

Bruce Katz

Le concentrazioni di povertà a New Orleans e nelle altre città americane*

Il concentrarsi della comunicazione mediatica sulla città vittima della “catastrofe più o meno naturale” dell’uragano, e degli interessi cultural-economici sulle prospettive legate alla ricostruzione, distoglie l’attenzione da una situazione generalizzata di crescita della povertà urbana negli Stati Uniti, di cui New Orleans rappresenta a un tempo uno dei picchi, e la punta di un iceberg altrimenti sommerso. Una geografia della povertà – così come viene ‘scoperchiata’ dall’uragano – disegnata in perfetto ‘stile americano’: concentrata nella componente afro-americana della popolazione, e nelle zone semicentrali e centrali della città, attorno alle quali cittadini ed attività in fuga si sono dislocati in forma di ‘ciambella’. Una geografia che tende a replicare le proprie dinamiche anche in altri contesti urbani statunitensi, senza distinzioni significative fra città in declino da deindustrializzazione, sistemi urbani ad alta intensità d’immigrazione e diversificazione etnica, città in fase di crescita e di complessivo arricchimento.

È passato quasi un anno da quando l’uragano Katrina si è abbattuto su New Orleans, mutilando una delle città più particolari del mondo. Mentre la metropoli lottava per riprendersi, l’attenzione nazionale si concentrava spontaneamente sulle grandi sfide ambientali che incombevano sullo sforzo per la ricostruzione. Potrà la regione diventare un modello di insediamento ad alta qualità e sostenibile, vista la sua posizione vulnerabile?

Ma occorre prestare eguale attenzione alle sfide di carattere sociale. Katrina ha messo a nudo le disparità che continuano a dividere gli americani secondo razza e classe. Le analisi della Brookings Institution e di altri centri di ricerca hanno rilevato gli sproporzionati effetti dell’inondazione della città sui poveri, i nuclei familiari delle minoranze, i quartieri problematici in cui essi vivono in quantità preponderanti. Da qui, una seconda grande questione: potrà la città trasformare i propri quartieri poveri in zone sane, in grado di attirare e dar casa a famiglie con una gamma più ampia di redditi?

La sfida per New Orleans risulta complicata dai caratteri sfuggenti dello sforzo di ricostruzione. Secondo le stime più recenti, la popolazione della città è di 181.000 abitanti, ben al di sotto delle quantità pre-alluvione, di 463.000 residenti. Decine di migliaia di evacuati si trovano nell’area di Houston, e altri gruppi si aggiungono a Dallas, Atlanta, e altrove. Dunque sorge una terza domanda: come possiamo assicurare che le famiglie della diaspora di Katrina possano accedere a spazi di vitalità economica e con occasioni di formazione?

* *The Chronicle of Higher Education*, 4 agosto 2006; Titolo originale: *Concentrated Poverty in New Orleans and Other American Cities* – Scelto e tradotto da Fabrizio Bottini

Bruce Katz

Per contribuire allo sforzo di ripresa e contestualizzare la sventura di New Orleans entro un quadro nazionale, la Brookings Institution ha pubblicato due rapporti nell'ottobre 2005: *New Orleans After the Storm: Lessons From the Past, a Plan for the Future*, e *Katrina's Window: Confronting Concentrated Poverty Across America*. Pubblichiamo anche, mensilmente, una raccolta di indicatori economici e sociali che valutano il ritmo dello sforzo di ricostruzione nell'area di New Orleans.

Dati che dipingono un quadro deprimente.

Prima che colpisse l'uragano Katrina, New Orleans era una città al tempo stesso unica e caratteristica. La sua architettura, la mescolanza di culture francese, africana, ispanica e caraibica, la ricchezza della storia artistica, la posizione fra lago, fiume, delta, rappresentavano un lato. Ma New Orleans offriva anche un esempio delle modalità di segregazione per razza e reddito che pervadono tutte le città problematiche americane.

Lo stesso giorno in cui cedevano gli argini, il Census Bureau pubblicava un rapporto sulla povertà a livello nazionale, rilevando che la Orleans Parish aveva un tasso di povertà del 23,2%, il settimo più elevato fra le 290 grandi contee USA.

E le difficoltà economiche sono divise in modo ineguale. Anche se gli abitanti afro-americani contano per il 67% sul totale della popolazione della città, sono l'84% di quella sotto la soglia della povertà. E queste famiglie povere afro-americane sono fortemente concentrate in 47 zone di estrema indigenza: vale a dire, quartieri dove il tasso di povertà raggiunge e supera il 40%.

Dei 131.000 poveri della città nel 2000, quasi 50.000 (il 38%) vivevano proprio in quei quartieri di estrema povertà. Ciò colloca New Orleans al secondo posto nelle grandi città americane per il 2000, molto al di sopra della media nazionale per quanto riguarda la concentrazione di povertà. Per gli afro-americani, il "tasso di povertà concentrato" è anche superiore, col 43%. Qualunque indicatore sociale o economico si consideri, i quartieri ad alta povertà di New Orleans sono molto indietro rispetto al resto della città e della regione: quattro bambini ogni cinque crescono in famiglie di un solo genitore; solo il 60% degli abitanti in età lavorativa sono inseriti nel mercato del lavoro; solo uno su 12 adulti ha un titolo di scuola superiore.

Questo isolamento della povertà è avvenuto in una regione in rapido decentramento. La povertà si inaspriva in città negli anni, contemporaneamente allo spostamento delle famiglie di ceto medio (comprese quelle afro-americane) e dei posti di lavoro verso l'esterno, soprattutto nelle amministrazioni circostanti. Fra il 1970 e il 2000, la popolazione urbana si è ristretta del 18%, mentre quella della vicina parrocchia [*circoscrizione amministrativa n.d.t.*] di St. Tammany è raddoppiata. I posti di lavoro hanno seguito le persone: New Orleans era sede dei due terzi dei posti di lavoro nella regione nel 1970; al 2000 quella quota era caduta al 42%.

L'uragano Katrina ha messo a nudo queste disparità in termini molto crudi. Afro-americani e poveri hanno subito il colpo più duro dalla devastazione perché, in gran parte, abitavano nelle zone basse della città, più a rischio di inondazione, come Mid-City e la Lower Ninth Ward. Incredibilmente, ben 38 delle 47 zone censite come estremamente povere sono state inondate. Molta gente in questi quartieri non poteva avere a disposizione un'auto, fattore critico nel momento dell'evacuazione.

Purtroppo, questo modello di concentrazione urbana della povertà da un lato, e di decentramento dell'occupazione dall'altro, non si limita a New Orleans. Anche se la città chiaramente si colloca fra quelle con la maggiore concentrazione geografica di popolazione povera, ce ne sono molte altre che la seguono da vicino. Alcune – come Baltimora, Cleveland, o Milwaukee – sono ex grossi centri industriali la cui popolazione ha sofferto una grave ristrutturazione produttiva nei decenni scorsi. Altre – come Fresno, Los Angeles, o Miami – hanno affrontato le sfide dell'integrazione di nuove popolazioni immigrate, che spesso si collocano entro quartieri di ingresso dove sono scarsi i livelli di istruzione e formazione professionale. Altre ancora – Atlanta, Memphis, o Washington – stanno al centro di regioni in crescita ma continuano a confrontarsi con le eredità del razzismo, della segregazione, della povertà intergenerazionale che ostacolano i quartieri più problematici.

Che fare?

Negli scorsi decenni, studiosi e politici hanno appreso molto sugli effetti negativi delle concentrazioni di povertà, e sui vantaggi di strategie pensate per favorire l'accesso all'abitazione delle famiglie a basso reddito nei quartieri poveri, vicino ai posti di lavoro e alle strutture di educazione.

Molti di questi insegnamenti sono stati recentemente raccolti in una antologia, *The Geography of Opportunity: Race and Housing Choice in Metropolitan America* (Brookings Institution Press, 2005). Il volume, curato da Xavier de Souza Briggs, professore di sociologia e pianificazione urbana al Massachusetts Institute of Technology, si concentra su quattro questioni principali: che cosa ostacola l'accesso all'abitazione, portando a una ineguale "geografia delle occasioni" secondo razze e classi? Quali sono le conseguenze sociali ed economiche di questa geografia? Quali particolari barriere si frappongono all'accesso alla casa per le famiglie a redditi medio-bassi? Quali conseguenze politiche e operative possiamo trarre dai tentativi di aumentare l'accesso all'abitazione?

Briggs e gli altri autori rilevano come gli abitanti delle comunità povere e isolate si trovano di fronte scuole degradate, strade insicure, abitazioni di bassa qualità, pochi posti di lavoro e canali locali per la ricerca di occupazione. Altre ricerche hanno rilevato che gli abitanti dei quartieri poveri spesso pagano di più per beni e servizi base in quanto le loro zone sono il dominio di attività parassitarie, come singoli operatori di cambio e prestito al posto delle comuni agenzie (si veda, ad esempio, il rapporto Brookings *The Price Is Wrong: Getting the Market Right for Working Families in Philadelphia*). Tutti insieme, questi fattori si uniscono a limitare le occasioni e peggiorare la qualità della vita.

Ci sono intere città, le loro aree suburbane, la nazione nel suo insieme, che pagano il pesante prezzo della concentrazione della povertà, secondo le ricerche di Janet Rothenberg Pack, professore alla Wharton School dell'Università della Pennsylvania. Le amministrazioni cittadine sono obbligate a pagare i costi più elevati per erogare servizi sanitari, istruzione, polizia e pompieri, giustizia e altro nelle zone ad alta povertà, che spesso ammontano a centinaia di dollari per abitante. Le spese più elevate si traducono in tasse più alte, che danneggiano le amministrazioni per quanto riguarda l'attrarre i ceti medi, che rappresentano la spina dorsale di un'economia locale autosufficiente.

Bruce Katz

I sobborghi con città centrali deboli vedono anche una scarsa rivalutazione nei prezzi degli immobili e nei redditi, vista l'interdipendenza delle economie. Uno studio, per esempio, rileva che un incremento dell'1% nell'occupazione cittadina corrisponde a un aumento di valore delle abitazioni di 6.000 dollari nei sobborghi vicini.

La concentrazione della povertà nei quartieri conduce inesorabilmente alla concentrazione di una povertà dell'istruzione, minando alle basi qualunque altro sforzo da parte del settore pubblico, privato, del volontariato, di istruire i figli delle famiglie a basso reddito.

Briggs e gli altri autori analizzano risultati ed eventuali fallimenti delle politiche pensate per offrire un migliore accesso alla casa alle famiglie povere. Un capitolo distilla gli insegnamenti del programma federale dimostrativo *Moving to Opportunity*, che consente ai beneficiari di buoni casa di spostarsi verso zone di minore povertà, occupazione in crescita, scuole di alta qualità. Un altro esamina i vantaggi dei regimi urbanistici a “*zoning* inclusivo”, a scala urbana e di contea, che impone ai costruttori di inserire determinate quote di case economiche per famiglie a redditi medi e bassi all'interno di interventi multifamiliari o gruppi di palazzine a prezzi di mercato. Il libro esamina anche la promessa di sostituire le *enclaves* di abitazioni pubbliche degradate con complessi ben progettati ed economicamente integrati.

La tesi di fondo è che l'America sappia come promuovere un migliore accesso all'abitazione, e come realizzare comunità a redditi misti economicamente e socialmente funzionali. L'unico problema, è se esiste la volontà politica di applicare i migliori insegnamenti e innovazioni, e non soltanto alla ricostruzione di New Orleans, ma anche per dare alloggio a tutti coloro che sono stati evacuati dopo Katrina, e alle alte famiglie a basso reddito di tutto il paese.

Bruce Katz è Vicepresidente e Direttore del Metropolitan Policy Program presso la Brookings Institution, Washington D.C.