights On, New York*
Una analisi dei sistemi di illuminazione stradali e delle proposte di revisione in discussione.
- *In Search of an Urban Oasis: Exploring Midtown's Open Spaces*
Descrizione dei risultati di una ricerca finanziata dalla Municipal Art Society sugli spazi pubblici a Midtown Manhattan.
- *Averne: The Process and the Product*
Descrizione ad analisi di un progetto di sviluppo in un'area di Queens.
- *Housing in Context: Maintaining the City's Low-Rise Neighborhoods*
Una mostra che descrive una proposta di revisione dello Zoning di New York (Lower Density Contextual Zoning Amendment).
- *Tompkins Square: Past & Present*
Una analisi della storia politica e sociale del parco centro dell'East Village.
- *Hallowed Ground: The Lost Cemeteries of Queens*
Una mostra che documenta i piccoli cimiteri privati a Queens.
- *Roosvelt Island Comes of Age*
Una analisi del passato e del presente della comunità di Roosvelt Island.
- *Landmarks of Hope: Preserving Sacred Sites in the Empire State*
Una descrizione dei lavori di restauro di proprietà religiose finanziati dal New York Landmarks Conservancy's Sacred Sites & Properties Fund.
- *Landmarks of New York*
Una mostra fotografica in occasione del venticinquennale della legge per la protezione degli edifici di valore storico e architettonico di New York.
- *The Architecture of Despair: Building Types of the Homeless*
Una mostra fotografica dei rifugi costruiti dagli homeless nel Tompkins Square Park durante il 1989.
- *What So Proudly We Hailed: America Threatened Cultural Landscape*
Una descrizione degli edifici storici messi in pericolo da processi di sviluppo incontrollato.
- *Going Nowhere Fast: The Transportation Show*
Una analisi dei problemi e delle possibili soluzioni alla crisi del sistema dei trasporti di New York.

- *The Cloud Club: Attic of the Chrysler Building*
Mostra fotografica.
- *Competition for the Rene Dubos Bioshelter Project*
Descrizione del progetto per il completamento del transetto sud della cattedrale di St. John the Divine.
- *Architecture in Perspective VI*
Mostra dei progetti selezionati dalla giuria internazionale del concorso.
- *The New Ghetto*
Mostra fotografica.
- *Croatia*
Fotografie del patrimonio architettonico messo in pericolo dalla guerra.
- *New Park, New Ideas*
Descrizione di alcuni progetti realizzati da studenti per il South Riverside Park.
- *Curitiba: The Unknown City that Could Save the Earth*
Una descrizione della città brasiliana definita come "la capitale mondiale dell'ambiente".
- *Transmission Towers on the Long Island Expressway*
Mostra fotografica.
- *Steel, Stone and Backbone: New York Builds in Hard Times*
Una mostra basata su materiali d'archivio che documenta i lavori di costruzione di opere pubbliche a New York.
- *Stanford White's New York: A Celebration of the City*
Una mostra dedicata alle opere di questo architetto a New York.
- *Perspectives on the New York Waterfront: Planning the City's Edge*
Una analisi del piano di sviluppo per il Waterfront presentato dal Department of City Planning nell'Agosto 1992.
- *New New Yorkers: The Changing Face of the City*
Una analisi condotta su dodici famiglie recentemente immigrate a New York che documenta le nuove forme di immigrazione che hanno mutato la struttura sociale di alcuni quartieri della città.
- *Whitehall Ferry Terminal*
Una mostra dei sei progetti finalisti del concorso per il restauro del Whitehall Ferry Terminal.
- *New York City Police Training Facility*
Una mostra dei sette progetti finalisti del concorso per la realizzazione del nuovo centro di formazione della polizia nel South Bronx.

Scheda 10.

• "Visions for an Endangered Park: Van Voorhees Park, Brooklyn"

E' il titolo di una esposizione recentemente ospitata (dall' 8 aprile all'11 giugno 1994) presso l'Urban Center, che descrive in modo sufficientemente chiaro una delle funzioni assegnate al centro.
Van Voorhees Park è un piccolo giardino pubblico localizzato in un'area periferica , a Brooklyn, in prossimità di un ospedale.
La definizione di parco probabilmente mal si applica a questo piccolo spazio, circondato da alcune vie a grande scorrimento, in buona parte cementato. Ci sono però degli alberi, e delle attrezzature sportive minime. Si tratta comunque di uno dei pochi spazi pubblici del quartiere.
La vicenda inizia quando l'amministrazione approva l'eliminazione del parco, che dovrebbe essere sostituito da un parcheggio multipiano di servizio all'ospedale.
La decisione solleva, come prevedibile, una forte opposizione locale, e la costituzione di una associazione, "Friends of Van Voorhees Park".
Evidentemente, si tratta di una questione di rilevanza strettamente locale, non cittadina. La soluzione del problema riguarda gli abitanti del quartiere, non ha alcun impatto sulla città nel suo complesso.

Ma le rilevanza strettamente locale costituisce un motivo in più per ospitare una manifestazione presso l'Urban Center. Portare la issue di Van Voorhees Park nel centro di Midtown equivale a conferire risorse politiche rilevanti ai promotori dell'iniziativa.
In questo caso l'Urban Center funziona come una cassa di risonanza per attrarre l'attenzione sulla vicenda.
D'altro lato, l'organizzazione di una iniziativa presso l'Urban Center rende indispensabile l'adozione di un approccio che non sia solo quello dell'opposizione al progetto di parcheggio.Il problema diventa quello della valorizzazione del parco, della costruzione di proposte per il suo miglioramento.
La condizione per dare voce alla posizione degli abitanti è quella di muoversi su un terreno diverso da quello della semplice opposizione. Nasce così l'idea di chiedere ad alcuni architetti (8 gruppi di professionisti per l'esattezza) di definire delle proposte di miglioramento del parco, che possano costituire il materiale per una mostra all'Urban Center.
Della mostra si fanno promotori, oltre alla "Friends of Van Voorhees Park", la stessa Municipal Art Society, e The Parks Council, contribuando a conferire maggior rilievo all'iniziativa.

The Information Exchange/Greenacre Reference Resource

Si tratta di un centro di documentazione aperto al pubblico, specializzato in tutela dei beni architettonici, pianificazione urbanistica e design.

Conserva una vasta collezione di libri, riviste, newsletter, rapporti, e una ampia rassegna della stampa quotidiana, con particolare riferimento alla Città di New York.

Urban Center Books

E' una libreria specializzata in architettura, pianificazione, storia della città, che vende anche i principali documenti relativi alla attività di pianificazione della città di New York e i rapporti pubblicati dalle varie associazioni attive nella città.

Si tratta probabilmente della principale libreria del settore a New York.

The Planning Center

Istituito nel 1989 dalla Municipal Art Society, il Planning Center si colloca nel filone degli "architectural collaborative", anche se l'enfasi, almeno in questa prima fase di attività, appare più centrata sugli aspetti formativi che su quelli di assistenza a progetti specifici.

Il Planning Center fornisce servizi di consulenza a soggetti coinvolti in attività di pianificazione a livello locale: programmi di formazione e materiali didattici per *community planners*, assistenza tecnica a gruppi locali che hanno promosso la definizione di piani a livello locale.

Per esempio, è stato organizzato (e replicato in diverse zone della città) un breve corso dedicato ai membri del Community Boards e di altre organizzazioni locali non governative, dal titolo "Community Boards can Plan!", orientato - attraverso la descrizione di tecniche per la pianificazione partecipata e l'illustrazione di casi studio - a fornire gli strumenti di base per gestire attività di pianificazione locale. Il corso è originato dalle recenti ridefinizioni del City Charter di New York, che attribuisce competenze di pianificazione ai 59 Community Boards della città.

Per quanto riguarda l'assistenza tecnica, la principale iniziativa in cui il Planning Center è coinvolto è il progetto partecipato per il Bronx Center (vedi Scheda 21.).

Il Planning Center è sostenuto finanziariamente da alcune fondazioni - Winston Foundation, Robert Sterling Clark Foundation, J.M. Kaplan Fund, New York Community Trust, Andy Warhol Foundation for the Visual Arts - a dal New York City Department of Cultural Affairs.

Visite guidate

Anche questo è un servizio della Municipal Art Society, che però viene normalmente associato all'offerta dell'Urban Center. L'associazione organizza ormai da tempo visite guidate alla città, di diverso tipo. Alcune destinate prevalentemente ai turisti: si tratta di percorsi a piedi che descrivono le specificità e le emergenze architettoniche dei quartieri della città. Altre, più specializzate, sono destinate anche ai cittadini, e riguardano elementi poco conosciuti e normalmente difficilmente accessibili della città, o sono legate a temi di attualità: visite a luoghi oggetto di politiche specifiche, ecc.

3.4. L'ORGANIZZAZIONE

Per quanto riguarda l'organizzazione dell'Urban Center, è necessario distinguere gli aspetti legati allo svolgimento delle attività del centro da quelli legati alla gestione dell'edificio.

Le Villiard Houses sono state cedute in affitto dalla Helmsley-Spear, la quale a sua volta le aveva affittate dalla Diocesi di New York. E' stata costituita una società, la 457 Madison Avenue, detenuta al 100% dalla Municipal Art Society, che si occupa della gestione dell'edificio. Delle due ali, una è occupata dall'Urban Center, mentre l'altra è stata ceduta in affitto ad altri utenti, a prezzo di mercato. Alle tre associazioni non-profit che occupano gli spazi dell'Urban Center - Municipal Art Society, Architectural League e Parks Council - vengono invece praticati prezzi che rispecchiano la natura delle associazioni stesse.

Per quanto riguarda la gestione delle attività del centro, si è partiti da una gestione collegiale che vedeva impegnate con lo stesso ruolo tutte le associazioni ospitate. Ad esempio, l'utilizzo degli spazi espositivi veniva assegnato sulla base di quote uguali. In seguito questo modello ha cominciato a dare segni di inefficienza, anche perchè non sempre ciascuna delle associazioni era in gradi di definire proposte utili a coprire i tempi disponibili.

Si è quindi passati a una organizzazione più centralizzata, in cui il ruolo chiave è svolto dalla Municipal Art Society, alla quale è affidata interamente la gestione e organizzazione delle attività negli spazi comuni. La programmazione continua comunque ad essere il risultato dell'interazione costante fra tutti gli 'inquilini' del centro.

3.5. IL MODELLO

Senza dubbio, e tenendo conto della complessità dei processi decisionali in materia di pianificazione territoriale in una città come New York, l'esperienza dell'Urban Center può essere considerata di successo. Non foss'altro perchè rispetto a tutte le principali decisioni assunte negli ultimi anni il centro ha costituito uno dei principali luoghi del dibattito pubblico.

Possiamo cercare di argomentare questa affermazione descrivendo in primo luogo quale è il modello su cui l'Urban Center è basato, e cercando di identificarne successivamente i fattori di successo.

Il problema affrontato dai promotori dell'Urban Center è abbastanza chiaramente identificabile nella ricostruzione della vicenda che porta alla creazione del centro.

Gli ostacoli al miglioramento dell'efficacia delle politiche urbanistiche sono riferibili in primo luogo, in questa visione, alla ridotta mobilitazione delle risorse, conoscitive, professionali, disponibili nella città.

In secondo luogo alla debolezza del dibattito pubblico attorno alle questioni - in senso lato - dello sviluppo urbano.

E' importante notare che l'accento è posto effettivamente sull'efficacia - sulla 'qualità' delle decisioni assunte - più che sull'efficienza delle politiche.

Il problema non è quello dell'aumento della decisionalità, anzi in alcuni casi rilevanti le azioni intraprese 'attraverso' l'Urban Center sono di opposizione a decisioni in via di definizione, quando non espressamente di denuncia, di organizzazione dell'opposizione attorno a questioni sfuggite all'attenzione dell'opinione pubblica. E' vero anche il contrario, in termini di promozione di iniziative attorno a problemi ignorati nell'agenda politico amministrativa.

In sostanza ciò che viene ricercato è un miglioramento della qualità delle politiche, in cui il 'miglioramento' deriva dalla valutazione di un ampio spettro di attori - il mondo della cultura, delle professioni, delle associazioni, della cittadinanza - che non hanno sufficienti spazi per esprimersi nei meccanismi tradizionali - o istituzionali - del policy making.

Da questo quadro esce quindi una funzione di 'controllo' che è specifica della missione dell'Urban Center.

La soluzione individuata dai promotori dell'Urban Center a questo ordine di problemi è la creazione di una arena informale, che funzioni da contraltare all'arena formale, cioè il City Council e

la City Planning Commission, gli organismi politico amministrativi responsabili della definizione delle politiche.

Il carattere di arena dell'Urban Center si traduce nella sua connotazione di spazio vuoto, aperto e neutrale. Vuoto nel senso che non ha un struttura: sono gli attori di cui si vuole migliorare la visibilità e l'impatto sulle politiche che lo riempiono di contenuti e di attività. Aperto nel senso che potenzialmente qualunque associazione o gruppo può avere accesso alle risorse e alle opprtunità rappresentate dall'edificio in Madison Avenue, nel rispetto delle finalità assegnate. Neutrale nel senso che entro questo quadro l'Urban Center non si presenta, in se', come un attore delle politiche: sono i soggetti che lo utilizzano che lo riempiono di contenuti.

Il disegno dell'Urban Center risponde in modo diretto a questa esigenza.
Il centro si caratterizza fondamentalmente come un luogo, uno spazio vuoto da riempire, una opportunità per gli attori mobilitati nelle politiche urbane, con particolare riferimento al mondo dell'associazionismo.

Va notato che, nell'approccio dei promotori, l'accento viene posto sulla necessità di ampliare l'arena decisionale, garantendo (o facilitando) l'accesso ad attori che normalmente rimangono ai margini delle politiche, attori periferici. Una perifericità che ha due aspetti: quella dipendente dalla scarsa visibilità nei luoghi istituzionali di formazione delle politiche (il mondo dell'associazionismo); quella dipendente dal carattere locale (e periferico in senso geografico) di alcuni temi da essi rappresentati.

L'obiettivo perseguito è quello di utilizzare il centro per sollevare questioni, proporre soluzioni alternative, favorire il confronto, massimizzare l'utilizzo delle risorse disponibili nella città (in termini di conoscenze, di capacità professionali, culturali) per la costruzione di politiche maggiormente efficaci.

Entro questo quadro, i fattori di successo dell'Urban Center sembrano essere sostanzialmente tre.

In primo luogo la sua localizzazione, nel pieno centro di Manhattan. Senza dubbio i promotori del centro hanno avuto ragione nel considerare questo come un aspetto estremamente rilevante. La visibilità delle iniziative ospitate dall'Urban Center dipende in misura consistente dalla accessibilità al centro. Questo elemento ha anche un valore simbolico di rilievo, specialmente quando le iniziative pubblicizzate sono locali e periferiche (vedi ad esempio la scheda 10.).

In secondo luogo la presenza di ospiti stabili del centro, che contribuisce a conferire un'immagine dell'Urban Center come luogo in cui si sviluppano costantemente attività di rilievo. Ma soprattutto perchè la presenza delle tre associazioni (e il carattere plurale è importante) facilita la generazione di idee riguardo alle attività da sviluppare.

In terzo luogo il ruolo centrale svolto dalla Municipal Art Society.

In effetti nella illustrazione del caso abbiamo finora posto particolare enfasi sul carattere di 'spazio vuoto' dell'Urban Center, che corrisponde solo parzialmente alla realtà dei fatti. La Municipal Art Society occupa un ruolo preminente nella gestione dello spazio, e peraltro fornisce direttamente la maggior parte dei servizi disponibili nell'Urban Center. Tanto che nella percezione comune l'associazione e il centro tendono a coincidere. Le iniziative proprie dell'associazione sono, per le risorse di cui essa è in possesso (anche di ordine politico, come abbiamo evidenziato nella relativa scheda 7.), quelle di maggior rilievo, di maggior impatto sull'opinione pubblica, fra quelle organizzate nel centro.

La Municipal Art Society svolge inoltre un ruolo decisivo un ruolo decisivo nella selezione delle iniziative proposte da associazioni esterne che vengono ospitate all'Urban Center.

Ora, se da un lato il ruolo dell'associazione sembra ridurre l'ambizione di totale apertura e neutralità che costituiva un elemento centrale del disegno dell'Urban Center, bisogna tenere conto di due aspetti. In primo luogo del fatto che pur sempre di una associazione non profit si tratta, con il proprio sistema di obiettivi, con le proprie strategie e politiche, ma in ogni caso un attore con interessi che genericamente potremmo definire 'pubblici'.

In secondo luogo del fatto che la presenza di un soggetto forte come la Municipal Art Society contribuisce notevolmente a rafforzare il peso politico delle iniziative dell'Urban Center. In questo senso possiamo considerarlo come un rilevante fattore di successo di questo caso.

Capitolo 4.

PRATT INSTITUTE CENTER FOR COMMUNITY AND ENVIRONMENTAL DEVELOPMENT, BROOKLYN (PICCED)

4.1. COSA È PICCED

PICCED è una organizzazione non profit che fa parte della più importante università di Brooklyn - il Pratt Institute appunto - pur essendone completamente separata per quanto riguarda gli aspetti gestionali.

Attivo da un trentennio, PICCED svolge attività che potremmo genericamente definire di supporto tecnico ad organizzazioni e gruppi di cittadini che si mobilitano per definire ed attuare progetti (essenzialmente) di riqualificazione urbana a scale diverse, da quella del singolo edificio fino al livello di quartiere.

Durante gli anni PICCED ha progressivamente ampliato il proprio ambito di intervento, che si estende ormai oltre i confini della città di New York, anche se il rapporto stretto con l'ambito locale - il borough di Brooklyn - continua ad essere prerogativa fondamentale della 'filosofia' del centro.

Il profondo radicamento nel 'locale' è rinforzato dalla eccezionale stabilità dello staff del centro: alcuni dei dirigenti, fra i quali il direttore Ron Shiffmann, vi lavorano dal momento della sua costituzione.

Altro elemento rilevante di questa iniziativa è il rapporto stretto con la struttura universitaria che consente di utilizzare risorse consistenti in termini di capacità formativa per realizzare programmi specializzati.

Inoltre il centro può fare conto sull'apporto degli studenti e dei neolaureati nello sviluppo di alcune delle attività.

Come si vedrà dalla descrizione delle attività, il ruolo di un centro come PICCED è fondamentale per permettere alle comunità locali di intervenire efficacemente nei processi decisionali.

4.2. LA STORIA DI PICCED

La lunga storia di PICCED può essere schematicamente descritta individuando tre fasi principali: una prima fase corrisponde alla creazione del centro e alla sua espansione, che comprende

gli anni sessanta e settanta; una seconda breve fase riguarda la crisi che il centro attraversa attorno alla metà degli anni ottanta; la terza fase corrisponde alla ristrutturazione e porta PICCED alla sua attuale configurazione.

La nascita di PICCED si situa - e almeno in parte costituisce - un momento chiave delle politiche di rinnovo urbano negli Stati Uniti. Essa è strettamente legata infatti ad un episodio, l'avvio di un programma di rinnovo del quartiere di Bedford-Stuyvesant a Brooklyn, di grande rilevanza: si tratta di una delle vicende che contribuiranno in misura significativa allo sviluppo del modello delle Community Development Corporations negli USA (a questo proposito vedi la Scheda 12.).

In realtà PICCED costituisce l'effetto indesiderato di un programma che aveva obiettivi tutt'affatto diversi. Il centro viene costituito infatti nel 1963 dal Pratt Institute, sulla base di un finanziamento della Ford Foundation, per "educare le comunità locali riguardo ai benefici delle politiche di rinnovo urbano e di altri programmi federali". La costituzione del centro precede di poco la definizione di un progetto di rinnovo del quartiere (uno dei principali ghetti neri di New York) che riproduceva i criteri tipici dell'ideologia dello 'slum clearance' dell'epoca: un approccio settoriale, che badava solo agli aspetti fisici del degrado, e basato sulla demolizione e ricostruzione. Il Pratt Center for Community Improvement (questa era la definizione iniziale) organizza una serie di incontri con i gruppi locali e gli abitanti, che porta ad una totale inversione di ruolo del centro stesso. Lo staff si rende conto dell'impraticabilità di quella formula di rinnovo urbano e lavora con gli abitanti alla costruzione di una proposta alternativa, fondata su un approccio diametralmente opposto: profondo coinvolgimento degli abitanti nella definizione della soluzione; adozione di un approccio integrato ai problemi del degrado urbano che ne consideri non solo gli elementi fisici, ma allo stesso modo quelli economici e sociali; mantenimento del patrimonio edilizio esistente come elemento che definisce la struttura sociale del quartiere.

Da elemento di legittimazione delle politiche governative, il centro diventa una struttura al servizio di un diverso cliente: la comunità locale. Nell'interazione con gli abitanti viene costruita una proposta di intervento che viene sottoposta, nel 1965, alla City Planning Commission, che la respinge poco dopo sostenendo che la città non è in grado di sostenere un progetto così impegnativo. E' a questo punto che nasce l'idea della costituzione di un organizzazione composta dagli abitanti con lo scopo di realizzare il progetto autonomamente.

I promotori trovano il rilevante supporto del senatore Robert Kennedy, che partecipa (il 9 dicembre 1966) ad una conferenza, in una scuola del quartiere, che sancirà la costituzione della Bedford Stuyvestant Restoration Corporation, la prima e una delle più grandi Community Development Corporations negli USA.

L'esperienza di Bedford Stuyvesant porta quindi allo stesso tempo alla costituzione del centro e alla identificazione di un approccio innovativo ai problemi del degrado urbano. PICCED si definisce

come una struttura di servizio che fornisce consulenza alle organizzazioni locali intenzionate a realizzare interventi di rinnovo urbano autodiretti.

Negli anni seguenti il centro espande progressivamente la propria attività, prestando i propri servizi a un numero sempre più ampio di clienti, in tutta l'area metropolitana di New York, ed estendendo la gamma dei servizi stessi. Il centro si sviluppa anche dimensionalmente, lo staff aumenta, dall'uso prevalente degli studenti universitari si passa alla costruzione di una struttura vera e propria.

Uno dei principali momenti di svolta nell'attività di PICCED avviene negli anni ottanta, quando l'amministrazione Regan avvia il suo programma di riduzione dell'intervento dello Stato nelle politiche di welfare. Il settore delle politiche urbane è uno dei più colpiti dai tagli alla spesa pubblica. Nel giro di pochi anni le risorse distribuite dal governo federale per sostenere questo tipo di attività si riducono enormemente: si consideri che il budget annuale del Department of Housing and Urban Development passa da 35,7 miliardi di dollari nel 1980 a 7 miliardi nel 1988.

In questo periodo PICCED perde finanziamenti federali nell'ordine di 150.000/200.000 dollari all'anno, oltre a parte dello staff che veniva pagato nell'ambito di programmi federali (CETA e ACTION).

Ma la crisi diventa profonda nel 1986, quando ai tagli federali si aggiungono le conseguenze impreviste di uno scandalo nell'amministrazione di New York che porta al differimento di oltre un anno nella distribuzione degli stanziamenti e nel pagamento dei contratti in corso. PICCED denuncia quell'anno un deficit di 1,7 milioni di dollari.

Si apre una crisi profonda all'interno dell'organizzazione, che porta alla considerazione della possibilità di chiudere PICCED. Il dibattito interno conduce invece alla scelta di continuare, ma sulla base di una profonda ristrutturazione che, prima ancora degli aspetti organizzativi, riguarda l'approccio complessivo che caratterizza il centro.

Abbandonato l'atteggiamento volontaristico che aveva caratterizzato il centro negli anni della sua formazione ed espansione, PICCED si orienta verso l'adozione di criteri di efficienza 'aziendale', pur senza perdere il quadro di obiettivi che ne regola l'azione. Particolare attenzione viene prestata quindi agli aspetti relativi ai finanziamenti, e nello specifico ai flussi di finanziamento.

Ciò porta da un lato alla tendenza alla diversificazione dei finanziatori, cercando di individuare uno spettro più ampio di soggetti. Dall'altro a individuare specifici meccanismi finanziari che consentano di risolvere i problemi - sia relativi alla gestione del centro, sia relativi all'implementazione dei progetti - determinati dal carattere incostante dei flussi (come si vedrà più specificamente nel capitolo seguente).

Anche i programmi vengono ridefiniti, prestando maggiore attenzione alla produzione di risultati.

Scheda 11.

• POLITICHE DI RINNOVO URBANO E AZIONE LOCALE NEGLI USA: UNA CRONOLOGIA SINTETICA

1937
- Approvazione dello Housing Act, che avvia la politica dello 'slum clearance' e la costruzione di edilizia pubblica
1949
- Approvazione dello New Housing Act, che ridefinisce il problema in termini di ri-sviluppo urbano e introduce elementi partecipativi
1954
- Lo Housing Act viene modificato, introducendo il recupero del patrimonio edilizio degradato
1957
- Approvazione della legge sui diritti civili

1959
- Nel South Side di Chicago viene costituita la Woodlawn Organization (TWO)
1960
- La Ford Foundation avvia il Gray Areas Program, allo scopo di individuare soluzioni innovative al problema del degrado urbano
1961
- Il Presidente Kennedy istituisce il Committee on Juvenile Delinquency and Youth Crime, da cui saranno originati negli anni successivi alcuni dei più importanti programmi anti povertà

1962
- Il Reverendo Leon Sullivan avvia un programma per raccogliere risorse nella sua congregazione a North Philadelphia allo scopo di avviare la realizzazione di residenza a basso costo e iniziative di rivitalizzazione economica. Porterà alla formazione del Zion Non-Profit Charitable Trust.
1964
- Il Presidente Johnson dichiara la "Guerra alla povertà".
- Viene approvato il Economic Opportunity Act, che prevede il finanziamento alle Community Action Agency per facilitare il più ampio livello di partecipazione dei cittadini alla rivitalizzazione delle proprie comunità
- Il Central Brooklyn Coordinating Council tiene la prima conferenza "War on Poverty".
1965
- La rivolta urbana di Watts a Los Angeles porta alla creazione del Watts Labor Community Action Committee, con il supporto della United Auto Workers (UAW); iniziative analoghe nascono a Detroit, Cleveland, Newark, e New York.
- Viene creato il Center for Community Change, con il contributo di UAW e della Ford Foundation, per fornire assistenza ai gruppi locali nell'accesso alle diverse fonti di finanziamento disponibili.
1966
- I senatori Kennedy e Jacob Javits promuovono un emendamento alla legge sui diritti civili per fornire assistenza finanziaria alle Community Development Corporations attraverso lo Special Impact Program.
1967
- La commissione Kerner pubblica il famoso rapporto sulle rivolte urbane.
- Viene lanciato il Model Cities Program, al fine di realizzare interventi integrati di recupero fisico, economico e sociale dei quartieri urbani degradati.

- Viene formata la Bedford Stuyvesant Restoration Corporation, la prima Community Development Corporation.
1969
- A Phoenix viene costituita "Chicanos por la causa"; a Los Angeles nasce un'altra importante Community Development Corporation, TELACU.
1973
- Il presidente Nixon dichiara una moratoria su tutti i community development grants.
- Prende forma una seconda generazione di Community Development Corporations
1974
- Viene approvato il Community Development Act. I fondi non vengono più trasmessi direttamente dalla federazione ai gruppi locali, ma passano attraverso l'amministrazione locale, come Community Development Block Grants.
- La Community Services Administration succede all'Office of Economic Opportunities.
1977
- Approvato il Community Reinvestment Act.
- Il movimento di 'self-help' riceve attenzione a livello federale in seguito alla visita del presidente Carter nel South Bronx.
1979
- La Ford Foundation crea la Local Initiatives Support Corporation, per fornire assistenza finanziaria alle Community Development Corporation della seconda generazione; altre iniziative analoghe verranno promosse in seguito.
1981
- L'aministrazione Regan avvia la politica di tagli alla spesa, riducendo notevolmente i fondi per le iniziative locali.
- Si avvia la terza generazione di Community Development Corporations.
- La Tacolcy Economic Development Corporation nasce in risposta alle rivolte urbane a Miami
1990
- Approvato il National Affordable Housing Act, che prevede la distribuzione di fondi alle associazioni locali che realizzano abitazioni per la popolazione a basso reddito.

Scheda 12.

• L'ESPERIENZA DELLE COMMUNITY DEVELOPMENT CORPORATIONS NEGLI USA

Fonti: Peirce, Steinbach, 1987; Shiffman, Motley, 1990; Vidal, 1992.

Le Community Development Corporations (CDC) sono organizzazioni non-profit a base locale - operanti generalmente a livello di quartiere, e costituite e gestite da gruppi di residenti - che si occupano della definizione e realizzazione di interventi di sviluppo in aree degradate, prevalentemente, anche se non esclusivamente, nelle grandi città degli USA.
Diverse stime valutano le CDC attualmente operanti negli USA in un numero oscillante fra le 3.500 e le 5.000. Solo a New York sono attive circa 150 di queste organizzazioni. Si tratta di iniziative che operano prevalentemente alla scala micro, di quartiere. Una recente indagine su un campione rappresentativo ha indicato che in media le CDC operano in aree di 69.000 abitanti (la mediana è collocata su una quota di 32.500 abitanti). Il valore medio del budget annuale di una CDC è di circa 700.000 US$ (la ricerca sottolinea che si tratta di un valore simile a quello delle vendite in un anno di un minimarket di quartiere), mentre la mediana si colloca su un valore di circa 2,4 milioni US$.
Delle organizzazioni prese in esame dalla ricerca 16 avevano realizzato complessivamente più di 500 appartamenti, e solo 5 più di 1.000 appartamenti.

Ma, se le cifre danno l'impressione di un ruolo residuale, va tenuto conto che le CDC operano prevalentemente in situazione gravemente compromesse, di grave degrado, e basandosi quasi esclusivamente sulla capacità di mobilitazione espressa dai residenti (quasi sempre poveri).
Un altro dei principali tratti caratteristici delle CDC è il carattere integrato delle strategie di rivitalizzazione, che comprendono spesso un ampio campo di interventi in diversi settori, oltre a quello abitativo: formazione professionale, assistenza sanitaria, servizi di assistenza sociale, riduzione della criminalità, trasporti, sviluppo di attività economiche, creazione di posti di lavoro, ecc.

Il modello di intervento delle CDC trova le sue origini nelle politiche di lotta contro la povertà della metà degli anni sessanta.
Lo sviluppo di questa esperienza viene solitamente descritto individuando tre fasi principali.

La prima, che comprende gli anni sessanta, può essere considerata come la fase di definizione e sperimentazione del modello. I principali fattori che contribuiscono alla creazione delle prime - storiche - CDC, sono tre. In primo luogo l'esplodere della conflittualità sociale, delle rivolte urbane in particolare nei ghetti delle metropoli americane (Watts, 1965; Detroit, 1967), che portano in cima all'agenda politico amministrativa - a livello nazionale - la questione della povertà, del problema razziale, del degrado urbano.
In secondo luogo la constatazione del fallimento delle strategie 'pesanti' di risanamento degli *slum*, basate sulla demolizione e ricostruzione, praticate in modo estensivo nel corso del decennio precedente. Lungi dal rimuovere il problema, la strategia dello *slum clearance* ha piuttosto contribuito a rinforzare il circolo vizioso della povertà.
In terzo luogo la particolare situazione politica, caratterizzata dalla combinazione fra lo stile riformista dell'amministrazione Kennedy, ripreso da Johnson, e dalla favorevole congiuntura per quanto riguarda il bilancio federale.
Si creano in sostanza le condizioni per l'avvio di politiche che trattino l'urgente problema del degrado urbano entro un *frame* che privilegia lo sviluppo di iniziative 'dal basso' - in contrapposizione agli interventi di *clearance* - e la ricerca di soluzioni innovative, insieme a un approccio comprensivo al problema del degrado urbano, che tiene insieme gli aspetti economici, sociali e culturali oltre a quelli del degrado fisico.
Le prime CDC costituiscono quindi il risultato della formazione di un asse privilegiato fra comunità locali e livello federale che, è importante notare, si pone spesso in contrapposizione con le autorità locali (le municipaltà), che continuano a perseguire strategie più tradizionali.

Il punto di avvio di politiche federali di sostegno all'auto organizzazione delle comunità locali per l'avvio di programmi di riqualificazione urbana può essere collocato intorno alla metà degli anni sessanta: dalla approvazione dell'Economic Opportunity Act nel 1964 (la legge che apre la famosa "War on Poverty"), alla creazione dell'Office of Economic Opportunities, fino all'approvazione nel 1966 dello Special Impact Program, su iniziativa dei senatori Kennedy e Jacob Javits.
Il programma distribuisce contributi ad organizzazioni locali il cui obiettivo è quello di attuare programmi di tipo sociale od economico per aumentare i livelli di reddito, creare posti di lavoro, e imprese locali nei quartieri degradati.

La prima generazione di CDC è caratterizzata quindi dai seguenti principali elementi:
- si tratta di organizzazioni di dimensioni abbastanza rilevanti, con un gran numero di dipendenti e consulenti;
- i programmi di intervento sono generalmente estensivi, prevendo operazioni di consistenti dimensioni, e comprensivi, riguardando diversi settori (dall'assistenza sociale, allo sviluppo di attività produttive, alla realizzazione e/o recupero di abitazioni);
- gli aspetti rivendicativi sono rilevanti: le prime CDC adottano spesso uno stile *confrontational* nel policy making locale. A parte la realizzazione dei progetti, questi soggetti si presentano come i portatori degli interessi locali nei processi decisionali.

Nascono in questi anni alcune delle esperienze maggiormente significative: quella di Bedford Stuyvesant a Brooklyn; la Woodland Organization, nel Chicago South Side; l'iniziativa promossa dalla Zion Baptist Church, a Philadelphia; la Watts Labor Community Action Initiative.

La seconda fase, che comprende gli anni settanta, è quella del consolidamento e della diffusione del modello delle CDC. Alla fine del decennio, anche se si tratta di un dato puramente indicativo (non esistendo un censimento di queste organizzazioni), le CDC attive sul territorio nazionale sono più di 1.000.
Se durante gli anni sessanta il modello delle CDC viene definito come una sperimentazione, come una possibile alternativa al modello consolidato delle politiche di rinnovo urbano, nel corso degli anni settanta l'approccio 'dal basso' tende a essere riconosciuto come la principale strategia di intervento per aggredire efficacemente il problema.

La tendenza al consolidamento riguarda anche le politiche federali. E' vero infatti che l'enfasi posta da Kennedy e Johnson sulla 'guerra alla povertà' non viene confermata nel decennio successivo. D'altro lato però, durante l'amministrazione Carter, pur in assenza di una politica unitaria a favore delle iniziative di sviluppo locale, si contano almeno una dozzina di programmi federali che distribuiscono, a vario titolo e con diverse modalità, finanziamenti utilizzabili dalle CDC.
Gli anni settanta vedono la costituzione, a livello federale, del Community Services Administration (nel 1974), che sostituisce l'Office of Economic Opportunities (una delle principali fonti di finanziamento delle CDC negli anni precedenti). Inoltre, il Department of Housing and Urban Development crea al suo interno uno specifico servizio, lo Office of Neighborhood Development, nel 1978.
Allo stesso tempo gli anni settanta sono segnati dall'ingresso in campo delle fondazioni come finanziatori delle attività delle CDC e dal mutato atteggiamento delle amministrazioni locali, che avviano programmi di sostegno a queste organizzazioni (il caso più noto è quello dello stato del Massachusset).

Alla diffusione corrisponde una parziale ridefinizione del carattere delle nuove CDC. Mentre l'origine delle prime organizzazioni è da ricercare prevalentemente in un dibattito che si svolge a livello nazionale, in questa fase la promozione delle CDC si svolge a livello locale.
Le CDC della seconda generazione tendono ad essere mediamente più piccole delle precedenti, e ad avere programmi più limitati. La espansione dei finanziamenti a livello federale viene colta come opportunità da gruppi locali intenzionati a sviluppare progetti di sostegno allo sviluppo delle comunità locali.

La terza fase, gli anni ottanta, è caratterizzata dalla ulteriore, notevole espansione quantitativa delle CDC (alcune stime parlano di almeno 3500 corporations attive negli USA), entro un contesto completamente diverso da quello delle fasi precedenti. Uno dei principali sostegni allo sviluppo delle CDC viene improvvisamente a mancare.
L'amministrazione Reagan infatti ridefinisce in modo sostanziale le politiche federali, attuando strategie di netta riduzione delle politiche di welfare che si ripercuotono sulle iniziative locali sia in modo diretto (attraverso una drastica riduzione dei finanziamenti), sia in modo diretto, rendendo più gravi i problemi di povertà e di degrado urbano che queste organizzazioni tentano di trattare.
Il modello delle CDC diventa quindi allo stesso più difficilmente praticabile e maggiormente necessario, proprio per la riduzione dell'intervento dello Stato.
La notevole espansione di questo tipo di organizzazioni negli anni ottanta è quindi una conseguenza dell'aggravarsi dei problemi di povertà, e dell'intervento - almeno in parte sostitutivo del livello federale per quanto concerne il sostegno finanziario - di nuovi soggetti. In primo luogo le fondazioni, il cui ruolo si espande notevolmente nel corso degli anni. In secondo luogo gli stati e le amministrazioni locali, che, superata la fase di contrapposizione, diventano invece fra i più importanti finanziatori delle CDC.

E' certo comunque che il problema del recupero delle risorse diventa sempre più rilevante, arrivando ad assorbire una quota consistente dello sforzo operativo di queste organizzazioni.
Di più, il diverso scenario in cui si trovano ad operare le CDC determina un ulteriore mutamento delle caratteristiche:
a) I finanziamenti raccolti sono nella maggior parte dei casi assegnati per la realizzazione di specifici progetti. Ciò determina conseguenze ad almeno due livelli. In primo luogo vengono a mancare le risorse (specialmente durante la prima fase consistenti, e di origine federale) destinabili alla copertura dei costi di gestione, con una conseguente riduzione dello staff interno. In secondo luogo si accentua la tendenza, che già si era espressa nel decennio precedente, a concentrare l'attività delle CDC sulla realizzazione di progetti (rinnovo abitativo, abitazioni nuove, sviluppo di attività produttive, ecc.) e a valutare l'efficacia dell'azione di queste organizzazioni sulla base della capacità realizzativa.
b) Lo spostamento dell'origine dei finanziamenti dal livello federale al livello statale e locale, insieme allo sviluppo di un atteggiamento 'efficientista' determinato dalla destinazione dei finanziamenti, determina un mutamento sostanziale dello stile adottato dalle CDC nell'ambito delle politiche, specialmente nei processi decisionali locali. Si verifica il sostanziale abbandono di approcci *confrontational* a favore di atteggiamenti cooperativi. L'effetto è quindi quello di un ridimensionamento della funzione di advocacy, di rappresentanza degli interessi locali nei processi decisionali.
c) Lo stile di gestione diventa più orientato verso criteri di efficienza aziendale, con l'utilizzo di un management particolarmente qualificato.
Le CDC della terza generazione sono in parte segnate da una crescente contraddizione, che limita l'utilizzo delle risorse effettivamente disponibili. Così come la prima fase era caratterizzata dalla scarsa capacità realizzativa delle prime CDC, e dalla notevole disponibilità di fondi, gli anni ottanta sono caratterizzati dalla notevole capacità realizzativa delle CDC, ma al tempo stesso dal difficile accesso ai finanziamenti, soprattutto per quanto riguarda il mantenimento e lo sviluppo della struttura organizzativa.

Nella valutazione dell'efficacia del modello delle CDC bisogna comunque tenere conto della situazione di particolare complessità in cui queste organizzazioni si trovano ad operare.
Una complessità che si costituisce nell'incrocio fra diverse variabili:
- il profondo livello di degrado dei quartieri in cui le CDC solitamente operano;
- le notevoli difficoltà organizzative che le CDC si trovano a dover affrontare, prima di tutto sul piano della raccolta dei finanziamenti (che implica complessi processi di contrattazione con soggetti diversi: i diversi livelli amministrativi, le fondazioni, i privati, ecc.), e nella gestione dei processi di realizzazione degli interventi, rispetto ai quali le CDC svolgono un vero e proprio ruolo di promozione, coprendo la gestione di tutte le fasi (dalla identificazione dei progetti, all'individuazione delle aree, alla progettazione esecutiva, alla realizzazione, assegnazione e spesso gestione).

Le strategie adottate dalle CDC vengono ricondotte a tre modelli principali.
Il primo modello è basato sulla concetrazione delle risorse per la realizzazione di un singolo, grande progetto di sviluppo, con obiettivi che sono prevalentemente di carattere simbolico. Si tratta cioè di dare un segnale forte - all'interno del quartiere, ma soprattutto nei confronti dell'esterno - della capacità della comunità locale di sovvertire le dinamiche del degrado.
Il secondo modello è basato invece sulla capacità realizzativa della CDC in termini quantitativi, tipicamente in termini di quantità di alloggi prodotti o recuperati messi a disposizione delle famiglie meno abbienti, e/o di numero di posti di lavoro prodotti.
Il terzo modello punta a utilizzare strategicamente le scarse risorse disponibili come volano per l'attrazione di investimenti da parte di altri soggetti (l'amministrazione pubblica, i privati, le banche) nella realizzazione dei progetti.

Le condizioni al successo del modello CDC, sul piano dell'efficacia, vengono ricondotte dagli osservatori ai seguenti principali elementi.

- L'adozione di strategie di intervento basate sulla concentrazione di risorse per la realizzazione di progetti specifici è utile perchè migliora l'efficienza, sul piano della determinazione di risultati 'visibili'. Tali risultati contribuiscono a definire una immagine di successo dell'iniziativa, che rappresenta una base rilevante per lo sviluppo di programmi più estesi.
- I problemi di povertà possono essere aggrediti solo attraverso forme di cooperazione fra gli abitanti, l'amministrazione pubblica e i privati. Il ruolo delle CDC deve quindi esssere quello di facilitare lo sviluppo di tali forme di cooperazione.
- I problemi di povertà sono complessi, e di conseguenza aggredibili sulla base di strategie di lungo periodo, che ne affrontino le diverse dimensioni.

4.3. L'ATTIVITÀ

Le attività di PICCED si sono progressivamente ampliate e diversificate dal momento della sua costituzione fino ad oggi. La sintetica descrizione delle attività qui di seguito è riferita all'attualità. E' possibile distingure tre principali ambiti di lavoro del centro, che vanno però letti come elementi integrati di una unica strategia.

4.3.1. ASSISTENZA TECNICA

L'attività più visibile (e più consistente) di PICCED consiste in un complesso servizio di assistenza tecnica ad organizzazioni locali - o anche a gruppi di residenti - intenzionati a definire e realizzare progetti per la soddisfazione di problemi locali.

Si tratta di una attività notevolmente diversificata, che va dalla scala micro - come la ristrutturazione di un singolo edificio, o la realizzazione di un piccolo parco - ad iniziative su larga scala, fino alla definizione di piani integrati di sviluppo di un quartiere.

Dal 1975 queste attività sono svolte da una apposita divisione di PICCED, il Pratt Planning and Architectural Collaborative.

Tutti i servizi prestati sono a pagamento: PICCED si occupa però, come vedremo, di assistere i clienti nel recupero dei finanziamenti necessari.

Ciò che va messo in evidenza è il carattere comprensivo di tale consulenza, che copre tutti gli elementi chiave del processo realizzativo. Vediamone in breve le caratteristiche principali.

a) Valutazione iniziale.

Le richieste di assistenza vengono sottoposte ad una analisi iniziale volta da un lato a verificare l'effettiva possibilità di identificare soluzioni praticabili, dall'altro a valutare in che rapporto il progetto si pone con il quadro complessivo dei problemi dell'area in cui è collocato.

Normalmente in un anno PICCED seleziona una ventina di proposte da organizzazioni locali per la realizzazione di progetti specifici. Di solito circa la metà delle proposte entra nella fase realizzativa.

Il centro destina una quota del budget al finanziamento di questa attività. Ciò permette di assumere il rischio derivante dalla prestazione di servizi per progetti che non venendo realizzati non generano introiti. La messa a disposizione di queste risorse, pur se non consistenti, è una condizione fondamentale per l'efficacia dell'azione di PICCED. Essa permette infatti di allargare il campo di intervento, prestando assistenza a iniziative significative la cui effettiva realizzabilità non è assicurata.

b) Aspetti organizzativi

I referenti privilegiati di PICCED sono gruppi di residenti già strutturati in organizzazioni non-profit (vedi a questo proposito il capitolo 2.1. nella terza parte del rapporto). In caso contrario il centro fornisce l'assistenza necessaria per individuare la formula organizzativa più idonea rispetto alle esigenze specifiche.

c) Finanziamenti

L'aspetto finanziario è uno degli elementi decisivi per il successo delle iniziative. Allo stesso tempo si tratta di uno degli elementi di maggiore complessità: nella situazione statunitense le opportunità di finanziamento sono diversificate, e fanno riferimento a un complicato insieme di soggetti: il variegato arcipelago delle fondazioni, i programmi federali, le amministrazioni locali, il sistema bancario.

PICCED fornisce indicazioni e guida il cliente nella individuazione delle fonti di finanziamento disponibili e nella gestione dei rapporti con i soggetti finanziatori.
Ma oltre a questo, il centro interviene direttamente cercando di risolvere i nodi critici nei meccanismi di finanziamento.

Un primo nodo è quello già citato al precedente punto a). Lo stesso problema si riproduce però anche in una fase più avanzata del processo, quando cioè si è verificata la fattibilità dell'iniziativa ma non si è ancora individuato il finanziatore (ad esempio perchè le banche concedono i mutui solo quando l'iter realizzativo è giunto ad uno stadio più avanzato) o quando i tempi lunghi fra lo stanziamento e la effettiva disponibiltà impediscono l'avanzamento del progetto.

PICCED ha lavorato a lungo alla costruzione di un 'working capital fund', cioé di una disponibilità di risorse da gestire direttamente per consentire lo sviluppo dei progetti fino al raggiungimento della disponibilità dei finanziamenti specifici. Il centro in questo modo svolge le funzioni di una banca nei confronti dei clienti.

Un passo significativo in questa direzione è avvenuto nel 1988, quando la Chemical Community Development, del gruppo Chemical Bank, ha concesso al centro un 'recoverable grant' di 500.000 $. Si tratta di un prestito a interessi zero che la banca concede a PICCED per l'avvio dei

progetti. Nel momento in cui l'iniziativa ottiene i finanziamenti permanenti, il prestito viene restituito. Negli anni seguenti, con lo stesso meccanismo (tramite altre banche e l'intervento della Ford Foundation) PICCED è riuscito a costituire un working capital fund di 1.750.000 $.

d) Progettazione architettonica

Lo staff di PICCED comprende architetti e urbanisti che si occupano della costruzione dei progetti, sulla base di una forte interazione con i clienti.

PICCED destina una quota del budget anche allo sviluppo di quelli che vengono definiti "prototipi". Si tratta di definire soluzioni architettoniche innovative a problemi particolari - come ad esempio abitazioni per malati mentali cronici, per malati di AIDS, servizi ambulatoriali di quartiere, ecc. - che trovano poi applicazione in progetti specifici.

e) Assistenza per l'avanzamento della procedura

Gli iter procedurali per l'approvazione e la realizzazione dei progetti sono assai complessi negli USA come in Italia, specie dal punto di vista di una organizzazione locale che non ha alcuna esperienza di rapporto con la strumentazione urbanistica e le relative autorizzazioni. Il centro si occupa di gestire questa parte del processo, non solo dal punto di vista formale (con riferimento cioè alla procedura) ma anche da quello del processo decisionale: come muoversi cioè nei confronti dell'operatore pubblico per ottenere l'approvazione del progetto.

f) Direzione lavori

PICCED si occupa infine, una volta avviata la fase realizzativa, di prestare l'assistenza necessaria per la gestione del cantiere (direzione lavori, rapporto con i fornitori, ecc.).

In effetti i risultati dell'attività del centro sono estremamente significativi, specialmente se si tiene conto dei vincoli presenti alla realizzazione di progetti di questo tipo.

E' sufficiente elencare i progetti di housing su larga scala in cui PICCED è attualmente coinvolto:

- la ristrutturazione di 181 appartamenti in edifici di proprietà della città di New York, per conto della United Tenants Mutual Housing Association, nell'Upper West Side di Manhattan;
- la ristrutturazione di 1000 appartamenti nel Lower East Side di Manhattan, 400 dei quali gestiti dalla Cooper Square Mutual Housing Association;
- la ristrutturazione di 277 appartamenti sempre nel Lower Est Side, per la People's Mutual Housing Association;
- la ristrutturazione di 95 piccoli edifici residenziali per la Mutual Housing Association of New York a Brooklyn.

Oltre a questi, PICCED ha prestato assistenza a una grande quantità di iniziative di più piccole dimensioni.

Scheda 13.

- **UN CASO DI SOLUZIONE DI CONFLITTI LOCALI: PICCED E LO SQUATTING A BROOKLYN**

Nell'agosto 1985 un gruppo di squatters - organizzati dalla associazione nazionale ACORN (Association of Community Organizations for Reform Now) - occupa 25 edifici abbandonati di proprietà della città di New York. Gli edifici si trovano in un'area di Brooklyn particolarmente degradata, nota come East New York.
L'occupazione provoca una dura reazione da parte delle autorità, l'apertura di un forte conflitto, l'intervento delle forze dell'ordine, l'arresto di 11 persone. La vicenda entra nel dibattito politico a livello cittadino: siamo infatti in periodo di campagna elettorale per l'elezione del sindaco.
L'occupazione ha un valore dimostrativo (negli intenti di ACORN): la città di New York possiede 4.500 edifici abbandonati, mentre circa 200.000 famiglie sono in lista di attesa per l'attribuzione di una casa popolare. Circa due terzi degli imobili di Harlem sono di proprietà della città. East New York è una delle aree in cui sono concentrati gli edifici non utilizzati, in gran parte requisiti in seguito a evasioni fiscali da parte dei proprietari. La politica prevalente dell'amministrazione locale è di vendere questi edifici all'asta.
Il conflitto giunge ad una situazione di stallo.
E' il presidente del Borough di Brooklyn a chiedere l'intervento di PICCED, che svolge un ruolo di mediazione fra le parti, e che definisce una proposta di soluzione.
PICCED si muove su due fronti: da un lato nei confronti di ACORN, dal quale ottiene l'assicurazione che lo strumento dello squatting non verrà più utilizzato a New York.
D'altro lato l'amministrazione accetta, come esito della mediazione, la proposta di soluzione messa a punto dal centro.
L'accordo, raggiunto nell'ottobre 1987, è condensabile nei seguenti elementi:
- viene costituita una organizzazione non profit, la Mutual Housing Association of New York (MHANY), alla quale si associano gli occupanti, e altre famiglie povere;
- la città di New York cede 58 edifici (180 appartamenti) a MHANY al prezzo simbolico di un dollaro ciascuno; oltre a questo concede un finanziamento (revolving loan fund) di 2,7 milioni di dollari per i lavori di ristrutturazione;
- la città finanzia inoltre l'attività di assistenza tecnica di PICCED, che continuerà durante la fase realizzativa;
- i componenti della associazione a cui viene assegnato un appartamento investono in lavoro: partecipano cioè ai lavori ristrutturando il proprio appartamento;
- gli appartamenti rimangono di proprietà dell'associazione (una formula simile a quella della cooperativa a proprietà indivisa): l'utente quindi, nel momento in cui decidesse di lasciare l'appartamento, non può venderlo a prezzi di mercato; l'associazione ha diritto di prelazione sulla vendita e paga all'utente un prezzo che rispecchia l'investimento da questi sostenuto per ristrutturarlo.

In questo modo l'associazione può ricollocare l'appartamento ad altre famiglie a basso reddito, sulla base di una apposita lista di attesa.
- l'operazione viene sotenuta finanziariamente da due fondazioni, la New York Foundation e soprattutto la Consumer-Farmer Foundation.

Nel 1989 70 appartamenti sono già assegnati, mentre i lavori procedono nei restanti 110.

Due ulteriori elementi di questa vicenda vanno messi in evidenza. Aldilà della efficienza sul piano economico dell'operazione, il recupero di questi edifici - e soprattutto le modalità del recupero - ha una valenza più complessa, di intervento sulla struttura sociale del quartiere. East New York è un quartiere ad alto livello di degrado, non solo fisico ma anche sociale: la popolazione è quasi esclusivamente composta da minoranze etniche (60% neri, 35% ispanici). Il successo di MHANY riguarda in misura rilevante l'impatto di rivitalizzazione in termini sociali.
Si tenga conto che l'operazione ha provocato la reazione della criminalità locale, che è andata ben aldilà delle semplici intimidazioni e dei taglieggiamenti. Dopo una seire di irruzioni nel cantiere, il 14 luglio 1992 il custode del cantiere, anch'egli abitante della zona, viene ucciso.

Ma la rilevanza di questa vicenda è che essa serve a definire un modello innovativo di intervento - quello della Mutual Housing Association - che verrà poi replicato in altre situazioni di questo tipo nella città, sempre in seguito al ruolo di promozione svolto da PICCED.

Scheda 14.

• UN CASO DI PIANIFICAZIONE LOCALE: RED HOOK DEVELOPMENT PLAN

Il piano prende le mosse dalla recente ridefinizione del City Charter (lo statuto della città di New York), che ha introdotto meccanismi partecipativi nella strumentazione urbanistica a livello locale.
In particolare l'articolo 197a prevede la possibilità per i Community Boards (gli organismi del decentramento amministrativo) di definire piani urbanistici a livello di quartiere (Comprehensive plans for neighborhood development) attraverso meccanismi partecipativi. I piani cioè costituiscono l'esito del coinvolgimento in sede progettuale dei residenti e dei portatori di interessi locali. Gli strumenti comprendono indicazioni per la revisione dello zoning, per lo sviluppo economico (commercio, industria, ecc.), sui servizi, il verde pubblico, ecc. Si tratta di strumenti che hanno un esclusivo valore consultivo, e non sono

Il primo "197a Plan" - redatto dal Community Board 3 del South Bronx - viene approvato dalla City Planning Commission nel 1992.
PICCED interviene nella realizzazione del Red Hook Development Plan per il Community Board 6 di Brooklyn.

Red Hook è un quartiere di Brooklyn in condizioni degradate, con aree industriali dismesse molto consistenti, una consistente presenza di quartieri di edilizia pubblica con un alto livello di criminalità. Nonostante la posizione privilegiata, sul mare e vicino a Manhattan, Red Hook è un quartiere isolato, scarsamente servito dal trasporto pubblico.
Mentre i contenuti specifici del piano sono di scarso interesse per questo lavoro, vale invece la pena di sintetizzarne gli obiettivi generali e la strategia di intervento, così come definiti nel meccanismo partecipativo messo in atto da PICCED.

Obiettivi
- Costituire una comunità fisicamente, socialmente ed economicamente integrata:
- creare connessioni fra il waterfront e tutte le parti del quartiere;

- espandere i programmi culturali e formativi;
- preservare il tessuto misto esistente.
- Migliorare l'immagine e la reputazione del quartiere attraverso l'organizzazione:
- sostenere programmi per i giovani e la formazione professionale;
- migliorare la manutenzione e la gestione dei servizi pubblici.
- Aumentare l'offerta di abitazioni a basso costo riflettendo i bisogni e il carattere della comunità:
- recuperare il patrimonio edilizio esistente;
- prevenire la sostituzione della popolazione;
- promuovere l'acquisto di abitazioni a basso costo.
- Creare una base economica efficiente con opportunità per lo sviluppo di imprese locali e dell'occupazione:
- Favorire l'accesso locale ai meccanismi di finanziamento;
- Promuovere lo sviluppo delle attività commerciali;
- Favorire lo sviluppo delle attività industriali.

Strategie
Una pianificazione efficace è il risultato del coinvolgimento della popolazione nel processo decisionale.
La chiave per il successo del piano è la capacità della comunità di organizzarsi. Il processo di pianificazione è uno strumento per favorire la capacità dei residenti di organizzarsi e di partecipare allo sviluppo del loro quartiere. Una delle possibili modalità è la costituzione della Red Hook Community Corporation. Dato che il 75% della popolazione vive nelle Red Hook Houses (il quartiere di edilizia pubblica), lo sforzo organizzativo deve partire da lì, magari procedendo edificio per edificio.

4.3.2. FORMAZIONE

L'attività di formazione occupa uno spazio rilevante nella strategia del centro, strettamente legata alla funzione di assistenza tecnica che abbiamo appena descritto.

Qui peraltro appare più evidente il vantaggio derivante dalla localizzazione istituzionale di PICCED nell'ambito di una struttura universitaria. Il centro valorizza le risorse di formazione disponibili nell'università, orientandole ai bisogni degli operatori locali.

L'obiettivo principale delle attività di formazione è quello di favorire lo sviluppo - nelle organizzazioni locali - di quelle competenze che lo stesso PICCED fornisce in termini di assistenza tecnica, quello cioè di rendere tali associazioni progressivamente autosufficienti.

Le attività di formazione attivate possono essere distinte in quattro ambiti principali, mentre il centro sta attualmente promuovendo un ulteriore programma.

Pratt Community Economic Development Internship

Si tratta di un programma di studi di un anno destinato allo staff di organizzazioni non profit di livello locale e di agenzie pubbliche, coinvolti nello sviluppo di iniziative di sviluppo economico, di progetti abitativi, di piani urbanistici a livello locale. Il programma è articolato in una serie di 5 workshop residenziali (per 6 settimane in totale), ed è centrato sui fondamenti di storia, teoria e

strategie dello sviluppo economico locale. I principali argomenti di studio sono: valutazione e analisi finanziaria, strategie di sviluppo economico, sviluppo immobiliare, efficienza organizzativa, normativa per le organizzazioni non-profit.

Nell'ambito del corso ciascun partecipante definisce e sviluppa un progetto per la propria organizzazione.

Il programma è sostenuto finanziariamente dalla Ford Foundation e dalla Charles H. Revson Foundation: i partecipanti pagano una quota di 4.000 $ per i costi relativi a vitto, alloggio e per i materiali didattici. Sono disponibili borse di studio per coprire questi costi.

Circa 20 studenti all'anno partecipano a questo programma.

L'offerta formativa del Graduate Center for Planning and Environment

Si tratta della sezione del Pratt Institute con cui PICCED intrattiene più stretti legami. Il Graduate Center offre alcuni programmi di Master of Science, fra cui quello in City and Regional Planning.

Il titolo può essere conseguito, attraverso un programma speciale, da chi ha frequentato l'Internship, con una Concentration in Community Economic Development. E' disponibile anche una International Fellowship per studenti stranieri.

Seminari e Workshop

PICCED offre una serie articolata di seminari e workshop a diversi utenti. E' disponibile ad esempio un seminario di base sul tema dello sviluppo economico locale. Seminari ad hoc, sulla base delle esigenze dei richiedenti, vengono offerti su temi come i meccanismi alternativi per il finanziamento di iniziative locali, la costituzione di cooperative, ecc.

Organizational Development Training

Oltre all'offerta formativa per singoli membri di organizzazioni locali, PICCED definisce programmi destinati a organizzazioni non-profit e ad altri tipi di associazioni locali allo scopo di aumentarne la capacità progettuale e gestionale.

Community Development Leadership Education Initiative

E' una iniziativa che PICCED sta attualmente promuovendo. Si tratta di un programma il cui scopo dovrebbe essere quello di fornire agli operatori delle organizzazioni locali strumenti critici e analitici (più che quelli tecnici cui è dedicato l'Internship) utili a definire strategie innovative per lo sviluppo locale.

Il cuore del programma dovrebbe consistere in un National Community Development Seminar, nel corso del quale i partecipanti potrebbero riflettere sugli aspetti più generali dello sviluppo locale, studiare la storia dei movimenti sociali negli USA, analizzare e documentare il loro

stesso lavoro. Obiettivo del programma è inoltre quello di sviluppare la capacità dei gruppi locali di intervenire nell'arena politica ai livelli superiori (regionale, nazionale, internazionale).

4.3.3. POLICY ANALYSIS E ADVOCACY

Il terzo elemento dell'attività di PICCED riguarda l'intervento nei processi di costruzione delle politiche.

Il centro utilizza l'esperienza accumulata nel corso del tempo, non solo per fornire assistenza su progetti specifici, ma per sostenere l'approccio della partecipazione locale ai processi decisionali a livello più generale.

Il centro interviene nell'arena politico amministrativa in modi diversi.

In primo luogo svolgendo attività di ricerca sui temi dello sviluppo locale, dell'impatto delle politiche statali e federali, ecc.

In secondo luogo, direttamente, in quanto attore delle politiche urbane a livello statale e federale.

In terzo luogo pubblicando papers, partecipando a conferenze, ecc. PICCED pubblica inoltre una rivista, City Limits, sui temi dello sviluppo locale.

Un aspetto rilevante di questo ambito di attività del centro riguarda il ruolo che esso cerca di assumere, di stimolatore dell'interazione fra le organizzazioni locali. PICCED promuove lo sviluppo di network fra questi soggetti, che consenta di esercitare con maggiori chances di efficacia pressioni nei confronti del livello statale e federale nella fase di formazione delle politiche urbane.

Funziona inoltre come una sorta di centro di documentazione a favore delle associazioni e dei gruppi locali, raccogliendo e distribuendo informazioni, pubblicazioni, ecc.

4.4. L'ORGANIZZAZIONE

Siamo di fronte in questo caso ad una struttura abbastanza ampia, la maggiore fra quelle prese in considerazione. In effetti il lavoro svolto da PICCED è di gran lunga superiore a quello delle altre organizzazioni che stiamo analizzando.

PICCED conta attualmente uno staff di circa 30 persone: di queste, 20 si occupano dell'assistenza tecnica, nell'ambito del Pratt Planning and Architectural Collaborative.

Il bilancio relativo al 1991 ammonta a circa 3 milioni di dollari. Le entrate sono così distribuite: il 39% deriva dai servizi prestati per organizzazioni non profit; il 37% da finanziamenti da parte di soggetti diversi (fondazioni, finanziamenti federali, ecc.); il 17% da contratti stipulati con il settore pubblico; il 6% dalle quote di iscrizione ai programmi di formazione; il residuo 1% è ricavato da trasferimenti dalle riserve.

La distribuzione del budget fra i diversi settori di attività è la seguente: 20% per attività di formazione, 60% per assistenza tecnica, 10% per le attività di advocacy, 10% per gli spazi e i servizi generali del centro.

4.5. IL MODELLO

Senza alcun dubbio l'esperienza di PICCED è fondata su una interpretazione 'forte' dei problemi di efficacia delle politiche urbane, che deriva dalla storia stessa del centro, nato in contrapposizione ai programmi di rinnovo tipici delle politiche degli anni sessanta.

Una interpretazione che trova i suoi riferimenti nel filone dell'*advocacy planning* sviluppatosi negli USA in quegli anni.

E' un approccio fortemente selettivo. Il centro si rivolge in modo privilegiato ad una componente precisa degli attori mobilitati nei processi decisionali: le organizzazioni più o meno strutturate di residenti. Tratta solo alcuni problemi: tipicamente quelli dei quartieri e delle periferie degradate della città, e in generale quelli delle fasce della popolazione in condizioni di disagio (i malati mentali, i malati di AIDS, gli anziani, ecc.). Di conseguenza interviene solo in alcune zone della città, in cui questi problemi sono particolarmente presenti.

Infine fonda la sua strategia di intervento sulla convinzione che la condizione fondamentale per sviluppare politiche urbane efficaci nel trattamento di questi problemi è il coinvolgimento della popolazione non solo nella definizione delle soluzioni, ma anche nella loro attuazione. "Uprooting Poverty through Community Development" è lo slogan che sintetizza la linea di azione di PICCED.

E' importante notare che l'esperienza di PICCED è tutt'altro che isolata. Durante gli anni sessanta appunto, nel quadro dell'advocacy planning, il modello del Community Design Center (venivano chiamate anche "Architectural Clinics") si è andato sviluppando notevolmente in tutti gli USA: secondo la Association of Community Design (Heyn, 1988) circa 100 iniziative di questo tipo erano attive in quegli anni.

I Community Design Center nascono soprattutto nelle università, per iniziativa degli studenti, che offrono consulenza, spesso gratuitamente, agli abitanti nelle aree degradate, spesso alle minoranze

etniche, per definire ipotesi di risanamento dei quartieri sulla base di modelli partecipativi, in opposizione ai programmi di *slum clearance* portati avanti dall'amministrazione.

E' da notare peraltro che centri di questo tipo sono stati realizzati anche in Gran Bretagna, sotto la definizione di "Architectural Workshop" (vedi la scheda 15.).

Oggi i centri di questo tipo attivi negli USA sono non più di una decina.

PICCED rappresenta senza dubbio il caso più rilevante sia per il tipo di lavoro svolto, sia per l'impatto che esso ha sulle politiche urbane.

Si tratta quindi di capire quali sono i fattori di successo del centro: in che modo cioè sia riuscito a diventare un soggetto efficace delle politiche urbane entro un contesto, quello degli anni ottanta, totalmente diverso da quello che lo ha originato. Un contesto che ha determinato invece il fallimento della gran parte delle iniziative analoghe.

Un primo fattore viene indicato nella consistenza del gruppo dirigente, fortemente stabile, che è stato per questo in grado di imparare dall'esperienza senza abbandonare il quadro di obiettivi che aveva generato il centro.

Un secondo fattore riguarda la capacità di definire una base di finanziamenti fortemente diversificata, in modo da non rendere il centro troppo dipendente da pochi soggetti finanziatori e dai loro eventuali cambiamenti di strategie.

Un terzo fattore è legato allo sviluppo di un programma integrato e diversificato di attività, che ha conferito maggiore elasticità al centro.

Se in generale si può dire che PICCED è riuscito a uscire dalla fase volontaristica trasformandosi in una organizzazione solidamente strutturata, con un orientamento che è più 'da impresa'.

Scheda 15.

- **ARCHITECTURE WORKSHOP, URBAN STUDIES CENTRE, COMMUNITY TECHNICAL AID CENTRE (L'ESPERIENZA BRITANNICA).**

Fonte: Newcastle Architecture Workshop, 1990

L'esperienza statunitense dei centri di assistenza tecnica alle comunità locali presenta più di una analogia con iniziative simili che si sono sviluppate, più di recente, in Gran Bretagna.

A partire dalla seconda metà degli anni settanta vengono creati in Gran Bretagna una serie di centri che si occupano di sviluppare l'attenzione ai temi dell'ambiente costruito, e di fornire assistenza tecnica alle comunità locali. Si tratta di tre principali famiglie di centri: gli Architecture Workshops, i Community Technical Aid Centres e gli Urban Studies Centres.

La creazione degli Architectural Workshop costituisce l'esito dell'azione di promozione svolta dal Royal Institute of British Architects (Riba), che nel 1976 costituisce al proprio interno il Community Architecture Working Group, che si occupa della definizione di una strategia per la diffusione dell'educazione in campo ambientale nelle scuole. E' per iniziativa di questo gruppo che nel 1977 viene creato il primo Architecture Workshop, quello di Newcastle. Nel 1982 altri sette centri sono in via di costituzione, oltre a quello di Hull, già attivo.

Parallelamente, la Town and Country Planning Association metteva a punto il modello del Community Technical Aid Centre e promuoveva la creazione del primo centro, nel 1979 a Manchester.
A qualche anno prima risale invece l'idea degli Urban Studies Centres, messa a punto da Colin Ward, allora Education Officer di Tcpa. Alla fine del 1973 l'associazione fonda il Council for Urban Studies Centres e promuove la realizzazione delle prime iniziative di questo tipo.

Risulta difficile definire precisamente quanti centri di questo tipo sono stati costituiti, per due motivi. In primo luogo perchè alcuni - in particolare fra gli Architecture Workshop - consistevano in realtà in gruppi di professionisti, privi di una sede fisica, di una struttura organizzativa, ecc. In secondo luogo perchè in non pochi casi i centri si presentavano (e venivano di conseguenza censiti) allo stesso tempo come Architecture Workshop e/o Urban Studies Centre e/o Technical Aid Centre.
Una indagine del 1984 censisce 37 Urban Studies Centres e altri 18 in via di costituzione. Un'altra indagine individua nel 1986 27 Architecture Workshop in attività.
La contrazione dei finanziamenti disponibili ha avuto, verso la fine degli anni ottanta, effetti evidenti. Nel 1990 un solo Architecture Workshop è ancora attivo, quello di Newcastle.
Dai dati disponibili, solo cinque Urban Studies Centres continuano ad operare (Hammersmith & Fulham, Bristol, Canterbury, Nottingdale, Stevenage), insieme a sei Community Technical Aid Centres (Gwent, Cardiff, Claws a Londra, Comtechsa a Liverpool, ComTAW nel Gloucestershire, Manchester).

Le tre famiglie di centri presentavano notevoli diversità, dal punto di vista degli obiettivi e delle attività svolte, che si sono andate sfumando nel corso del tempo.
Gli Architecture Workshop nascono con l'obiettivo principale di diffondere l'educazione alle tematiche ambientali attraverso la definizione di appositi programmi di insegnamento nelle scuole, e con l'obiettivo secondario di fornire assistenza tecnica alle comunità locali.
Agli Urban Studies Centres viene inizialmente assegnato il ruolo sostanziale di 'forum', che constribuisca a favorire la partecipazione e l'azione delle comunità locali nei processi decisionali.
I Community Technical Aid Centres si occupano invece di fornire assistenza tecnica - prevalentemente nel campo della progettazione architettonica e urbanistica - a gruppi di cittadini o ad associazioni locali per lo sviluppo di iniziative auto organizzate: realizzazione di abitazioni, di servizi sociali di quartiere, ecc. Tale assistenza viene fornita gratuitamente o a costi molto bassi.
In realtà nel corso del tempo tali differenze si sono andate sfumando, soprattutto per quanto riguarda la funzione di *education*, che è stata spesso assunta come campo di attività rilevante non solo dagli Architecture Workshop, ma anche dagli altri centri.

Sul piano finanziario tutti i centri sono stati largamente dipendenti dai fondi distribuiti da Riba e dall'amministrazione centrale, attraverso due canali principali: in primo luogo quello dei programmi educativi gestiti dal Department of Environment. In secondo luogo l'articolato insieme di interventi per il sostegno all'occupazione: Manpower Services Commission , Special Temporary Employment Programme, Community Enterprise Programme, Community Programme.
La contrazione di queste fonti alla fine degli anni ottanta costituisce uno dei più rilevanti fattori per spiegare l'alta mortalità dei centri.
In sostanza, le organizzazioni superstiti sono quelle che sono riuscite a far evolvere la propria struttura organizzativa secondo logiche maggiormente orientate al mercato, individuando nuovi canali di finanziamento, prestando servizi a pagamento, diversificando il campo di attività, aumentando la capacità produttiva, favorendo il consolidamento della struttura. Un processo che presenta molte analogie con quello seguito da PICCED.

Newcastle Architecture Workshop Limited
Il Newcastle Architecture Workshop è stato costituito nel 1977 utilizzando un apposito finanziamento stanziato da Riba. Ha attualmente la natura di "Charitable Limited Company", con entrate nel 1990 di 134.000 £, provenienti da finanziamenti diversi dall'amministrazione pubblica (Inner City Partnership,

Newcastle and Gateshead Local Authority, Department of Environment) (110.000 £), prestazioni di servizi (15.000 £) e stanziamenti da fondazioni (9.000 £). Ha uno staff di 12 persone ed è governato da un Consiglio di amministrazione composto da architetti, urbanisti, educatori, ingegneri civili, rappresentanti delle autorità locali e della locale Camera di commercio.

Avviato con un programma essenzialmente educativo, ha progressivamente ampliato e diversificato il proprio campo di intervento.
Le attività del centro possono essere distinte in tre principali aree.

Education Resource and Research Centre
Sviluppa le attività di educazione e formazione nelle scuole primarie e secondarie: sviluppo di progetti con gli insegnanti, lavori con gli insegnanti e gli scolari, creazione di risorse e opportunità per l'apprendimento, sviluppo di metodi e di strategie di insegnamento.
Gli obiettivi principali sono:
- sviluppare i problemi locali sollevati dagli insegnanti, dagli scolari e dalla comunità;
- fornire agli scolari le risorse che li mettano in grado di negoziare i propri bisogni di apprendimento;
- introdurre gli scolari ad approcci problem-solving, insegnando ad esprimere giudizi di valore, a definire decisioni, a spiegare e giustificare le proprie opinioni;
- sviluppare le capacità creative e progettuali degli scolari;
- promuovere migliori collegamenti con la comunità locale;
- mettere in grado gli scolari di intraprendere azioni sul tema dell'ambiente;
- introdurre metodologie innovative di insegnamento;
- coinvolgere i soggetti responsabili delle decisioni in materia di ambiente.

Voluntary Initiatives in Vacant Areas (VIVA)
Il programma VIVA è stato avviato nel 1984 con l'obiettivo di sviluppare l'interesse e la capacità dei gruppi locali di utilizzare le aree abbandonate per la soddisfazione dei propri bisogni.
Il centro si occupa di fornire risorse ai gruppi locali, evidenziando le possibilità di riutilizzo delle aree abbandonate, fornendo assistenza tecnica per la definizione di progetti, coordinando l'azione dei gruppi, favorendo le interazioni fra attori locali e amministrazione pubblica, sviluppando la capacità degli attori locali di identificare i propri bisogni e di coinvolgere i privati nella realizzazione di progetti di cui sia chiara la realizzabilità sul piano economico e finanziario.
Le attività hanno compreso la realizzazione di studi di fattibilità per progetti sia di piccola entità sia su larga scala: sviluppo e realizzazione di parchi e giardini autogestiti dagli abitanti, progetti per il miglioramento della sicurezza dei percorsi fra abitazioni e scuole in aree degradate, studi per il rinnovo di immobili abbandonati autogestito dagli abitanti, ecc.

Community Architectural Aid and Advice
Si tratta di un programma di assistenza tecnica ai gruppi locali per la definizione e realizzazione di progetti autogestiti.
Il centro si rivolge anche a gruppi di cittadini non ancora organizzati, aiutandoli a trovare le soluzioni organizzative più efficaci per risolvere i propri problemi.
La consulenza, spesso gratuita, comprende l'assistenza nella fase iniziale di identificazione dei bisogni e procede fino alla realizzazione di studi di fattibilità.
I progetti spaziano dalla realizzazione di manutenzioni e piccole modifiche agli edifici, al miglioramento dei servizi di una scuola di quartiere, fino al miglioramento ambientale complessivo di quartieri degradati.

Manchester Community Technical Aid Centre
Fondata nel 1979 dalla Tcpa, è una "Charitable Limited Company". Ha uno staff di 15 persone ed è governata da un Executive sub committee della Tcpa che comprende membri dell'associazione,

professionisti locali, rappresentanti dello staff, rappresentanti del Manchester City Council e della Association of Greater Manchester Authorities.
Si tratta di uno dei casi in cui è più evidente la trasformazione del modo di operare in seguito alla caduta dei finanziamenti dal livello centrale. Con un budget annuale di 220.000 £ nel 1988/89, circa 90.000 £ provengono dalla prestazione di servizi, mentre il centro è riuscito a trovare sostegno finanziario da parte delle autorità locali e dalle fondazioni: il Manchester City Council, La Association of Greater Manchester Authorities, il Community Initiatives Fund.
Il centro opera sostanzialmente nell'area della prestazione di servizi di assistenza tecnica a gruppi locali che non sarebbero altrimenti in grado di accedere a tali servizi sul mercato. Viene posto particolare risalto sull'utilizzo di metodologie partecipative per la definizione dei progetti.
Vengono individuate quattro principali aree di attività.

Landscaping Service
Si tratta della definizione e realizzazione di progetti che vanno dalla sistemazione ambientale di aree degradate alla realizzazione di *community gardens*, ecc. L'esistenza di questo servizio ha contribuito a stimolare l'attenzione dei cittadini a questi temi.
I progetti di più piccole dimensioni vengono spesso finanziati attraverso i contributi del Community Initiatives Fund.

Architectural Projects
E' l'area di intervento più tradizionale, nell'ambito della quale si fornisce assistenza sul piano progettuale e organizzativo per interventi di rinnovo e di realizzazione di edifici ad uso abitativo.
Nel 1990 i tecnici del centro stavano lavorando su circa 60 progetti di questo tipo, la cui dimensione variava da 75.000 a 500.000 £.

Planning Aid and Advice and Community Development
Il centro coordina le attività di *planning aid* in tutta l'area del North West.
Tradizionalmente il centro ha fornito assistenza ai gruppi locali nella partecipazione a processi decisionali in materia di pianificazione, ad esempio supportando il loro intervento ai *public hearings*.
Vengono inoltre sviluppate metodologie partecipative per la definizione di proposte da parte dei gruppi locali.

Housing Areas
Una area di lavoro in espansione è quella che riguarda la definizione di interventi integrati per il recupero e rinnovo di quartieri di edilizia pubblica degradati. In questo ambito sono stati realizzati progetti anche di dimensioni consistenti, come quello nel quartiere di Chell Heath, per un importo superiore a 2.000.000 £.

Capitolo 5.

ENVIRONMENTAL SIMULATION CENTER, NEW SCHOOL FOR SOCIAL RESEARCH, NEW YORK

Questo caso si differenzia dagli altri presi in esame in quanto siamo in presenza di una serie di inziative che si sono succedute (e in parte sovrapposte) nel corso del tempo (a partire dagli anni sessanta) promosse dalla stessa università.

Uno degli elementi di interesse consiste nel fatto che la vicenda di quello che potremmo definire l'impegno della New School rispetto ai problemi di governo della città di New York mette in evidenza come nel corso del tempo la concettualizzazione di questi problemi (e del contributo che una università poteva dare per il loro trattamento) sia mutata, anche profondamente: le diverse iniziative corrispondono a questa evoluzione.

D'altro lato, nel contesto dei casi che stiamo trattando, la più recente delle iniziative - lo Environmental Simulation Center - è senza dubbio particolarmente interessante.

Si è deciso, di conseguenza, di concentrare l'attenzione su questi due elementi:

- la descrizione dello sviluppo complessivo delle iniziative della New School per rapporto ai problemi di governo della città;
- una analisi più approfondita dell'esperienza dell'Environmental Simulation Center.

5.1. LE INIZIATIVE DELLA NEW SCHOOL FOR SOCIAL RESEARCH: UN INTERVENTO ARTICOLATO

L'impegno della New School for Social Research riguardo ai problemi di governo della città di New York risale ai primi anni sessanta, ed é originato dal momento di profonda crisi che le città statunitensi attraversano in quegli anni, segnate da un altissimo livello di conflittualità - il periodo delle rivolte razziali - e dalla apparente impossibilità ad affrontare la scala dei problemi esistenti.

Si apre un ampio dibattito riguardo al ruolo che le università possono svolgere per contribuire al trattamento di questi problemi: la New School decide di puntare sull'avvio di un programma che utilizzi le risorse interne per diffondere le conoscenze sui problemi della città di New York.

Il J.M. Kaplan Center for New York City Affairs viene costituito nel 1964, ed è uno dei primi istituti universitari dedicati allo studio di una singola città.

Il centro, oltre ad organizzare corsi, pubblica una rivista - "City Almanac" - che tratta di volta in volta temi relativi al governo della città nei diversi settori di intervento della pubblica amministrazione.
La rivista sospende le pubblicazioni nel 1988.

Se inizialmente il centro include tutte le attività sviluppate dalla New School con riferimento ai problemi del governo urbano, con il passare del tempo, come vedremo, nuove istituzioni vengono create all'interno dell'università, sviluppando alcuni degli ambiti iniziali di attività del centro.

Il J.M. Kaplan Center continua a funzionare nel corso degli anni, dedicandosi prevalentemente alla "adult education", organizzando corsi, seminari. La formula prevalente è quella di piccole serie di incontri su temi specifici, trattati da esperti e da protagonisti, a pagamento.

Si apre in questo modo un primo filone di intervento, relativo alla diffusione delle conoscenze sui problemi della città.

Entro questo filone trova collocazione una iniziativa assunta alla metà degli anni settanta, in corrispondenza con la nota crisi fiscale di New York, che porta l'amministrazione cittadina sull'orlo della bancarotta. La soluzione della crisi passa attraverso un processo decisionale particolarmente complesso, caratterizzato da un alto livello di conflittualità. La issue si presta particolarmente all'affermazione di atteggiamenti ideologici e di comportamenti emotivi da parte di molti degli attori partecipanti al processo, che rende difficile il raggiungimento di un accordo e anzi inasprisce il conflitto.

La gravità della situazione spinge la New School a intervenire direttamente, pubblicando per tre anni una rivista - il Fiscal Observer - che fornisce informazioni dettagliate sul problema, e che costituirà uno strumento di supporto estremamente rilevante per gli attori in gioco, contribuendo a stabilire un riferimento comune per la definizione del problema.

L'esperienza accumulata con lo sviluppo delle attività del J.M. Kaplan Center da un lato, la crescente domanda di personale qualificato per la gestione delle politiche locali, sempre più complesse e che coprono nuovi settori di intervento, porta la New School a ideare specifici corsi di studio post-laurea che contribuiscano a formare una nuova figura professionale, adatta a gestire in modo innovativo ed efficace le politiche delle amministrazioni locali.

Nel 1971 viene avviato il Master in Urban Policy Analysis, il primo di questo tipo negli USA. Con l'avvio del master si apre quindi un secondo filone di intervento, che è relativo alla formazione specializzata di alto livello. L'iniziativa è caratterizzata da un notevole successo, tanto che nel 1978 viene creata una apposita sezione della New School, e avviati nuovi programmi di studio.

Nasce così la Graduate School of Management and Urban Professions, successivamente rinominata in Graduate School of Management and Urban Policy, che attualmente propone quattro corsi di specializzazione, in:

- Urban Policy Analysis and Management;
- Nonprofit Management;
- Health Services Management;
- Human Resources Management.

Infine, un terzo filone di intervento viene sviluppato a partire dalla metà degli anni ottanta, e comprende una serie di attività di assistenza tecnica agli attori coinvolti nelle politiche urbane, e in particolare alle community organizations.

Il primo passo in questo senso riguarda il riorientamento delle attività di ricerca svolte nell'ambito della scuola.

La scelta è in primo luogo di concentrare l'attività di ricerca sui temi dello sviluppo locale e dell'azione delle community organizations. Entro la Graduate School si era sviluppata nel corso degli anni una linea di attività di ricerca per conto di clienti esterni sui problemi di governo della Città di New York.

In questa fase la New School decide al tempo stesso di rafforzare la funzione di centro di ricerca, creando una apposita organizzazione interna, e di scegliere un filone privilegiato di intervento, selezionando i filoni di lavoro e concentrandosi sugli espetti dello sviluppo locale.

Nasce così nel 1986 il Community Development Research Center, che negli anni seguenti realizza una serie di lavori sia riferiti ai problemi specifici di New York, sia di livello nazionale, come ad esempio una approfondita analisi dell'azione delle Community Development Corporations negli USA.

Sempre nel filone dell'assistenza tecnica si colloca la più recente iniziativa della New School, l'Environmental Simulation Center, che costituisce l'oggetto principale della nostra analisi, nei paragrafi seguenti.

5.2. COSA È L'ENVIRONMENTAL SIMULATION CENTER (ESC)

L'ESC è un centro che fornisce un servizio di assistenza agli attori coinvolti in un processo decisionale relativo a un progetto di trasformazione urbana: tale servizio ha l'obiettivo di facilitare la definizione di soluzioni che raccolgano il consenso delle parti in causa, aumentando in tal modo le chances di efficacia del processo decisionale.

Il lavoro svolto dall'ESC è basato sull'utilizzo di tecnologie in grado di riprodurre verosimilmente i cambiamenti che la realizzazione del progetto produrrà sulla città. L'utilizzo di tali tecnologie permette, nell'ipotesi dei suoi ideatori, di facilitare l'interazione fra gli attori, di identificare i punti di accordo e i punti di disaccordo, e soprattutto di ridefinire collettivamente i progetti fino al raggiungimento di una soluzione consensuale.

L'approccio dell'ESC è derivato (così come le tecnologie utilizzate) da quello definito dal più noto Berkeley Simulation Laboratory, attivo da molti anni presso la University of California (vedi scheda 18.).

La scelta di prendere in considerazione come caso significativo l'ESC (nonostante esso sia attivo da poco più di due anni) piuttosto che il Berkeley Simulation Laboratory deriva - come vedremo più in particolare nei punti che seguono - dal diverso modo di concettualizzare l'uso della simulazione nei processi decisionali, che sembra essere più innovativo.

5.3. LA CREAZIONE DELL'ENVIRONMENTAL SIMULATION CENTER

Si tratta di una vicenda molto breve, l'Environmental Simulation Center essendo entrato in funzione all'inizio del 1992.

La vicenda che porta alla costituzione dell'Environmental Simulation Center è singolare. Non si tratta di una idea nata nell'ambito della New School, quanto di un progetto che è stato proposto all'università da due fondazioni - il J.M. Kaplan Fund e la Charles Revson Foundation - che ne saranno in seguito i principali finanziatori.

Il problema che i promotori vogliono affrontare è quello della gestione dei conflitti attorno alle decisioni di carattere urbanistico. Si tratta di un problema che tocca da vicino le fondazioni, ponendo problemi di legittimazione delle scelte complessive di distribuzione dei finanziamenti.

Come evidenziato più chiaramente più avanti nel rapporto (vedi Scheda 19.) le fondazioni costituiscono una delle principali fonti di finanziamento per i gruppi e le associazioni locali che intervengono attivamente nei processi decisionali. Specie come conseguenza delle politiche deregolative e di riduzione del Welfare State attuate dalla amministrazione Regan durante gli anni ottanta, gli attori locali hanno sviluppato una forte conflittualità, assumendo un ruolo di oppositore nei processi, sia per quanto riguarda le politiche di livello statale e federale, sia per quanto riguarda le singole decisioni di politica urbanistica definite a livello locale.

Le fondazioni si sono trovate nella 'imbarazzante' situazione di finanziatori 'involontari' della conflittualità urbana negli anni ottanta.

Si è creato quindi il problema di coniugare il sostegno alle organizzazioni di comunità con l'individuazione di meccanismi che consentissero di trattare in modo positivo il conflitto.

L'idea è quella di adottare l'approccio già da tempo portato avanti presso il Berkeley Simulation Laboratory, fondato più di venti anni fa da Kevin Lynch e Donald Appleyard.

Le due fondazioni propongono l'idea ad alcune università di New York, fra cui la New School, che accetta il progetto.

Dopo una fase di messa a punto del modello, e di organizzazione dello staff, lo ESC viene aperto ufficialmente il 27 febbraio 1992.

I finanziamenti, oltrechè dal J.M. Kaplan Fund e dalla Charles Revson Foundation, provengono da altri quattro donatori: la Vincent Astor Foundation, la Joyce Mertz-Gilmore Foundation, il New York Community Trust, la Andy Warhol Foundation.

5.4. L'ATTIVITÀ

L'attività svolta dall'Environmental Simulation Center è molto specializzata. Essa consiste nella fornitura agli attori coinvolti in un processo decisionale di un servizio basato sulla visualizzazione dei progetti che consenta una più efficace interazione e l'eventuale soluzione dei conflitti esistenti.

Il centro utilizza due diverse tecnologie di visualizzazione, che rispondono alle diverse esigenze di visualizzazione delle decisioni da assumere. Come vedremo, oltre a seguire specifici processi decisionali, il centro ha avviato una ulteriore linea di attività che consiste in una sorta di banca dati sulla città di New York.

Physical Modeling

Si tratta di una tecnologia intenzionalmente 'low tech', derivata da quelle utilizzate negli anni sessanta per gli effetti speciali nel cinema. E' l'Environmental Simulation Center di Berkeley (vedi scheda 18.) a studiare l'utilizzo del video per riprodurre virtualmente l'effetto visivo della realizzazione di un progetto. Un primo metodo, piuttosto elementare, messo a punto nel 1969, era basato sull'uso di un complicato sistema di lenti. Nel 1972 la National Science Foundation concede all'Environmental Simulation Center di Berekeley un finanziamento per mettere a punto un sistema più efficace basato appunto sulla tecnologia degli effetti speciali allora in uso a Hollywood.

Il sistema è, considerato l'avanzamento tecnologico nel corso del ventennio successivo, tutto sommato abbastanza elementare.

Viene in primo luogo realizzato un modello in scala della parte di città cui il progetto si riferisce. Il modello (di cartone) tende a riprodurre nel modo più fedele possibile la realtà (ad esempio utilizzando fotografie degli edifici). Il modello deve essere facilmente scomponibile nei suoi elementi: ad esempio gli edifici esistenti devono poter essere rapidamente sostituibili con gli edifici previsti dal progetto, o con le diverse alternative progettuali in discussione.

Un sistema di sostegni installato sopra al modello regge una piccola telecamera dotata di un minuscolo obiettivo in grado di 'entrare' letteralmente nel modello e di muoversi al suo interno, percorrendo le strade, e riproducendo il punto di vista di un ipotetico passante.

La telecamera è collegata con un monitor che trasmette la ripresa in tempo reale.

La dotazione è completata da videoregistratori e da altri monitor.

Questi sono gli elementi necessari per l'avvio del lavoro, che consiste nella organizzazione di riunioni alle quali vengono invitati gli attori coinvolti nel processo.

Le parti in causa si riuniscono presso la sede dell'Environmental Simulation Center: la riunione avviene attorno al modello, sotto la guida di uno dei responsabili del centro.

Eliminata qualsiasi documentazione di progetto (disegni, normative, relazioni di presentazione, ecc.) l'interazione avviene sulla base delle immagini trasmesse dal video, che riproducono fedelmente il futuro, possibile, esito del progetto.

Ciascun partecipante può scegliere il proprio punto di vista: può chiedere ad esempio di percorrere certe strade piuttosto che altre, o di 'guardare' dal balcone di un determinato palazzo a uno specifico piano. Il monitor riproduce il percorso prescelto.

E' possibile inoltre percorrere più volte lo stesso itinerario modificando il modello, ad esempio riproducendo lo stato di fatto e diverse alternative progettuali. Le diverse riprese vengono registrate e possono poi essere trasmesse contemporaneamente su monitor diversi, vicini fra loro, in modo che l'osservatore possa confrontarle senza mediazioni.

Oppure, può essere simulato l'impatto del progetto in termini di ombre generate alle diverse ore del giorno.

Le cassette registrate possono essere portate a casa dai partecipanti per riflettere sulle diverse opzioni.

Naturalmente il ruolo giocato dal responsabile dell'Environmental Simulation Center durante la riunione non è solo tecnico (far funzionare le apparecchiature). Anzi, il ruolo determinante è quello di mediatore dell'interazione. Egli può ad esempio far notare quali sono le conseguenze dell'attuazione di una determinata decisione sotto vari punti di vista: l'impatto visivo, il rapporto con gli edifici esistenti, l'impatto sulla strada, le ombre, le parti del progetto che incidono maggiormente sulla percezione visiva del passante, ecc.

Può anche fare notare quali sono i punti di contatto e i punti di divergenza fra le diverse alternative.

L'esercizio ha lo scopo evidente di trasferire l'interazione fra gli attori su un piano diverso da quello tradizionale, che metta in evidenza la complessità del processo progettuale.

Gli attori sono obbligati a confrontarsi sulla base delle trasformazioni reali che la decisione produrrà. Ciò facilita notevolmente il raggiungimento di punti di accordo.

Durante le riunioni si procede quindi, sulla base dei commenti dei partecipanti, a una progressiva modificazione del progetto fino a raggiungere, nel caso di completo successo, al raggiungimento di un punto di equilibrio, su cui si raccolga il consenso.

Naturalmente il metodo non garantisce automaticamente il risultato. Molto spesso le posizioni sono così radicalmente opposte che è semplicemente impossibile giungere ad un accordo. Ma anche in questi casi l'uso di questo strumento può dare esiti utili all'avanzamento del processo decisionale, ad esempio (vedi Scheda 17.) portando ad una selezione degli elementi di disaccordo e contribuendo così a orientare il processo negoziale (stabilendo ad esempio l'esigenza di fornire compensazione agli attori penalizzati dalla attuazione di una certa soluzione, ecc.).

Computer Modeling

Cambia la tecnologia utilizzata ma non cambia la metodologia di intervento. La realizzazione di modelli fisici, come descritto più sopra, si rivela particolarmente funzionale nei casi in cui la discussione verte attorno alla realizzazione di un progetto specifico, già definito. Ciò rende rilevante la produzione di una visualizzazione quanto più fedele possibile al progetto, che ne metta in evidenza ad esempio gli elementi architettonici, anche scontando alcune imprecisioni sul piano quantitativo.

Diverso è il caso in cui la decisione da assumere rigurda ad esempio la revisione della normativa di un piano regolatore (densità realizzabili, ecc.). In questo caso l'esigenza della realisticità della visione perde di rilevanza (non esiste un progetto architettonico), mentre cresce l'esigenza allo stesso tempo di elasticità nella visualizzazione di diverse alternative e di massima precisione nel trattamento dei dati quantitativi. E' sostanzialmente impossibile rifare durante una riunione un modello fisico per verificare l'impatto del cambiamento dell'indice di edificabilità in una specifica area della città.

In questi casi l'Environmental Simulation Center utilizza una tecnologia che si serve di visualizzazioni totalmente computerizzate: non esiste un modello fisico, sostituito dalle immagini prodotte dal computer sulla base dei dati inseriti. L'immagine virtuale non viene utilizzata nei casi illustrati precedentemente perchè, a giudizio dei tecnici del centro, è ancora troppo poco realistica, di meno immediata percezione da parte dell'osservatore.

Il computer modeling è inoltre notevolmente più costoso del physical modeling.

D'altro lato il computer permette di visualizzare con grande rapidità il risultato dell'applicazione di diverse normative edilizie, fermandosi alla descrizione delle forme e dei volumi degli edifici.

L'altro notevole vantaggio del computer modeling è che i dati possono essere accumulati, conservati, riutilizzati.

L'Environmental Simulation Center ha avviato un programma denominato "Geographic Information System (3-D/GIS)", il cui obiettivo è quello di ottenere una mappatura tridimensionale dell'intera Manhattan, che possa essere continuamente aggiornata e arricchita con i dati disponibili -

ad esempio per quanto riguarda la proprietà degli edifici, il loro stato manutentivo, ecc. - e che serva da costante riferimento per la costruzione delle decisioni di politica urbanistica nella città. I costi di realizzazione del programma sono molto alti, e per questo motivo la sua attuazione sta procedendo in modo incrementale, spesso utilizzando come opportunità le consulenze prestate. I diversi servizi di computer modeling realizzati nel corso del tempo nella città contribuiscono ad arricchire la mappa.

Scheda 16.

- **IL CONTRIBUTO DELL'ENVIRONMENTAL SIMULATION CENTER AL PROGETTO DI RIVERSIDE PARK**

Uno dei primi lavori svolti dall'Environmental Simulation Center ha riguardato il processo decisionale relativo al progetto di Riverside Park (di cui si rende conto nella Scheda 20.)
In questo caso è stata utilizzato il metodo di computerizzazione delle immagini, dato che il problema affrontato riguardava l'impatto complessivo delle diverse alternative progettuali.

L'Environmental Simulation Center ha prodotto 45 studi relativi alle ombre prodotte sull'area circostante in cinque diversi momenti della giornata in tre giorni diversi dell'anno per tre diverse alternative di progetto: lo stato di fatto; una versione di progetto basata sul mantenimento dell'autostrada urbana nelle sede attuale; una versione di progetto basata sullo spostamento dell'autostrada all'interno e sulla realizzazione del parco.
Altri 72 studi hanno riprodotto diversi punti di vista: verso ovest lungo le strade laterali, dal quartiere esistente verso il progetto, nelle diverse alternative in discussione.
L'analisi condotta dal centro è stata inclusa nella documentazione per la valutazione di impatto ambientale.

Scheda 17.

- **UN SUCCESSO PARZIALE: STABILIRE I PUNTI DI CONFLITTO. LE MODIFICHE ALLO ZONING NELL'UPPER EAST SIDE**

Quello che viene qui inteticamente descritto è uno dei primi importanti progetti in cui l'Environmental Simulation Center è intervenuto.
Si tratta della ridefinizione dello zoning di un'ampia porzione dell'Upper East Side di Manhattan, quella compresa fra la 59th e la 96th Street e fra la Third Avenue e East End Avenue.
La questione, da tempo in discussione, era caratterizzata dalla profonda divergenza di posizioni fra i quattro principali attori partecipanti, portando a un sostanziale blocco del processo decisionale. La situazione è quasi paradigmatica, specie se si considera il tipo di attori coinvolti, che rappresentano forze molto spesso mobilitate nelle politiche urbanistiche sulla base di obiettivi divergenti:
- il Department of City Planning, cioè l'Assessorato all'Urbanistica della città di New York;
- il Real Estate Board di New York, cioè l'associazione di categoria degli operatori immobiliari;
- lo Special Zoning Committee dell'American Institute of Architects, l'associazione professionale degli architetti;
- Civitas, un gruppo di residenti appositamente costituito per intervenire nel processo decisionale.

Lo zoning vigente appare superato, anche perchè permette la realizzazione di edifici completamente diversi dalla struttura del quartiere. Le norme vigenti prevedono per la maggior parte della zona una Floor Area Ratio a valore 10 (possono essere realizzate volumetrie per una superfie utile di pavimento pari a dieci volte la superificie del lotto), il che apre diverse possibilità: ad esempio su un'area di 125 square foot può essere realizzato un edificio che copra interamente il lotto alto dieci piani, oppure un edificio che occupa un quarto della superficie del lotto, alto 40 piani. La normativa prevede anche un abbuono di volumetria pari al 20% nel caso in cui il promotore realizzi nella parte libera uno spazio pubblico ("plaza bonus"), il che porterebbe la seconda alternativa a un edificio di 48 piani.

Il processo decisionale viene avviato nel 1986 e prosegue per alcuni anni sulla base di una forte contrapposizione fra gli attori partecipanti, basata su posizioni semplificate e difficili da conciliare. Come prevedibile, il gruppo locale chiede una sostanziale riduzione delle volumetrie realizzabili, mentre l'associazione degli immobiliaristi sostiene strenuamente il mantenimento delle previsioni vigenti.
L'Environmental Simulation Center interviene nel processo nel 1992, utilizzando la tecnologia del computer modeling, che appare più appropriata rispetto al problema decisionale posto, che riguarda la dimensione e la distribuzione degli edifici in una porzione consistente della città, più che l'analisi di un progetto specifico di cui siano già definiti gli elementi architettonici.
Il centro realizza una simulazione computerizzata di una parte rappresentativa dell'area, inserendo i dati relativi alla normativa esistente e alle diverse proposte di revisione avanzate dai diversi attori coinvolti. In questo modo è possibile visualizzare in che modo quella parte di città potrebbe trasformarsi sulla base dello zoning vigente e delle proposte, confrontandole fra di loro.
Nel corso dell'anno i rappresentanti delle quattro organizzazioni si riuniscono nella sede del centro e, sotto la guida del direttore Michael Kwartler, confrontano le varie ipotesi, o meglio, gli esiti della varie ipotesi.

Il risultato dell'esperimento non è totalmente positivo (nel senso che non si giunge a una ipotesi sulla quale si raccolge un accordo fra le parti), ma è certamente significativo. In primo luogo i partecipanti realizzano come la questione non sia affrontabile solo in termini di volumetrie. In particolare viene messo in evidenza nella simulazione, e riconosciuto dai contendenti, che in realtà la forma degli edifici incide in misura almeno altrettanto rilevante sulla percezione di congestione, o di scarsa integrazione con il tessuto urbano esistente, della volumetria totale realizzata.
Di più, una volta tradotte nel linguaggio visivo proposto dal centro, le diverse ipotesi messe a punto dai partecipanti prima dell'avvio del processo, dimostrano effetti inattesi in senso negativo rispetto alle intenzioni dei proponenti che le avevano definite.
Alla fine degli incontri si giunge quindi alla identificazione di alcuni punti di contatto - in precedenza non rilevati - e alla precisazione degli elementi di disaccordo. Si tratta di un risultato utile perchè permette l'avanzamento del processo decisionale sulla base di una selezione degli argomenti di discussione.

Va notato infine che la proposta di revisione dello zoning, approvata infine dalla City Planning Commission nel dicembre 1993, non solo si situa in un posizione intermedia fra quelle dei contendenti (suscitando commenti contrari ma non penalizzando in modo forte alcuno dei partecipanti), ma tiene conto degli elementi di maggiore complessità emersi durante il lavoro svolto presso il centro. Così le norme individuano una nuova tipologia (definita "tower-on-a-base") senza dubbio più efficace di una semplice identificazione quantitativa delle volumetrie realizzabili, e che cerca di coniugare una riduzione parziale della quantità realizzabili (rispetto a quanto inizialmente richiesto dai gruppi locali) con una migliore integrazione con il tessuto edilizio esistente (che costituiva uno dei maggiori obiettivi dei gruppi locali stessi).

5.5. L'ORGANIZZAZIONE

E' molto interessante notare che l'Environmental Simulation Center è costituito da una struttura organizzativa molto esile. Tre persone lavorano stabilimente presso il centro.

I costi di gestione sono quindi molto contenuti. D'altro lato anche i costi di investimento sono risultati abbastanza ridotti, tenendo conto del tipo di attività svolta: ciò dipende dalla scelta di adozione di un approccio 'low tech' al problema della rappresentazione simulata.

Molto alti invece sono i costi di gestione per quanto riguarda il computer modeling, per la quantità di lavoro necessaria all'inserimento dei dati.

Detto questo, va evidenziato come all'esiguità della struttura corrisponda l'elevatissimo livello di qualificazione dei responsabili.

Le capacità richieste ai gestori di questo tipo di processo sono allo stesso tempo diversificate ed approfondite: devono infatti possedere competenze di progettazione architettonica e urbanistica, di utilizzo delle tecnologie adottate, e soprattutto capacità di management dei processi decisionali, di mediazione fra gli attori.

Il centro si è retto finora sui finanziamenti iniziali erogati dalle fondazioni promotrici (circa 1,3 milioni di dollari), oltre a circa 250.000 dollari per le prestazioni fornite. Tutti i servizi di consulenza sono infatti svolti a pagamento.

A questo proposito va sottolineato che l'Environmental Simulation Center ha recentemente avviato un programma - "Community Service Fund" - basato sulla costituzione presso il centro di un fondo che permetta l'accesso ai servizi da parte di organizzazioni non profit locali e di gruppi di cittadini a basso reddito.

5.6. IL MODELLO

Il modello dell'Environmental Simulation Center costituisce il risultato del rapporto fra due elementi principali: il primo, sul quale non è il caso di soffermarsi in questa sede, è il filone interpretativo sviluppato da Kevin Lynch riguardo alla rilevanza della percezione degli elementi visivi. Il secondo è molto più rilevante rispetto all'oggetto di questo lavoro perchè consiste in una interpretazione molto interessante dei meccanismi del policy making e del ruolo che gli esperti possono svolgervi.

In particolare, una delle questioni fondamentali della riflessione sui problemi di management dei processi decisionali che ha portato allo sviluppo dell'Environmental Simulation Center riguarda l'utilizzo delle risorse conoscitive nell'ambito dei processi.

E' facile notare come il tentativo di riduzione dei conflitti tramite la mobilitazione delle conoscenze scientifiche disponibili sia spesso esposto al rischio di fallimento.

Un esempio può forse essere utile a chiarire questo aspetto. Prendiamo un caso tipico di sviluppo della sindrome NIMBY, quello della realizzazione di un impianto di smaltimento di rifiuti tossici. Assumiamo che l'autorità responsabile commissioni una ricerca allo scopo di stabilire la migliore localizzazione possibile, tenendo conto di tutte le variabili considerate rilevanti (aspetti idrogeologici, ecc.). La ricerca, condotta secondo tutte le regole della correttezza scientifica, produce come esito una scelta localizzativa precisa. Fiduciosa della razionalità e della inoppugnabilità della decisione, l'autorità responsabile annuncia l'intenzione di realizzare l'impianto, suscitando l'immediata reazione degli abitanti della zona prescelta, che sviluppano una strenua opposizione al progetto, temendo che l'impianto abbia effetti dannosi sulla salute e sull'ambiente. Il promotore non si scoraggia, e rende pubblica la ricerca che dimostra la correttezza della scelta e l'assoluta mancanza di rischi per gli abitanti. Lontani dall'essere convinti dallo spiegamento di numeri, tabelle, descrizioni in linguaggio accademico inaccessibili ai più, gli abitanti non credono affatto che la ricerca sia stata svolta correttamente, ma che essa sia stata realizzata con il preciso scopo di legittimare una scelta avvenuta sulla base di criteri diversi, perlopiù inconffessabili. Per sostenere la loro ipotesi, gli abitanti avviano una sottoscrizione che servirà a finanziare la realizzazione di una ricerca da parte di altri esperti (altrettanto corretti dei primi), che inevitabilmente porterà a risultati diversi (ad esempio perchè la metodologia seguita è diversa dalla precedente).

Questo porterà ad una ulteriore radicalizzazione delle posizioni:

- il promotore penserà che gli oppositori stanno giocando scorrettamente;
- gli abitanti saranno ancora più convinti che la scelta localizzativa sia sbagliata e/o che l'impianto sia assai pericoloso.

Ma soprattutto, di qui in poi l'utilizzo della conoscenza scientifica risulterà impraticabile. Sfatato il mito della obiettività, qualsiasi analisi risulterà falsificabile, in quanto intesa come "di parte".

Perso anche questo tipo di risorsa, il processo si avvierà molto probabilmente, e più o meno velocemente, verso il fallimento.

Volendo sintetizzare, l'inutilizzabilità della conoscenza scientifica come risorsa dipende:

- dal fatto che sia intesa dagli attori come "di parte";
- dal fatto che le modalità di rappresentazione la rendano difficilmente accessibile a buona parte degli attori (aumentando il sospetto riguardo all'obiettività dei risultati);
- dal fatto che molti degli attori non siano in grado di 'usarla', di controllarla (il rapporto di ricerca è statico, rimane immutabile, difficilmente può essere smontato nei suoi elementi costitutivi).

La strategia messa in atto dall'Environmental Simulation Center punta a risolvere questi fattori di fallimento, cioè a massimizzare l'uso delle conoscenze disponibili come ausilio alla costruzione di soluzioni consensuali. Essa interviene infatti su tutti i fattori che abbiamo appena elencato.

Il centro si pone al servizio degli attori coinvolti nel processo come soggetto neutrale, che si assume esplicitamente la responsabilità della correttezza del lavoro di traduzione (dai dati numerici, dai progetti disegnati, dalle altre fonti disponibili, al plastico o al modello computerizzato); la sua equidistanza dagli attori è condizione per la raccolta della fiducia dei partecipanti.

L'intervento sul secondo fattore di fallimento è l'elemento centrale della filosofia dell'Environmental Simulation Center. Se buona parte degli attori - non esclusi gli specialisti - hanno difficoltà a 'leggere' un progetto di architettura, o una normativa di piano regolatore, la simulazione traduce tutto questo in immagini. Il decisore di fatto 'cammina' nella città così come essa verrà trasformata dal progetto. In questo modo le informazioni diventano effettivamente disponibili, superando modalità di rappresentazione spesso troppo complesse, lontane dalla 'realtà'. A questo proposito è molto importante notare che attraverso la simulazione le informazioni disponibili, che spesso hanno 'formati' diversi, molto difficilmente confrontabili in modo immediato (numeri, relazioni, disegni), vengono tradotte in un unico linguaggio, quello delle immagini simulate. La definizione di un linguaggio comune, che diventa poi il linguaggio dell'interazione fra gli attori, risulta un elemento decisivo per aumentare l'accessibilità alle informazioni disponibili.

Infine, e conseguentemente, le riunioni attorno al modello rendono le conoscenze disponibili direttamente utilizzabili da tutti i partecipanti. Il progetto può essere modificato per tentativi successivi, si possono costruire soluzioni alternative, ecc. Qui va sottolineato che l'utilizzo diretto delle informazioni riduce sensibilmente la sensazione (o il sospetto) di essere manipolati. Ciascun attore può scegliere il proprio punto di vista, non è obbligato a subire quello prescelto da chi ha realizzato il disegno originario.

E' chiaro quindi che la specificità dell'approccio proposto dall'Environmental Simulation Center non è l'utilizzo di una per quanto affascinante tecnologia, quanto dall'interpretazione del ruolo che la conoscenza può volgere nell'ambito dei processi decisionali.

Ma alcuni altri aspetti meritano di essere messi in evidenza.

Il trasferimento della discussione attorno a un elemento così facilmente percepibile come l'esperienza virtuale della trasformazione ha l'effetto estremamente rilevante di spersonalizzare e di deideologizzare la issue.

Se la mancata comprensione di un progetto facilita l'affermazione di posizioni di carattere generale, che non possono essere derivate dall'analisi della proposta ma da convinzioni prestrutturate, spesso marcatamente ideologiche (del tipo: "bisogna diminuire le volumetrie", o "il rapporto con l'intorno è irrilevante"), il confronto con la realtà (virtuale) rende molto difficilmente sostenibili, in

modo acritico, tali posizioni. Gli attori sono obbligati a confrontarsi con la complessità del progetto, e con la complessità dei suoi impatti sull'esistente.

La riduzione degli elementi ideologici nella costruzione delle posizioni rende naturalmente più facile il raggiungimento di un accordo: i partecipanti sono maggiormente orientati a ridefinire le proprie posizioni, anche perchè si confrontano continuamente con gli esiti che le posizioni producono in termini di trasformazione fisica della città.

Infine, l'approccio proposto dall'Environmental Simulation Center mette gli attori di fronte alla complessità, dei problemi e delle possibili soluzioni.

In realtà, ciò che avviene attorno al modello (fisico o computerizzato non fa differenza) è un processo di progettazione, incrementale e interattivo. Gli attori discutono diverse ipotesi, ne definiscono di nuove, e in tal modo sono obbligati in primo luogo a confrontarsi con i vincoli presenti e con le opportunità disponibili (anche da questo punto di vista gli atteggiamenti ideologici faticano a trovare legittimazione): banalmente non tutte le soluzioni sono praticabili. Sono obbligati a confrontarsi con le ipotesi avanzate dagli altri partecipanti, devono riuscire a contestarle su un piano di merito, sono maggiormente sollecitati a mettere in discussione le proprie.

Ma soprattutto realizzano la complessità del processo progettuale: sono portati a considerare variabili che altrimenti avrebbero ignorato (per usare uno dei motti del centro: "the world is more complex if you have to design").

E naturalmente l'aumento della complessità del discorso rende più difficile la contrapposizione.

Ed è questo forse il maggiore elemento di interesse dell'approccio, per il modo in cui affronta i problemi di efficacia dei processi decisionali: è un approccio infatti che utilizza la complessità come una risorsa, e non come un vincolo del processo. Non cerca di arrivare alla realizzazione di un esito riducendo la complessità, ma addirittura aumentandola.

Insieme agli indubbi vantaggi, questo modello presenta alcuni limiti abbastanza chiaramente identificabili. Questa strategia sembra poter essere proficuamente adottabile nei casi in cui i caratteri prevalenti del progetto siano in qualche modo visualizzabili.

Chiaramente, esistono alcune variabili che possono essere molto rilevanti nella definizione delle posizioni degli attori partecipanti, e quindi nella determinazione del conflitto, e che non sono visualizzabili.

Si pensi ad esempio a progetti che determinano trasformazioni nella struttura sociale di una parte di città. Oppure alle conseguenze indotte dalla realizzazione di un progetto in termini di aumento del traffico privato, di congestionamento, ecc.

Nei casi in cui questi aspetti sono rilevanti per la valutazione del progetto, allora forse il metodo proposto dall'Environmental Simulation Center è più difficilmente utilizzabile.

Parlare di successo per una organizzazione attiva da circa due anni è, più che difficile, prematuro. E' importante rilevare però che in un tempo così breve l'Environmental Simulation Center è intervenuto efficacemente su alcuni processi decisionali di particolare rilievo: oltre a quelli citati nelle schede, ad esempio, un progetto nell'area del Lincoln Center. Il centro ha svolto attività anche fuori della città.

Scheda 18.

• IL BERKELEY SIMULATION LABORATORY

Le tecnologie utilizzate dall'Environmental Simulation Center di New York sono state messe a punto, così come gli elementi costitutivi della metodologia di intervento, dal Berkeley Simulation Laboratory, costituito da Kevin Lynch a Donald Appleyard negli anni sessanta.
Il Berkeley Simulation Laboratory è tutt'ora attivo e ha sviluppato una notevole quantità di progetti, intervenendo su processi decisionali anche a New York.

Ma se l'approccio è lo stesso, alcune differenze sembrano limitarne la capacità di impatto rispetto al più recente centro della New School.
In particolare, il Berkeley Simulation Laboratory afferma fortemente la propria estraneità dal processo decisionale. Esso fornisce dei prodotti, dietro richiesta di uno degli attori partecipanti, che vengono poi utilizzati nel processo decisionale come elemento di valutazione del progetto. Manca cioè tutta la componente di interazione, di utilizzo della tecnologia da parte degli attori, che sembra costituire uno dei più rilevanti fattori di successo dell'approccio proposto dall'Environmental Simulation Center.

La diversità di approccio è chiaramente identificabile dalle regole che il Berkeley Simulation Laboratory ha fissato per esplicitare la propria 'filosofia' di intervento.
Questo è l'elenco dei 'principi' che regolano l'attività del centro.

Primo principio
L'obiettivo principale del Berkeley Simulation Laboratory è quello di fornire le simulazioni più accurate possibili per assistere coloro i quali stanno valutando piani in qualsiasi fase del processo decisionale. L'obiettivo secondario è quello di sviluppare attività di ricerca allo scopo di migliorare i metodi e le tecnologie della simulazione a di comprendere meglio il ruolo che la simulazione può giocare nella comprensione e valutazione di un progetto da parte di una persona.

Secondo principio
Le simulazioni devono essere aperte alla valutazione in termini di accuratezza. I materiali e i metodi usati in una simulazione devono essere aperti all'analisi e alla valutazione di soggetti indipendenti.

Terzo principio
In qualsiasi caso deve essere chiaro che il solo scopo del laboratorio è di fornire informazioni. In nessuna circostanza lo staff del laboratorio sarà coinvolto nel processo decisionale.

Quarto principio

Tutte le informazioni prodotte dal laboratorio sono di proprietà e protette dai Regents of the University of California. Dato che l'Università è una istituzione pubblica, le informazioni prodotte dal laboratorio sono soggette al California Public Records Act e ai vari Freedom of Information Acts.

Terza Parte

CONCLUSIONI

Capitolo 1.

INTRODUZIONE: OBIETTIVI

In questa parte del rapporto cercheremo di trarre alcune prime conclusioni dall'analisi dei cinque casi studio selezionati, che possano fornire un contributo al dibattito relativo alla creazione di un Urban Center a Milano.

Le conclusioni sono quindi divise in tre parti principali.

La prima parte è dedicata all'individuazione di quegli elementi di specificità della situazione statunitense che svolgono un ruolo determinante nello strutturare le condizioni entro cui gli urban center che abbiamo preso in considerazione si sono potuti efficacemente sviluppare. In sostanza in questa parte cercheremo di mettere in evidenza i limiti alla riproducibilità di esperienze come quelle analizzate nel caso italiano, e milanese in particolare. In assenza di questi elementi gli urban center che abbiamo analizzato non avrebbero potuto svilupparsi.

La seconda parte è dedicata all'individuazione degli eventuali elementi di omogeneità riferibili ai cinque casi studio. Nell'introduzione avevamo messo in evidenza come la definizione 'urban center' abbia più di un elemento di indeterminatezza, prestandosi a interpretazioni diverse. Il numero di casi analizzati è certamente limitato: d'altro lato nella selezione si è cercato di ampliare quanto più possibile il campo di analisi, prendendo in considerazione esperienze da più punti di vista molto diverse fra loro. E' proprio per questo motivo che l'individuazione di elementi di omogeneità può forse essere utile alla costruzione di un modello, ad avvicinarsi ad una definizione più strutturata di questo tipo di servizio, che potrebbe certamente aiutare nella ricerca di una soluzione adeguata a Milano.

Come vedremo, l'ipotesi sostenuta è che in effetti l'analisi dei cinque casi consenta di abbozzare un modello generale di Urban Center.

La terza parte, infine, cerca di individuare, sulla base delle ipotesi avanzate nelle parti precedenti, gli elementi di trasferibilità al caso milanese, cioè in sostanza gli insegnamenti che è possibile trarre, a livello generale, dall'analisi dell'esperienza statunitense per la costruzione di una proposta a Milano. Va sottolineato che obiettivo del presente lavoro non è quello di definire gli elementi progettuali di un ipotetico urban center milanese. In questo senso la parte finale utilizza solo parzialmente i risultati del lavoro. I cinque casi forniscono più di uno spunto in questo senso. E' augurabile che esistano le condizioni per poterli utilizzare proficuamente.

Capitolo 2.

LE SPECIFICITÀ DEL CASO STATUNITENSE

Ci sono due elementi di contesto che rendono in generale le esperienze statunitensi difficilmente replicabili (riproducibili nella forma attuale) nel caso italiano: in primo luogo il ruolo determinante svolto da una categoria di attori praticamente assente dallo scenario delle politiche urbane italiane, cioè le fondazioni; in secondo luogo il carattere 'maturo' dei network decisionali attivi nelle politiche urbane nelle città americane, che per alcuni versi sono profondamente diversi da quelli presenti nel caso milanese.

2.1. IL RUOLO DELLE FONDAZIONI

Come dovrebbe apparire evidente dalle monografie relative ai casi studio (nella seconda parte del rapporto), il ruolo svolto dalle fondazioni nelle vicende che abbiamo analizzato è estremamente rilevante, non solo per il successo delle iniziative, ma spesso per la loro sopravvivenza. E mentre si può forse affermare che nella situazione statunitense le fondazioni svolgono un ruolo di supplenza nei confronti di politiche publiche spesso limitate sul piano dell'impegno finanziario, ciò che si vuole qui mettere in evidenza è che la specificità dell'attore fondazione rende il suo intervento non semplicemente sostitutivo dell'intervento dello Stato, ma cambia alcuni elementi chiave dei processi decisionali. Due elementi vanno messi in evidenza, a questo proposito.

Il primo elemento è relativo ai casi di Urban Center che abbiamo analizzato. L'intervento delle fondazioni mette a disposizione risorse rilevanti in tutti i casi che abbiamo considerato, determinando le condizioni economiche per la funzionalità dei centri. Questo è vero per SPUR (il principale finanziatore non è propriamente una fondazione, ma il modello è molto simile a quello delle 'company foundations'); è vero per la Philadelphia Foundation for Architecture; è vero per l'Urban Center di New York. I casi in cui questo aspetto è particolarmente evidente sono poi PICCED, che vive su contributi di questo tipo anche se vende i propri prodotti; e le iniziative della New School. L'Environmental Simulation Center è stato addirittura promosso da alcune fondazioni, che ne hanno poi sostenuto finanziariamente la realizzazione e i primi anni di attività.
Ma l'aspetto centrale dell'impegno finanziario delle fondazioni nei confronti degli urban center è che non solo di risorse economiche si tratta, ma, e in modo decisivo, di risorse politiche.
Le fondazioni si presentano, rispetto ai processi che stiamo prendendo in considerazione, come soggetti 'neutri'. Scelgono di sostenere una specifica iniziativa sulla base di obiettivi politici di

carattere generale, questo è evidente, ma non si costituiscono come attori nei processi decisionali sui quali l'Urban Center interviene: non hanno interessi su quella posta in gioco. Così è vero che la Ford Foundation favorisce lo sviluppo di un approccio 'dal basso' nelle politiche di rinnovo urbano, basato sul rafforzamento del ruolo degli attori locali, ma senza dubbio, in una vicenda come quella descritta alla scheda 13., essa non viene riconosciuta dagli attori in conflitto fra loro come una delle parti in causa.

L'esito del carattere 'neutro' delle fondazioni in termini di efficacia dell'azione degli Urban Center (di quelli che abbiamo preso in considerazione) è evidente. Essendo sostenuti finanziariamente dalle fondazioni, essi sono in grado di presentarsi come soggetti al di sopra delle parti nei confronti degli altri attori, e di legittimarsi quindi, a seconda dei casi, come mediatori, o come arene dei processi decisionali. Ciò che non succederebbe, ovviamente, se l'Urban Center fosse un servizio dell'amministrazione comunale, con i conseguenti meccanismi di controllo politico, e soprattutto con un imprimatur che avrebbe implicato il suo riconoscimento, da parte degli altri partecipanti, come soggetto 'di parte'.

Questo è un punto molto rilevante, che riprenderemo nel capitolo successivo, perchè ha a che fare con il modello generale che definisce le organizzazioni che stiamo analizzando. Per ora è però importante rilevare come il ruolo delle fondazioni risulti decisivo nel distribuire agli Urban Center allo stesso tempo risorse economiche e risorse politiche.

In questo senso l'intervento delle fondazioni non può essere inteso - restrittivamente - come una semplice sostituzione all'intervento dello Stato.

Il secondo elemento che definisce il ruolo delle fondazioni nei processi decisionali delle politiche urbane che stiamo prendendo in considerazione riguarda il rapporto con altri attori, e in particolar modo gli attori di livello locale. L'esistenza di un ambito di finanziamento non regolato politicamente e fuori dalle logiche di mercato ha consentito un notevole sviluppo di forme di associazionismo locale. Le fondazioni sono intervenute in misura consistente nel favorire lo sviluppo di questa categoria di attori delle politiche urbane, come in parte documentato nella scheda 19.

Si può forse affermare, di conseguenza, che le fondazioni non solo hanno contribuito alla costituzione e allo sviluppo degli Urban Center, ma hanno anche partecipato alla determinazione di alcune delle condizioni più rilevanti per la loro operatività nello scenario dei processi decisionali in materia di politiche urbane. Tratteremo questi temi nel paragrafo che segue.

Scheda 19.

• L'IMPEGNO DELLE FONDAZIONI NELLE POLITICHE URBANE

L'edizione del 1993 del Foundation Directory censisce 6.334 fondazioni negli USA, coprendo meno di un quinto delle fondazioni attive nel paese, ma più del 90% dei fondi stanziati. Nel 1991 le fondazioni censite hanno distribuito più di 8 miliardi di dollari.
E' purtroppo difficile, sulla base delle informazioni esistenti, individuare la quota dei finanziamenti destinati al settore che qui ci interessa, cioè agli attori locali delle politiche urbane.

Può essere utile, in alternativa, descrivere l'impegno - rilevante non solo dal punto di vista quantitativo, ma per l'impatto che ha determinato nella formazione delle politiche - sviluppato dalla maggiore delle fondazioni americane, la Ford Foundation. Seguono, a titolo esemplificativo, alcune informazioni di base riguardanti alcune delle fondazioni che sono state citate nei casi che abbiamo preso in considerazione.

Ford Foundation
La Ford Foundation ha un capitale nel 1991 di 6,2 miliardi di dollari, e nello stesso anno ha distribuito contributi per più di 240 milioni di dollari.
La Ford Foundation è intervenuta direttamente nella formazione delle politiche di rinnovo urbano, favorendo lo sviluppo di un approccio dal basso, in alternativa ai programmi di 'slum clearance', e l'espansione del modello delle Community Development Corporations. In particolare è un programma della fondazione - chiamato "Gray Areas Program" - nei primi anni sessanta a costituire il principale riferimento per la definizione delle 'community action agencies' della presidenza Johnson. All'inizio degli anni settanta la fondazione sosteneva finanziariamente 91 Community Development Corporations in tutto il paese, da Brooklyn al Delta del Mississippi a Watts. In un ventennio, 170 milioni di dollari di finanziamenti sono stati distribuiti a questi soggetti dalla Ford Foundation.
I programmi della fondazione hanno compreso inoltre il sostegno alle organizzazioni di assistenza tecnica alle corporation locali, come per esempio PICCED, e la definizione di programmi innovativi di finanziamento.
Il caso più significativo è quello di LISC - Local Initiatives Support Corporation - una agenzia avente funzioni di 'banca' che fornisce supporto finanziario alle Community Development Corporations, concepita dalla fondazione nel 1977 e realizzata, insieme a sei grandi imprese, nel 1980, con un capitale iniziale di circa 30 milioni di dollari.
Un'altra iniziativa lanciata dalla Ford Foundation, e ripresa da altre fondazioni, è quella dei "program related investments", per concedere prestiti a tassi agevolati alle organizzazioni locali: nel 1986 tali prestiti avevano raggiunto una quota di 70 milioni di dollari.
Infine, nel 1982, la fondazione apre un nuovo programma destinato a organizzazioni appena costituite o anche gruppi di residenti intenzionati a costituire una corporation locale, allo scopo di favorire l'assunzione di personale qualificato con salari competitivi, e di intraprendere le prime azioni per la raccolta di contributi da altri finanziatori. In quattro anni sono stati distribuiti finanziamenti per 30 milioni di dollari a circa 30 Community Development Corporations in venti città. Questo programma è anche caratterizzato da una evoluzione nel rapporto fra fondazione e soggetti finanziati. La Ford Foundation ha infatti promosso la realizzazione di accordi cooperativi fra la fondazione stessa, le amministrazioni locali e le fondazioni locali sia per la raccolta dei finanziamenti, sia per la selezione delle domande, cercando così di allargare la rete degli attori coinvolti nell'iniziativa.

New York Community Trust
E' la 17° fra le maggiori fondazioni negli Stati Uniti, e la 9° per quanto riguarda la distribuzione di fondi nel 1991.
Il New York Community Trust è una community foundation (gestisce cioè i fondi provenienti da più donatori, ed opera in un'area territoriale delimitata) costituita nel 1923. Nell'anno fiscale 1991 il capitale è di più di un miliardo di dollari, mentre i fondi distribuiti ammontano a 68 milioni di dollari.

Per statuto i fondi possono essere distribuiti solo per iniziative nell'area metropolitana di New York, nei seguenti campi: servizi sociali, servizi alla famiglia, senzacasa, occupazione, donne, anziani, droga, community development, urban development, energia, ambiente, formazione, arte, diritti umani, immigrazione, servizi legali, salute, AIDS.
I programmi che il Trust considera in modo privilegiato sono:
- bambini, giovani e famiglie, su questioni relative a indigenza e senzacasa, abuso di droghe, assistenza ai giovani;
- community development e ambiente, includendo civic affairs, recupero, sviluppo economico, housing, rivitalizzazione di quartieri, assistenza tecnica;
- formazione, arte e scienze umane;
- salute e persone con bisogni speciali: politiche e servizi di assistenza, ricerca biomedica, AIDS, bambini e giovani portatori di handicap, anziani e malati mentali.

J.M. Kaplan Fund, Inc.
E' una fondazione indipendente nata nel 1948 e, nella forma attuale, nel 1975. Il capitale nel 1991 ammonta a 86 milioni di dollari, e i contributi concessi nello stesso anno a più di 6 milioni di dollari.
Stanzia fondi per iniziative nell'area di New York nei seguenti campi: ambiente, agricoltura, preservazione dei valori storici, architettura, sviluppo rurale, urban affairs, civic affairs, diritti civili, senzacasa, arte, musei, biblioteche.

Charles H. Revson Foundation
E' una fondazione indipendente costituita nel 1956. Il capitale nel 1991 ammonta a più di 80 milioni di dollari, e i fondi distribuiti nello stesso anno a più di 5 milioni di dollari.
La fondazione seleziona iniziative nell'area di New York in materia di questioni urbane e politiche pubbliche (con riferimento particolare ai problemi della città, ma anche rispetto alle politiche di livello nazionale); formazione ed istruzione superiore; politiche in materia di ricerca biomedica; filantropia per comunità ebraiche. Enfasi particolare sui programmi relativi al futuro di New York, ai problemi di governo, alle minoranze.

Andy Warhol Foundation for the Visual Arts
Costituita nel 1987 sulla base di una donazione dell'artista. Il capitale nel 1991 ammonta a più di 100 milioni di dollari; ha distribuito nello stesso anno finanziamenti per circa 5 milioni di dollari.
La fondazione concede contributi a organizzazioni non-profit che operano prevalentemente nel settore delle arti visive.
Le aree specifiche di intervento comprendono:
- programmi per istituzioni (musei, università, ecc.) relativi alla presentazione innovativa delle arti visive, con enfasi sulla diffusione verso strati più ampi della popolazione;
- programmi per la diffusione dell'insegnamento delle arti visive;
- supporto alla protezione degli edifici di valore architettonico, e per le organizzazioni che promuovono la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali in materia di politiche urbane.

2.2. NETWORK PLURALI

Il secondo rilevante elemento di specificità del caso statunitense rispetto a quello italiano e milanese in particolare riguarda la notevole complessità dei network decisionali che definiscono le politiche urbanistiche, in particolar modo a livello locale.

I processi decisionali sono spesso particolarmente affollati, con attori ben attrezzati sul piano della disponibilità di risorse economiche, politiche, conoscitive. L'ipotesi che qui vorremmo sostenere

(nel paragarafo finale cercheremo di trarre alcune considerazioni a questo proposito rispetto al caso milanese) è che, lontano dall'essere un fattore di inefficacia, la complessità dei network appare come una significativa condizione per il miglioramento delle politiche urbanistiche.

Vale la pena qui di evidenziare due aspetti di particolare rilievo. In primo luogo la capacità organizzativa degli attori di livello locale. In secondo luogo la presenza di una serie di elementi che evidenziano come, a diversi livelli, si sia sviluppata la coscienza fra gli attori 'tradizionali' delle politiche urbanistiche della necessità di considerare la pluralità dei network decisionali più come una risorsa che come un vincolo all'efficacia delle politiche.

Un terzo settore locale

Ciò che colpisce l'osservatore italiano anche ad una prima sommaria analisi dei processi decisionali in materia di politiche urbanistiche è la presenza di una moltitudine di attori a livello locale con notevoli capacità di azione.

E soprattutto con una capacità organizzativa che è del tutto sconosciuta, a questo livello, nel contesto italiano.

Si tratta nella maggior parte dei casi di associazioni non profit costituite da gruppi di cittadini residenti in una determinata area, per affrontare questioni molto specifiche (come per esempio la protezione di un parco, o l'opposizione a un progetto) o più generali (come tipicamente lo sviluppo integrato di un quartiere). Spesso dotate di una struttura organizzativa anche minima, utilizzando lavoro volontario, tali associazioni hanno l'opportunità di accedere a varie fonti di finanziamento (come per esempio le fondazioni, o i programmi federali e statali), riuscendo in tal modo a sviluppare diverse attività.

Un esempio molto interessante è rappresentato dalle Community Development Corporations, un modello nato nei primi anni sessanta per la gestione 'dal basso' di progetti di rinnovo urbano in alternativa ai programmi di slum clearance. Diverse generazioni di questo tipo di associazioni si sono succedute nel corso degli anni. Durante gli anni ottanta più di 1000 nuove Community Development Corporations sono state costituite negli USA.

Gli elementi principali che ne definiscono la struttura e le attività sono così sintetizzabili:

- le Community Development Corporations nascono prevalentemente in parti della città caratterizzate da profondi problemi di degrado fisico e sociale;
- sono originate dalla iniziativa dei residenti e assumono la forma di non profit association sotto il controllo dei residenti stessi;
- hanno l'obiettivo primario di realizzare interventi per il recupero del quartiere, solitamente entro un'ottica integrata che comprende progetti di sostegno all'occupazione, realizzazione o rinnovo di abitazioni, creazione di servizi sociali autogestiti, ecc.
- hanno accesso ad appositi programmi di finanziamento di livello federale, statale e locale, oltre a basarsi sul sostegno delle fondazioni;

- svolgono un importante ruolo di rappresentanza degli interessi locali nei processi decisionali che riguardano l'area.

La presenza di questi soggetti nelle aree-problema della città tende a costituire una notevole capacità di intervento del locale nei processi di costruzione delle politiche urbanistiche, non solo in termini di opposizione, ma soprattutto nella definizione delle proposte e nella contrattazione con gli altri attori.

Complessivamente, la differenza rispetto alla situazione italiana è notevole, specialmente se pensiamo alle conseguenze in termini di ruolo svolto nell'ambito dei processi decisionali.

E' vero infatti che gli attori locali americani assumono molto spesso un atteggiamento conflittuale, esercitando forme di opposizione tanto più efficaci quanto maggiori sono le risorse disponibili. Ma è altrettanto vero che proprio la disponibilità di risorse rende questi attori in grado di assumere un ruolo attivo nei processi decisionali, esprimendo una capacità progettuale, di gestione dell'interazione con gli altri attori, di consuetudine alla negoziazione, e non ultimo una capacità realizzativa che non è certamente rilevabile nella situazione italiana.

Quest'ultima appare caratterizzata dalla polarizzazione fra due tipi di attori. Da un lato il mondo della cooperazione, che è quanto di più vicino esista alle Community Development Corporations, rimanendone molto distante. Dotate probabilmente di risorse economiche molto più consistenti, le nostre cooperative non hanno quasi mai un così stretto rapporto con il locale, e certamente non sono vengono costituite per iniziativa dei residenti. Eterodirette, settoriali, non hanno obiettivi di rappresentazione dei bisogni locali nei confronti degli altri attori, sempre più simili come sono a dei normali operatori immobiliari.

Dall'altro lato l'eterogeneo e instabile mondo dei comitati di residenti, in larga maggioranza costituiti attorno a una specifica issue, privi di risorse e quindi di una struttura organizzativa anche minima, quasi inevitabilmente portati ad assumere atteggiamenti di tipo NIMBY, di opposizione che non riesce a costruire approcci ai problemi urbani alternativi a quelli che cercano, spesso con successo, di ostacolare.

Gestire la complessità

E' estremamente importante notare, specialmente per le implicazioni rispetto alla situazione milanese, come da più parti nel caso statunitense si sia sviluppata la coscienza che la 'openness' dei processi decisionali, e in particolare l'apertura nei confronti degli attori di livello locale, costituisca una risorsa significativa. Più che dalla ricerca di soluzioni di riduzione della complessità (per via autoritativa e/o attraverso strategie deregolative), le vicende che abbiamo analizzato sono caratterizzate dalla costruzione del consenso attraverso l'apertura dei processi.

E, ancora più significativo, segnali dell'affermazione di tale coscienza sono individuabili nelle tre principali categorie di attori: la pubblica amministrazione, i promotori privati, gli esperti e i professionisti. Vediamone alcuni esempi.

Per quanto riguarda la pubblica amministrazione, New York ha introdotto nel corso degli anni modifiche al City Charter - lo statuto della città - che hanno progressivamente introdotto meccanismi partecipativi nei processi decisionali. Dalla istituzione dei Community Boards nel 1975, all'introduzione dell'uso dei public hearings a diversi livelli - quello locale, nei Community Boards, e quello cittadino - fino, più recentemente, alla definizione di nuovi strumenti di pianificazione di livello locale, i Community Plans, basati su meccanismi partecipativi.

Abbiamo visto inoltre come diversamente, in California, l'uso del referendum sia particolarmente diffuso anche in materia di pianificazione urbanistica.

Molto interessanti appaiono alcune recenti iniziative progettuali di larga scala, in cui i promotori privati hanno adottato un approccio basato sulla definizione consensuale e 'interattiva' del progetto, coinvolgendo tutte le parti in causa nel disegno della soluzione progettuale. Ne rendiamo conto nelle schede 20. e 21. Va notato che nel caso del Bronx Center il progetto è stato definito sulla base di una intensa attività di coinvolgimento della popolazione.

Infine, è sul versante degli esperti e delle associazioni professionali che si assiste a una crescente mobilitazione per contribuire a favorire la partecipazione degli attori locali ai processi decisionali.

Gli stessi casi che abbiamo analizzato testimoniano questa tendenza. Nel corso degli ultimi anni abbiamo infatti la creazione dell'Environmental Simulation Center e del Community Development Research Center presso la New School for Social Research, l'avvio del Planning Center da parte della Municipal Art Society. Interessante è inoltre l'iniziativa della sezione di Philadelphia dell'American Institute of Architects (di cui si rende conto nella scheda 22.). Ovviamente si tratta solo di esmpi, che però acquisiscono un particolare valore se si tiene conto che l'obiettivo di questo lavoro non era quello di censire le iniziative di questo tipo.

In sostanza, la presenza di attori locali strutturati da un lato, la diffusa sensibilità ad un approccio del tipo 'consensus-building' ai problemi di efficacia delle politiche urbane, contribuiscono a determinare una situazione di contesto in cui gli Urban Center che abbiamo analizzato riescono a muoversi efficacemente.

Di più, si può forse affermare che, almeno a livello locale, l'azione delle organizzazioni che abbiamo analizzato ha contribuito all'affermazione di questo approccio fra gli attori partecipanti alle politiche urbanistiche.

Scheda 20.

• RIVERSIDE SOUTH: DAL CONFLITTO A UN PROGETTO COLLABORATIVO

La vicenda ruota attorno al riutilizzo della più vasta area inutilizzata di Manhattan, la Penn Central railyards, che costeggia lo Hudson River nel tratto compreso fra la 59° e la 72° strada, per una superficie di 76 acri. L'area è attraversata longitudinalmente, in prossimità del fiume, da una autostrada urbana sopraelevata, la "Miller Highway", che chiude completamente l'accesso alla costa.
Il promotore immobiliare Donald Trump aveva presentato nel 1988 un progetto di sviluppo dell'area comprendente edilizia residenziale per 7.600 appartamenti, un grande centro commerciale, uffici, quello che avrebbe dovuto essere il più alto edificio del mondo (150 piani) e parcheggi per 7.400 auto. Con scarsa modestia, il quartiere avrebbe dovuto chiamarsi "Trump City".
Il progetto suscita l'immediata reazione degli abitanti della zona, che organizzano una forte opposizione e costituiscono una associazione non-profit per gestire il conflitto, Westpride. A parte le dimensioni, ciò che suscita la reazione della comunità locale è il contenuto progettuale: l'intero complesso verrebbe costruito su una enorme piattaforma, bloccando l'accesso e la vista al waterfront. Parte della piattaforma andrebbe a sovrapporsi al fiume.
Il dibattito si sposta immediatamente al livello cittadino, e Westpride trova il sostegno di un vasto settore dell'opinione pubblica e delle associazioni di settore, fra cui la Municipal Art Society.
D'altro canto l'associazione si rende conto che la strategia più efficace non può essere quella della semplice opposizione al progetto di Trump: la proprietà - privata - dell'area implica che, anche ottenendo il fallimento della proposta, il problema si potrebbe riproporre in futuro, magari con un altro promotore immobiliare.
Westpride fonda quindi la sua strategia su due elementi principali: cogliere l'iniziativa di Trump come occasione per avviare un processo di sviluppo dell'area, trasformare una iniziativa privata in una politica pubblica, coinvolgendo altri attori nel processo.
Viene quindi affidato a un architetto - Paul Willen - che aveva già realizzato progetti sulla stessa area negli anni precedenti per altri promotori privati, l'incarico di mettere a punto una proposta alternativa, che prenderà il nome di "civic alternative".
Due anni di conflitto e di negoziazioni portano ad una soluzione inattesa e per molti versi innovativa.
All'inizio del 1991 Donald Trump rinuncia a "Trump City" e dichiara la disponibilità a realizzare il progetto definito da Westpride. In marzo il progetto viene ufficialmente presentato e sostenuto dal sindaco di New York Dinkins e dal governatore dello Stato Cuomo. Ma l'aspetto più interessante è la costituzione, nel maggio dello steso anno, di una società, la Riverside South Planning Corporation, di cui fanno parte: la Trump Organization, Westpride, la Municipal Art Society, il Natural Resources Defense Council, il Park Council, la Regional Plan Association, il Riverside Park Fund. La direzione viene attribuita a Richard A. Kahan, presidente di Urban Assembly, una associazione che si occupa di favorire la costruzione del consenso su iniziative su larga scala. Alla Corporation viene affidato il compito di definire il progetto nella sua versione finale, sulla base di un rapporto di collaborazione fra le varie organizzazioni coinvolte.
Il progetto viene affidato allo studio Skidmore, Owings & Merrill e a Paul Willen.
Gli elementi principali della proposta sono i seguenti:
- spostamento dell'autostrada verso l'interno, in parte a livello stradale, in parte in tunnel sotterraneo, in modo da recuperare l'accesso alla costa;
- creazione di un parco lungo la costa per complessivi 18,5 acri, che vengono ceduti gratuitamente dal promotore alla città;
- eliminazione del centro commerciale;
- riduzione delle volumetrie previste di circa il 25% per la parte residenziale;
- ridefinizione del disegno di progetto, riprendendo la struttura urbana della zona.

La proposta è stata definita tenendo conto al tempo stesso della fattibilità economica e delle esigenze espresse a livello locale. Il risultato maggiormente significativo è il recupero dell'accesso alla costa e la creazione del parco, che migliorano nettamente la situazione rispetto allo stato di fatto.
Ma la realizzabilità del progetto è legata all'intervento di altri attori, pubblici. In particolare, l'elemento di complessità è legato allo spostamento della West Side Highway.
Nel 1992 la New York State Development Corporation ha completato il progetto di fattibilità per la rilocalizzazione dell'autostrada, finanziato dallo Stato di New York.
E' stato ottenuto inoltre un finanziamento federale di 19,5 milioni di dollari per la redazione dell'Environmental Impact Assessment, del progetto esecutivo, e per il primo anno di lavori. La costruzione della nuova arteria dovrebbe essere avviata nel 1995.
La Corporation si occupa, negli anni seguenti, di mettere a punto il progetto definitivo, sulla base di una serie di public hearings, trattando alcuni dei principali elementi non ancora risolti: l'impatto del progetto sul sistema del trasporto pubblico, e in particolare sulla già congestionata stazione della metropolitana (IRT) della 72nd Street, ecc.
La fase realizzativa non è ancora stata avviata.

Scheda 21.

• BRONX CENTER: UN CASO DI PROGETTAZIONE PARTECIPATA SU LARGA SCALA

Il progetto per il Bronx Center viene avviato nel 1992, per iniziativa del presidente del Borough del Bronx (uno dei cinque che compongono la città di New York), Fernando Ferrer. L'idea di Ferrer è quella di definire un piano comprensivo per lo sviluppo di questa parte consistente del South Bronx, composta complessivamente da circa 300 isolati, sulla quale insistono una serie di progetti in corso di definizione e che dovrebbe essere oggetto di consistenti finanziamenti pubblici. L'elemento principale della strategia proposta da Ferrer è che tale piano deve essere definito e attuati sulla base di un ampio processo partecipativo della popolazione residente.
In questa operazione vengono coinvolti alcuni dei soggetti che stiamo prendendo in esame: il Pratt Institute Center for Community and Environmental Development e la Municipal Art Society con il suo Planning Center.
Viene formato uno Steering Committee nel giugno 1992, il cui presidente è Richard Kahan di Urban Assembly, una associazione che si occupa della promozione di strategie di consensus building nella definizione di progetti su larga scala.

Durante l'estate il processo viene avviato con la formazione di cinque working groups settoriali (Education, Economic Development, Health, Human Services), composti da esperti e da rappresentanti delle associazioni di residenti, che definiscono una serie di proposte iniziali, distribuite in un primo documento a 5.000 residenti nel quartiere.
Più di 500 persone partecipano a una serie di riunioni di discussione delle proposte che si svolgono nei mesi di ottobre e novembre in diversi punti del quartiere. Le riunione portano a una ridefinizione delle proposte e all'aggiunta di un nuovo tema, quello dei giovani, che porta alla conduzione di nuove riunioni con i giovani del quartiere.
Viene quindi definito un nuovo rapporto che, dopo una ulteriore verifica delle organizzazioni locali, e comprendendo una prima stima dei costi e delle possibili fonti di finanziamento, viene pubblicato nel maggio 1993.
Il 27 settembre 1993 si svolge un forum fra gli abitanti e gli esperti coinvolti, che porta alla formazione di undici working groups che si occupano della definizione delle strategie per l'implementazione del piano.

Nel novembre 1993 la City Planning Commission avvia la procedura per l'approvazione di un primo Urban Renewal Plan relativo alla costruzione di 1.700 nuovi appartamenti nell'area di Melrose Commons. Il piano viene rifiutato dalle organizzazioni locali che avviano un processo di progettazione partecipata, cui partecipano anche rappresentanti dell'amministrazione e politici, che porta alla definizione di un nuova proposta, che ha attualmente sostituito la precedente nell'avanzamento della procedura di approvazione.

Scheda 22.

• COMMUNITY DESIGN COLLABORATIVE, PHILADELPHIA

Il Community Design Collaborative è una organizzazione non profit costituita nel 1991 dalla sezione locale dell'American Institute of Architects per prestare assistenza tecnica alle associazioni di quartiere intenzionate a sviluppare progetti e proposte di intervento nella propria area.

La soluzione è abbastanza interessante in quanto il Community Design Collaborative funziona come un interfaccia fra le associazioni locali e il mondo professionale. Ha una struttura interna molto limitata e si basa sul lavoro volontario di architetti e tecnici esterni. Un architetto può cioè mettersi in una sorta di lista di attesa, dichiarando la propria disponibilità a fornire prestazioni a costi contenuti, gestita dal centro.
Il centro riceve richieste dai gruppi locali e, sulla base delle esigenze espresse, seleziona uno dei volontari e organizza una riunione fra cliente e tecnico per verificare la fattibilità della consulenza.
Il centro si occupa soprattutto di regolare il rapporto fra cliente e professionista, stabilendo una serie di regole di comportamento e verificando lo standard del lavoro. Ogni volontario accettato deve frequentare un breve corso che chiarisce gli scopi del lavoro e il tipo di rapporto che deve essere definito con il cliente.

Il tipo di servizi forniti comprende:
- individuazione e selezione dell'area di progetto;
- studi di fattibilità;
- pianificazione urbanistica;
- servizi di grafica;
- supporto nelle procedure;
- analisi finanziarie preliminari;
- formazione ai clienti sul processo costruttivo;
- informazioni sui meccanismi di finanziamento.

Il servizio viene fornito a pagamento. Il costo viene stabilito di comune accordo fra il cliente, il centro, e il volontario che presta il servizio sulla base delle dimensioni del lavoro e delle possibilità economiche del cliente.
Il tipo di servizi forniti esclude tassativamente la realizzazione di progetti esecutivi. L'obiettivo del centro è cioè quello di fornire a basso costo le risorse necessarie ad avviare la realizzazione di un progetto, e ad arrivare a un punto di formalizzazione dell'iniziativa tale da poter avviare la ricerca di finanziamenti per la sua realizzazione.
Il cliente è libero di assumere il tecnico che ha prestato l'assistenza - fuori dal rapporto con il centro - per la realizzazione delle fasi esecutive del progeto, ma non è tenuto a farlo.

Il centro ha finora prestato assistenza a una quarantina di progetti a Philadelphia e nella regione: di questi circa la metà sono stati completati.

Capitolo 3.

GLI URBAN CENTER: UN MODELLO COMUNE?

In questo paragrafo cercheremo di individuare gli elementi di omogeneità dei casi analizzati, con riferimento al modello che ciascuno di essi propone. Cercheremo cioè di verificare la possibilità di individuare un modello comune a questi esempi, nonostante le notevoli diversità che li caratterizzano.

In effetti almeno tre elementi significativi di omogeneità consentono di avanzare alcune prime ipotesi riguardo alle caratteristiche generali di un Urban Center.

Prima di tutto è però necessario notare che il più generale tratto caratteristico di questi casi è che gli Urban Center nascono come soggetti che hanno come obiettivo principale quello di migliorare l'efficacia delle politiche pubbliche.

3.1. IL CIRCOLO VIRTUOSO EDUCATION ⇔ADVOCACY

In modi diversi, i cinque casi interpretano un modello analogo. Tale modello è definito in primo luogo dall'esercizio di due funzioni. Una prima funzione è sintetizzata dalla definizione di 'education', che comprende una ampia gamma di attività che vanno da quelle di divulgazione a programmi di vera e propria formazione. Dalle riunioni periodiche organizzate da SPUR, ai corsi per le scuole elementari ideati dalla Philapdelphia Foundation for Architecture, all'attività espositiva dell'Urban Center di New York, ai corsi di formazione organizzati da PICCED, gli Urban Center diffondono conoscenza sui temi dello sviluppo urbano, delle politiche urbanistiche, dell'architettura, ecc.

Il ruolo rilevante svolto dalle università in alcuni dei casi analizzati mette in evidenza la 'vocazione' di queste istituzioni. E' importante rilevare (ritorneremo su questo tema più avanti) che l'attività da 'centro di documentazione', cioè di semplice fornitura di informazioni sulla base di richieste specifiche dell'utente, è abbastanza ridotta, e certamente non definisce in via prioritaria le caratteristiche dei cinque casi. Così come anche l'attività da 'centro di ricerca'.

La seconda funzione è generalmente indicata nei documenti delle associazioni come attività di 'advocacy'. Si tratta in realtà della mobilitazione di questi soggetti nell'ambito di specifici processi decisionali, prevalentemente, anche se non esclusivamente, a livello locale. E sulla base di una

selezione delle issue che risponde alla rappresentazione dei problemi delle politiche di cui ciascun centro si fa portatore.

Ora, il principale tratto caratteristico dei casi che abbiamo analizzato sembra essere la interdipendenza fra queste due principali funzioni. Questo aspetto è stato esplicitamente rilevato nel caso della Philadelphia Foundation for Architecture, ma è facilmente rilevabile come esso sia applicabile, anche se con sottolineature diverse, agli altri casi analizzati. E' certamente verificabile nel caso di SPUR, il cui modello è basato sulla trasmissione delle conoscenze come condizione per la generazione di proposte che vengono immesse nel processo decisionale. Così come nel caso di PICCED, in cui l'attività formativa è finalizzata a costruire attori locali in grado di muoversi efficacemente nelle politiche, e di rendersi autonomi dall'attività di servizio del centro.

Questo sembra essere quindi un primo significativo elemento che definisce la specificità degli Urban Center, come istituzioni che fondano la loro strategia di azione sul circolo virtuoso "Education ⇔Advocacy". Obiettivo degli Urban Center è intervenire per migliorare l'efficacia delle politiche facilitando la diffusione e l'utilizzo delle risorse conoscitive disponibili.

3.2. NEUTRALITÀ NEI PROCESSI, FORTE ORIENTAMENTO NELLA DEFINIZIONE DEL PROBLEMA.

I cinque casi sono basati, per quanto riguarda la posizione occupata nel processo decisionale, sulla interazione fra due elementi complementari.

Gli Urban Center - questo è il primo elemento - si presentano come attori neutrali nei processi decisionali in cui sono coinvolti. Neutrali nel senso di 'al di sopra delle parti' o di 'rappresentativi di tutte le parti in causa'.

Nel primo caso essi tendono a svolgere un ruolo di mediazione nell'ambito dei processi. Il caso più evidente è quello dell'Environmental Simulation Center, in cui l'obiettivo esplicito è proprio quello di assistere il processo decisionale mettendo a disposizione metodologie e tecnologie utili ad una efficiente ed efficace costruzione del consenso attorno a una specifica issue, come un progetto di sviluppo o la modifica dello zoning in una parte della città. Ma, analogamente, anche PICCED tende a svolgere un ruolo di mediazione nei processi, fornendo l'assistenza necessaria alla realizzazione delle iniziative di sviluppo locale che costituiscono l'ambito privilegiato del suo intervento, non solo per quanto riguarda gli aspetti puramente tecnici (nella definizione del progetto, nella identificazione dei meccanismi e delle fonti di finanziamento, ecc.), ma anche per quanto riguarda gli aspetti di relazione fra gli attori. Ad esempio nel rapporto fra amministrazione comunale e gruppi locali.

Nel secondo caso - quello della 'rappresentatività' - gli Urban Center tendono a presentarsi come 'arene' del processo decisionale. Il loro compito è quello di definire le condizioni - o il luogo - per una più efficace interazione fra gli attori. Si tratta di arene con diversi livelli di strutturazione. Ad un estremo sta probabilmente SPUR. Qui è la composizione stessa degli organismi di governo dell'associazione a rappresentare le diverse parti in causa: gli esperti, i civic groups, la business community. Le proposte prodotte dall'associazione costituiscono il risultato dell'interazione fra gli attori.

All'estremo opposto - basso livello di strutturazione - sta invece l'Urban Center di New York, che si caratterizza, come abbiamo visto nella ricostruzione, come uno spazio a disposizione degli attori per la costruzione del dibattito sulle questioni di politica urbanistica nella città.

Sia i 'mediatori' sia le 'arene' comunque trovano nella loro posizione neutrale una fondamentale condizione di legittimazione nei confronti degli altri attori. La possibilità per l'Environmental Simulation Center di riunire attorno al modello del progetto tutti gli attori è largamente determinata dalla fiducia che essi hanno riguardo al fatto che l'azione del centro non è di parte. La capacità di influenza di SPUR è determinata dall'ampio spettro di soggetti da esso rappresentati. Eccetera.

La condizione di neutralità è generalmente rafforzata dalla componente tecnica che in modi diversi caratterizza i casi analizzati. Così l'Environmental Simulation Center è parte di una università, e il suo contributo è fondamentalmente tecnico-scientifico; sia l'Urban Center di New York sia la Philadelphia Foundation for Architecture sono caratterizzati dalla presenza consistente di esperti; ancora la matrice universitaria contribuisce in misura rilevante a legittimare PICCED. Infine, in tutti i casi, incide il già sottolineato ruolo dei soggetti finanziatori, cioé le fondazioni.

Ma, d'altro lato - questo è il secondo elemento - tutti i casi sono caratterizzati da un forte orientamento nella interpretazione delle politiche urbane, dei problemi emergenti, e delle possibili soluzioni.

In questo senso gli Urban Center non sono assolutamente neutrali: essi propongono un punto di vista in alcuni casi molto specifico, selettivo, ed è sulla base di tale punto di vista che le attività, ancora prima che le posizioni nei processi, vengono definite.

In quasi tutti i casi la presenza di una interpretazione 'forte' riguardo alla natura dei problemi delle politiche e delle soluzioni da praticare risulta particolarmente evidente.

La Philadelphia Foundation for Architecture, ad esempio, che pone la centralità del linguaggio dell'architettura come condizione per il miglioramento dell'efficacia.

PICCED, che fonda il proprio intervento sull'affermazione di un approccio "bottom up" nella costruzione delle politiche.

L'Environmental Simulation Center della New School for Social Research, che affronta il problema della conflittualità sulla base di una interpretazione del ruolo delle risorse conoscitive nei processi decisionali.

L'Urban Center di New York, che vede nell'allargamento dei network decisionali e nell'utilizzo del patrimonio culturale della città la condizione per il miglioramento delle decisioni assunte.

SPUR, che interviene sul problema della scarsa capacità decisionale costruendo al suo interno proposte consensuali.

Questo è un secondo importante tratto del modello. Gli Urban Center giocano la loro efficacia sulla capacità di legittimarsi come soggetti neutrali, ma la condizione per sviluppare una azione efficace è che la loro azione sia guidata da una interpretazione forte dei meccanismi, e dei problemi, del policy making.

3.3. CAPACITÀ INNOVATIVA

Gli Urban Center sono attori progettuali, che definiscono soluzioni innovative ai problemi di efficacia delle politiche urbane.

Quasi tutti i casi sottolineano questo aspetto. I centri si costituiscono come luoghi dell'innovazione, definendo soluzioni e promuovendole nei confronti degli altri attori. L'elemento di particolare interesse è che nella maggior parte dei casi si tratta di innovazioni di processo, che puntano a mutare le modalità di assunzione delle decisioni per renderle più efficaci.

Qualche esempio può essere utile per sottolineare questo aspetto.

Fra tutti, il caso più evidente è l'Environmental Simulation Center, che fonda la sua attività su una innovazione di processo (la visualizzazione del futuro come strumento per la costruzione del consenso).

Si pensi però a PICCED, e alla invenzione del prototipo di Mutual Housing Association.

Oppure alla mobilitazione della Municipal Art Society e dello stesso PICCED su iniziative innovative come il progetto di Riverside Park o quello del Bronx Center, che propongono entrambi modalità innovative di definizione delle scelte nei progetti a larga scala.

O infine al programma "City Visions" promosso dalla Philadelphia Foundation for Architecture.

Questo è quindi un terzo tratto del modello. Ruolo rilevante degli Urban Center è quello di farsi promotori dell'innovazione nei processi decisionali. La loro autonomia, il fatto di porsi spesso al centro di processi di mobilitazione delle conoscenze e delle capacità progettuali, il loro fondarsi su

interpretazioni forti dei problemi del policy making, li rende attori ideali per lo sviluppo dell'innovazione.

Capitolo 4.

ALCUNI SPUNTI PER L'INDIVIDUAZIONE DEGLI ELEMENTI DI TRASFERIBILITÀ

Se questa non è la sede per la definizione di una proposta di Urban Center per Milano, l'analisi dei cinque casi studio mette in evidenza alcuni aspetti che possono contribuire ad orientare il dibattito, se non altro perchè mettono in dubbio altrettanti elementi che sembrano aver caratterizzato la discussione sull'urban center milanese.

Una prima indicazione che risulta dall'esperienza statunitense riguarda la collocazione istituzionale dell'Urban Center. Se si pensa di realizzare una istituzione che risponda anche a livello generale al modello delle esperienze che abbiamo analizzato, e che sembra dimostrare un buon livello di efficacia, allora bisogna tenere presente che difficilmente essa potrà essere un servizio fornito dall'amministrazione comunale.

In questo caso infatti l'Urban Center non sarebbe in grado di proporsi come soggetto neutrale, non riuscirebbe ad esercitare un ruolo di mediazione che non gli verrebbe riconosciuto in quanto soggetto 'di parte'.

Questo aspetto della trasferibilità si scontra con uno degli elementi di specificità del contesto statunitense, e cioè con il ruolo svolto dalle fondazioni come finanziatori 'neutrali' degli urban center. Si potrebbe allora affermare che, entro questo filone di ragionamento, la condizione per realizzare un Urban Center a Milano è la mobilitazione di soggetti finanziatori che, se non sono fondazioni, devono essere in grado di presentarsi nei confronti degli utenti del servizio allo stesso modo neutrali, cioè non coinvolti nelle specifiche poste in gioco di volta in volta dibattute nell'ambito dell'Urban Center, anche se interessati al raggiugimento di un generale obiettivo di miglioramento dell'efficiacia delle politiche.

In questa sede non si tratta di fornire una risposta precisa: certamente però la sostanziale assenza delle fondazioni dallo scenario italiano sembra poter essere risolvibile attraverso la mobilitazione di soggetti diversi. Probabilmente la Camera di commercio potrebbe efficacemente candidarsi allo svolgimento di questo ruolo, così come le università, o le associazioni professionali.

Una seconda indicazione, messa in evidenza dall'analisi di questi casi, riguarda il rapporto fra conoscenza e decisione, nell'ambito delle politiche pubbliche.

In questo senso, la scarsa effettività di un approccio fondato sulla soluzione del problema della 'trasparenza amministrativa' (l'Urban Center come luogo di accesso a tutte le informazioni

disponibili riguardo ai processi decisionali in corso), esce confermato attraverso un altro percorso logico.

La disponibilità di informazioni - in senso stretto - non corrisponde automaticamente ad un aumento dell'accesso ai processi decisionali. Anzi, alcuni di questi centri si pongono proprio l'obiettivo del trattamento delle informazioni disponibili in modo tale da renderle utilizzabili nei processi.

L'esempio più evidente è quello dell'Environmental Simulation Center, e non è necessario riprenderne qui la descrizione.

Ma c'è di più. Un approccio che punti l'accento sulla 'distribuzione delle informazioni' riduce sostanzialmente uno degli elementi chiave su cui poggiano le esperienze che abbiamo analizzato, cioè quello dell'interazione.

Tutti i casi mettono in evidenza come questione cruciale quella dell'Urban Center come luogo che favorisce l'interazione fra gli attori, o che massimizza i risultati ottenibili (in termini di identificazione di problemi consensuali, di definizione di proposte, di analisi e di progettazione) dalla gestione dell'interazione fra gli attori.

La disponibilità di informazioni senza l'interazione (e senza una 'guida' del processo) rischia di diventare fattore di conflitto: senza interazione il modo di definire i problemi non cambia. Ciascun attore userà le maggiori informazioni disponibili per sostenere con maggiore forza la propria posizione, più che per metterla in discussione.

Il problema non è allora quello della disponibilità delle informazioni, se stiamo pensando all'efficacia delle politiche, ma quello del rapporto fra conoscenza e decisione.

Anche il caso di PICCED è esemplare da questo punto di vista: è evidente che il problema è quello della costruzione di risorse conoscitive come condizione per poter intervenire positivamente nei processi decisionali.

Una terza indicazione è poco più che un suggerimento, ed è relativo all'individuazione del livello di lettura che dovrebbe essere adottato per trarre spunti progettuali dall'analisi di questi casi. A parte gli elementi di specificità del caso statunitense, di cui abbiamo parlato in apertura del capitolo conclusivo (vedi cap.2), risulta evidente come i problemi specifici che almeno alcuni degli Urban Center si trovano a dover affrontare sono molto diversi (quanto meno per ciò che riguarda la loro scala) da quelli che affliggono una città come Milano.

L'esempio più calzante è quello di PICCED e della sua "lotta alla povertà". Naturalmente Milano non ha il Bronx e nemmeno East New York. Anche se forse questi problemi sono meno

visibili nella situazione milanese perchè sono stati a lungo esclusi dall'agenda politico amministrativa. Si pensi alla condizione delle periferie e dei grandi quartieri di edilizia pubblica.

E' chiaro quindi che il riferimento principale per cercare di ricavare spunti progettuali dalle esperienze che abbiamo analizzato è il rapporto fra il modello che ciascuno dei casi sottintende (dal punto di vista del ruolo dell'Urban Center nei meccanismi di policy making) e i problemi specifici di efficacia delle politiche urbane milanesi, così come abbiamo tentato di descriverli nella prima parte del rapporto.

C'è inoltre da tenere presente che i modelli non sono esclusivi, nel senso che non appare necessario ridurre il problema a quello della realizzazione di 'un' Urban Center. Tre dei casi presi in considerazione sono localizzati a New York, e, come è già stato sottolineato nel rapporto, si sono verificati più volte punti di contatto, lo sviluppo di azioni integrate, ecc. La rilevanza di una definizione del problema 'forte' come fattore di successo di queste iniziative (cap. 3.2.) rende possibile, e positiva, la convivenza di iniziative diverse, sviluppate da soggetti diversi.

Si può tentare allora di mettere in relazione i casi analizzati con la situazione milanese, per identificare gli elementi sui quali concentrare l'attenzione nello sviluppo di una eventuale attività progettuale.

Il caso apparentemente più lontano, nonostante il suo interesse (soprattutto per il modo in cui viene esplicitata la crucialità del circolo virtuoso Education⇔Advocacy), è quello della *Philadelphia Foundation for Architecture*. Soprattutto perchè l'enfasi sulla centralità del linguaggio dell'architettura - che ha un significato profondo nel contesto degli USA - risulta scarsamente efficace con riferimento ai problemi di efficacia delle politiche milanesi: il problema è semmai quello di mettere in discussione quell'approccio consolidato che tende a trasformare la maggior parte delle issue in soluzioni basate sulla realizzazione di contenitori fisici.

Il caso dell'*Urban Center* gestito dalla *Municipal Art Society* di New York è estremamente rilevante, e certamente efficace nel contesto in cui si è sviluppata. Il problema che nasce nell'ipotesi di una sua applicazione al caso milanese riguarda proprio le condizioni di contesto. Un modello, quale è quello dell'Urban Center di New York, basato sulla costituzione di una arena che dia accesso ad attori altrimenti poco visibili, presuppone l'esistenza di tali attori e la loro capacità di utilizzare efficacemente tale arena. Ora, se le ipotesi sviluppate nella prima parte del rapporto sono condivisibili, uno dei problemi chiave della situazione milanese è proprio l'assenza di attori in grado di sviluppare una capacità progettuale, o quantomeno propositiva, che permetta di massimizzare la presenza di una arena di questo tipo come strumento di miglioramento dei meccansimi di interazione fra i soggetti partecipanti.

Da questo punto di vista pare invece di estremo interesse l'esperienza di *PICCED*, che pone al centro della sua attività proprio l'obiettivo della costruzione di attori locali in grado di intervenire efficacemente nei processi. Una iniziativa sul modello di PICCED potrebbe rivelarsi - nell'ambito di

una strategia complessiva basata sullo sviluppo di un approccio *consensus building* - come un elemento chiave per il trattamento positivo dei blocchi decisionali determinati dalla sindrome NIMBY. Si tratta di verificare in che modo (con quali modifiche) si possa trasferire un modello applicato a problemi e a soggetti molto diversi da quelli che popolano lo scenario milanese.

In modo abbastanza simile sembra estremamente interessante il caso dell'*Environmental Simulation Center* della New School for Social Research di New York. Il problema trattato è molto simile (quello della soluzione dei conflitti paralizzanti), la soluzione molto diversa. Questo modello risulta particolarmente affascinante, pensando a Milano, soprattutto per la sua precisa circoscrivibilità. Le relazioni fra modello e contesto sono apparentemente deboli, nel senso che un centro come questo potrebbe essere replicato, così come è, in altre città che presentino gli stessi problemi, come Milano. Allo stesso tempo la metodologia della Environmental Simulation pare molto promettente sul piano dell'efficacia.

Infine *SPUR*, anch'esso caso che potrebbe fornire spunti di grande rilievo per la progettazione di un Urban Center milanese. Qui il nodo cruciale affrontato è quello dell'aumento della capacità di definire problemi (e proposte) consensuali, attraverso un intervento che è rivolto al network di attori nel suo complesso. Si tratta di un altro dei problemi chiave da trattare per aumentare l'efficacia delle politiche urbane a Milano. A prima vista la principale questione da affrontare, per quanto riguarda la trasferibilità, è quella della possibilità di costituire un soggetto - come SPUR - che riesca ad essere effettivamente rappresentativo di tutte le forze in gioco presenti nello scenario milanese. Questa infatti, come risulta dall'analisi di quell'esperienza, è la condizione fondamentale per garantire la legittimazione dell'attività del centro, e di conseguenza la capacità di intervenire efficacemente nei processi.

E' probabilmente a partire da una ulteriore riflessione su questi tre casi - e sui caratteri del contesto milanese - che si può avviare una vera e propria attività progettuale per la creazione di un Urban Center a Milano.

Tenendo presente che ai tre modelli fanno riferimento promotori potenziali diversi, e che di conseguenza anche l'individuazione dei soggetti interessati a questa iniziativa può incidere in modo sostanziale nella scelta fra le alternative.

E tenendo presente che il carattere non esclusivo di queste esperienze permette di percorrere strade diverse, senza che ciò impedisca di introdurre nuove soluzioni nel corso del tempo.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AA.VV. (1990), *Special Report. A Vision for London*, in «The Architects' Journal», vol.191, n.11, 14 March

AA.VV. (1991), *Special Report. Designing London*, in «The Architects' Journal», vol.193, n.16, 17 April

Abhau Marcy (1986), *Architecture in Education. A Resource of Imaginative Ideas and Tested Activities*, Foundation for Architecture, Philadelphia

Appleyard Donald, Lynch Kevin, Myer John R. (1964), *The View from the Road*, M.I.T. Press, Cambridge, Massachussets

Arcidi Philip (1988), *The Evolution of the Community Design Center*, in «The Architectural Student Journal», Spring

Assolombarda (1992), *Intervento per Milano. Descrizione del progetto*, Milano

Balducci Alessandro (1991), *Disegnare il futuro. Il problema dell'efficacia nella pianificazione urbanistica*, Il Mulino, Bologna

Balducci Alessandro (1994), *The Fall of statutory general planning and the uncertain search for a new form of planning in the Italian context: the case of Milan*, intervento al seminario "Shaping the urban future, International perspective and exchange", School for Advanced Urban Studies, Bristol

Balducci Alessandro (1995), *Progettazione partecipata nell'urbanistica fra tradizione e innovazione*, in «Urbanistica», n.103, febbraio

Bernard M. (1991), *The Road to Riverside South*, «The Livable City», n.15/2, June

Blumer Herbert (1971), *Social Problems as Collective Behaviour*, in «Social Problems», n.18

Boffi M., Cofini S., Giasanti A., Mingione E. (1975), *Città e conflitto sociale. Inchiesta al Garibaldi - Isola e in alcuni quartieri periferici*, Feltrinelli, Milano (III ed.)

Bosselmann Peter (1990), *Dynamic Simulation of Urban Environments: Twenty Years of Environmental Simulation at Berkeley*, Institute of Urban and Regional Development - Working Paper 509, University of California, Berkeley, January

Bronx Center Steering Committee (1993), *The Bronx Center. A Report to Bronx Borough President Fernando Ferrer from the Bronx Center Steering Committee*, New York

Civic Trust Regeneration Campaign (1989), *Regeneration. New Forms of Community Partnership*, Delta Press, Brighton

Crosta PierLuigi (a cura di) (1973), *L'urbanista di parte. Ruolo sociale del tecnico e partecipazione popolare nei processi di pianificazione urbana*, Franco Angeli, Milano

Daolio Andreina (a cura di) (1974), *Le lotte per la casa in Italia*, Feltrinelli, Milano

Dente Bruno (1993), *Procedure decisionali e destino dei progetti di trasformazione urbana*, Associazione degli Interessi Metropolitani, Milano

Dente Bruno, Fareri Paolo (a cura di) (1994), *Deciding about Waste Facilities Siting: Lessons from Cases of Success in Seven European Countries*, Istituto per la Ricerca Sociale, Milano

Department of City Planning, City of New York, *Plans, Programs and Policies 1980-1985*, New York, 1985

Dery David (1984), *Problem Definition in Policy Analysis*, University Press of Kansas, Lawrence

Dunn William (1981), *Public Policy Analysis. An Introduction*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs

Dunlap David W. (1992), *Impact of Zoning is Pretested on Computers*, in «The New York Times», June 14

Dunlap David W. (1994), *Rewriting Rules for East Side Avenues*, in «The New York Times», January 23

Erlanger Steven (1987), *New York Turns Squatters Into Homeowners*, in «The New York Times», October 12

Etzioni Amitai (1976), *Social Problems*, Prentice Hall, Englewood Cliffs

Fareri Paolo (1988a), *Milano*, in L. Bellicini (a cura di), *L'Italia da recuperare. Indagine sui processi di recupero, riqualificazione e trasformazione in sedici città italiane*, Credito fondiario, Roma

Fareri Paolo (1988b), *Se il Passante è la soluzione, quale è il problema?*, in «Urbanistica», n.90

Fareri Paolo (1989), *Times Square, New York City: la costruzione di un problema ingovernabile*, in «Urbanistica», n.96

Fareri Paolo (1991a), *Milano: progettualità diffusa e difficoltà realizzativa*, in L. Bellicini (a cura di), *La costruzione della città auropea negli anni 80*, Cresme - Credito Fondiario, Roma

Fareri Paolo (1991b), *Londra nell'era Thatcher: dal primato delle ideologie alla crisi degli schieramenti*, in L. Bellicini (a cura di), *La costruzione della città europea negli anni 80*, Cresme - Credito Fondiario, Roma

Fareri Paolo (1992), *Milan: The 'Vicious Circle' of Non Decision*, intervento al seminario "Urban Policies in Italian Cities in the 80s", Bartlett School of Architecture and Planning, University College London, June 30

Fareri Paolo (1993), *Dal piano al progetto al piano. L'inefficacia di efficienti strategie di riduzione della complessità decisionale, a Londra (1979-1992)*, intervento al seminario "Regioni e trasformazioni urbane. Realizzabilità dei grandi progetti e pianificazione strategica", Regione Lombardia, Milano

Finke Gail Deibler (1994), *Direction Philadelphia. Administering a public sign program*, in «Identity», vol.7, n.1

Gallery John Andrew (ed.) (1984), *Philedelphia Architecture. A Guide to the City*, MIT Press, Cambridge Mass.

Giusti Mauro (1995), *Sapere professionale del pianificatore e forme di conoscenza locale: condizioni per un rapporto interattivo*, in «Urbanistica», n.103

Gordon Sheila C. (1993), *Urban Policy Issues for New York City*, Graduate School of Management and Urban Policy, New School for Social Research, New York

Gratz Roberta Brandes (1989), *The Living City*, Simon & Schuster, New York

Hall Peter (1980), *Great Planning Disasters*, Penguin, Harmondsworth

Heyn Eve (1988), *Sixties Survivors. Pratt Center Brings Planning to the People*, in «City Limits», October

In/Arch Lombardo, Comune di Milano (1989), *Progetto di un Urban Center*, Milano

In/Arch Lombardo, Comune di Milano (1992), *L'Urban Center di Milano*, Milano

Lanzara Giovan Francesco (1985), *La progettazione come indagine: modelli cognitivi e strategie di azione*, in «Rassegna italiana di sociologia», n.3

Lanzara Giovan Francesco (1988), *E' possibile progettare in ambienti complessi? Carattere e limiti dell'attività progettuale nella metropoli*, in «Archivio di Studi Urbani e Regionali», n.33

Lindblom C.E., Cohen D.K. (1979), *Usable Knowledge. Social Science and Social Problem Solving*, Yale University Press, New Haven

Newcastle Architecture Workshop (1990), *National Review of Architecture Workshops. Interim Report for the Department of the Environment*, Newcastle, April

New York City Council (1992), *New York City Charter (as amended to October 31, 1992)*, CityBooks, New York

Parlato Matteo (1994), *Ferro e cemento a difesa del quartiere*, in «Il Manifesto», 21 dicembre

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

PICCED (1994), *A Concept Paper for a Community Development Leadership Education Initiative*, February

Rey M. (1990), *La conception et la gestion du processus de decision: un nouvel enjeu pour l'amenagement du territoire. L'exemple de la réalisation d'une installation de stockage pour déchets stabilisés en Suisse romande*, Lausanne

Schoon Nicholas, Boggan Steve (1994) *Minister wakes up to rooftop protest*, in «The Independent», 27 april

Schön Donald (1982), *The Reflective Practitioner*, Basic Books, New York

Shanor Rebecca (1993), *Visulazing the Future: The Environmental Simulation Center at the New School for Social Research*, New York, December (datt.)

Shiffman Ronald, Motley Susan (1990), *Comprehensive and Integrative Planning for Community Development*, Community Development Research Center, Graduate School of Management and Urban Policy, New School for Social Research, New York, March

Stern Jennifer (1989), *Pratt to the Rescue. Advocacy planning is alive and well in Brooklyn*, in «Planning», May

Strelitz Ziona (a cura di) (1991), *Managing Urban Change - Strategic Framework*, atti del seminario, Londra, 12 ottobre

Susskind L., Cruikshank J. (1987), *Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*, Basic Books, New York

Thornley Andy (1991), *Urban Planning Under Thatcherism. The Challenge of the Market*, Routledge, London

Vidal Avis C. (1992), *Rebuilding Communities: A National Study of Urban Community Development Corporations*, Community Development Research Center, Graduate School of Management and Urban Policy, New School for Social Research, New York

Weidner Helmut (1992), *Mediation as a Policy Instrument for Resolving Environmental Disputes - With Special Reference to Germany*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin

Wildavski Aaron (1979), *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*, Little-Brown, Boston