



Forza e debolezza del governo locale

Tommaso Vitale, Simone Tosi

► **To cite this version:**

Tommaso Vitale, Simone Tosi. Forza e debolezza del governo locale. *Piccolo Nord. Scelte pubbliche e interessi privati nell'Alto milanese*, Bruno Mondadori, pp.227-254, 2011. hal-01044421

HAL Id: hal-01044421

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01044421>

Submitted on 23 Jul 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

9. Forza e debolezza del governo locale

di Tommaso Vitale e Simone Tosi

9.1 Quasi un'antropologia della crisi

Legnano, e più in generale l'Alto milanese, è stata terra di industrializzazione precoce¹²³. Tale considerazione, condivisa dagli storici dell'economia, ci ha accompagnato per tutta la ricerca. Ci ha accompagnato mentre eravamo negli archivi e in strada, mentre intervistavamo cittadini comuni e membri dell'élite locale. È la premessa con cui abbiamo aperto ogni intervento pubblico di presentazione dei risultati intermedi dell'indagine. Questo territorio, dai confini mobili nel corso degli anni, è stato uno dei primi a industrializzarsi, sviluppando un'industria tessile e poi meccanica e termo-elettrica. Così come è stato fra i primi a industrializzarsi, diventando uno dei luoghi d'Italia a maggior intensità di lavoro industriale, è stato fra i primi a vedere il progressivo declino dell'industria manifatturiera. La crisi industriale è iniziata un po' prima che in altri contesti, per protrarsi lungo tutto l'ultimo cinquantennio. Una crisi che si è intensificata in più momenti: all'inizio degli anni '70, a metà degli anni '90 e nuovamente negli ultimi due anni. L'Alto milanese resta, tuttavia, il territorio più industrializzato della provincia di Milano e uno dei più industriali d'Italia.

Il processo di de-industrializzazione è, pertanto, lungo, discontinuo, intenso. Si è affiancato a fasi di conversione industriale e a fasi tragiche di abbandono del mondo della produzione a vantaggio esclusivo della rendita, finanziaria o immobiliare. Un processo intenso, vissuto con la dovuta apprensione da parte degli abitanti del territorio, che – come direbbero i sociologi – negli anni sono stati “socializzati” alla crisi: hanno, cioè, appreso norme e riferimenti culturali (*frame*) pertinenti alla crisi. Potremmo dire che hanno sviluppato una sorta di *antropologia della crisi*, un tratto costante nella vita quotidiana, un riferimento centrale sia per valutare l'attività sociale e politica, sia per pensare a soluzioni di miglioramento collettivo delle condizioni del territorio¹²⁴.

Nell'identità alto milanese, la crisi permanente sembra accompagnarsi a

Piccolo Nord

una logica della lamentela. Essa assume tratti peculiari – continuativi e sproporzionati – che finiscono per orientare (o almeno risultano in forte relazione con) le strategie degli attori (politici, economici ecc.). I soggetti attivi nel campo economico, quelli politici, i rappresentanti delle organizzazioni della società civile e i cittadini paiono intonare tutti lo stesso canto: questo è un territorio in crisi! “Non ci sono più le fabbriche”, “rischiamo di diventare una città dormitorio”, “con questo traffico non ci si muove”, “Legnano sta morendo”... Sono alcuni registri tipici di un atteggiamento che si potrebbe definire imperante, per quanto spesso è stato riscontrato. Vale la pena cogliere due aspetti che si dipanano da questo tipo di atteggiamento.

Da una parte la retorica della crisi appare ampiamente capitalizzata e diviene la chiave su cui si gioca una parte importante delle strategie di governo dei soggetti sul territorio. L’inserimento nell’Obiettivo 2 dei Fondi Strutturali è stato in questo senso il risultato più importante ed eloquente.

Il secondo dato rimanda alla contro intuitiva – seppure non così rara – dinamica di una “lamentela senza protesta”. Si è infatti osservato che la continuità nella gestione politica del territorio risulta particolarmente marcata nell’Alto milanese – pure in un Paese che non pare certamente caratterizzato da alternanze rapide e serrate. Nonostante l’elevata concentrazione di fabbriche e di classi lavoratrici operaie i partiti di sinistra – il PCI prima e le sue successive evoluzioni – non hanno pressoché mai raggiunto posizioni di governo. Anche sul lato delle relazioni sindacali il capitalismo paternalista di cui abbiamo registrato numerose testimonianze ed evidenze è funzionato dentro un quadro di ricomposizione tendenzialmente scevra da picchi oppositivi e rivendicativi. Le strategie di mobilitazione individualistica (Magatti, 1991) hanno costituito in questo territorio un tratto spiccato che ha definito un’alternativa a mobilitazioni di carattere collettivo. Anche sul piano del ricambio di personale politico municipale e nelle strutture del sottogoverno locale si è osservata una certa vischiosità.

Confrontarci profondamente con un territorio così lungamente in crisi non ci ha certo lasciati indifferenti. A fronte della riscontrata centralità della crisi, e in particolare della crisi industriale, abbiamo focalizzato le nostre attività di ricerca intorno a una domanda semplice: “come è stata governata la de-industrializzazione?”. Domanda semplice, la cui risposta ci ha portati attraverso le molte dimensioni del cambiamento nell’Alto

Forza e debolezza del governo locale

milanese, consentendoci anche di segnalare alcuni meccanismi sociali che ci pare possano avere una portata più ampia.

In questo capitolo conclusivo, perciò, vedremo prima (§ 9.2) una risposta sintetica alla domanda centrale, articolando un ragionamento su più dimensioni: chi ha governato cosa, in che modo, dove e quando, e cosa *non* è stato governato e perché. In un terzo paragrafo (§ 9.3) cercheremo di sintetizzare i principali meccanismi e processi sociali che la ricerca ha mostrato relativamente a questo territorio, mettendoli in connessione con aspetti più generali del cambiamento sociale che prescindono dal territorio in questione. Questo tipo di analisi ci permetterà di sottolineare alcune questioni che sebbene non generalizzabili ad altri territori (non possiamo certo sostenere che l'Alto milanese sia rappresentativo del Nord Italia), permettono comunque di immaginare dei fuochi di ricerca comparativa rilevanti per futuri approfondimenti. Nel paragrafo successivo (§ 9.4), ci permetteremo di fare alcune considerazioni di carattere più teorico, pertinenti alle scienze politiche e sociali, per insistere su ciò che il nostro studio permette di capire o di supporre non solo sul piano empirico della conoscenza fattuale, ma anche su quello del dibattito fra approcci teorici. L'ultimo paragrafo (§ 9.5) sarà invece rivolto maggiormente alle persone che hanno avuto la pazienza di sopportarci nel corso dei due anni della ricerca, gli abitanti di Legnano e dell'Alto milanese. A partire dai meccanismi precedentemente segnalati, individueremo alcuni aspetti poco discussi sul territorio, e che tuttavia emergono come sfide aperte per l'azione politica. Nonostante la frammentazione, la crisi, e la penuria di risorse, il governo locale resta un attore centrale per il futuro di questo territorio.

9.2 Governare la de-industrializzazione

Cerchiamo ora di dare una risposta sintetica al nostro quesito centrale. Troppo spesso le indagini svicolano dai quesiti più centrali, ridefinendoli, mostrando la ovvia ambivalenza dei processi, ma terminando senza giungere a un'interpretazione. La nostra non sarà certo una interpretazione forte e inequivocabile, tutt'altro: è costruita sulla base dei dati empirici raccolti in questo volume, tentando di aprire un dialogo. È un'interpretazione finalizzata a permettere la discussione. Tre sono gli aspetti di metodo che ci hanno permesso di dare una risposta coerente alla questione.

Innanzitutto non abbiamo adottato la sintesi propria del linguaggio della valutazione: non diamo un giudizio di valore. Non abbiamo valuta-

Piccolo Nord

to una politica specifica di gestione di una crisi industriale circoscritta, per giungere a rispondere con un punteggio su una scala ordinata, o con un giudizio sintetico (bene, male, così così, ottimamente, e via discorrendo...). Abbiamo voluto cogliere una società locale, attraverso le modalità con cui è stato affrontato un lungo processo di crisi. Il nostro fuoco di attenzione è stato sulla regolazione sociale (Oberti, 2000) e sulla politica della crisi.

In secondo luogo, abbiamo voluto rispondere sottolineando una tripartizione fra

- (1) gli attori che hanno partecipato al governo della de-industrializzazione;
- (2) le modalità che hanno caratterizzato le forme di regolazione della crisi;
- (3) le conseguenze di queste modalità.

Chi ha governato, come e con quali risultati¹²⁵.

Infine, abbiamo prestato attenzione a ciò che è stato governato (ad esempio l'area della ex-Cantoni) così come a ciò che per anni è stato trascurato e non è stato governato (ad esempio la questione del terzo binario). È un principio base delle scienze sociali, di simmetria fra ciò che è e ciò che non è (Latour, 1991), che negli studi sulla politica locale assume piena centralità, perché capire chi e cosa non viene governato ha altrettanta importanza che l'analisi delle azioni di governo in positivo (Borraz, Le Galès, 2010).

9.2.1 Chi governa

Partiamo con le risposte, quindi. Innanzitutto: chi ha governato? Legnano era caratterizzata da una forte élite imprenditoriale: erano le famiglie imprenditoriali delle grandi industrie. Storicamente avevano rappresentato un'élite imprenditoriale di fama e prestigio nazionale, esercitando incarichi di responsabilità ben al di fuori del solo Alto milanese. Queste famiglie iniziarono a ritirarsi da un impegno diretto nel territorio già negli anni '70. Fino ad arrivare ai nostri giorni, quando sono pressoché assenti: non prendono parte alla vita politica locale, non abitano nel territorio, hanno ancora delle proprietà fondiarie e immobiliari che fanno gestire a intermediari. Al limite esercitano influenza sulle scelte urbanistiche ma non si impegnano nell'elaborare una visione di lungo periodo per la città.

Vi sono, poi, alcune coalizioni importanti che definiscono gruppi di potere abbastanza stabili che abbiamo identificato (per un approfondimento, cfr. Tosi, Vitale, 2011). Una di queste coalizioni è identificabile nell'élite economica locale riunita intorno al circolo cosiddetto della

Forza e debolezza del governo locale

“Famiglia Legnanese”. Di recente, oltre a favorire la coesione fra gli imprenditori e ad esercitare alcune attività di promozione culturale, essa è impegnata nel sostenere il marketing territoriale dell’area e a sostenere la reputazione delle offerte turistico-culturali. Una seconda coalizione, dai confini più incerti, è fortemente interessata alla “conservazione urbana”, impegnata nella cura dell’identità locale e del Palio in particolare, ma anche in una certa critica degli eccessi dell’urbanizzazione: non si tratta certo di un attore collettivo omogeneo e dotato di un qualche meccanismo decisionale che permetta di esprimere una strategia deliberata e intenzionale, ma appare piuttosto come una costellazione di interessi. Una terza coalizione raccoglie professori universitari, insegnanti, esponenti delle professioni liberali, genericamente orientati verso il centrosinistra, tutto sommato moderati nelle loro rivendicazioni, assai delusi anche dalle scelte dei partiti di centrosinistra locali e con una radice nel mondo cattolico locale e milanese. Anche questa coalizione si mobilita in relazione a sfide e temi culturali, o di governo dell’urbanistica e avanza rivendicazioni che potremmo racchiudere nel tema della *qualità della vita*. Essa si condensa intorno al circolo Polis.

Queste tre cerchie sono in grado di esercitare una certa influenza nelle scelte ordinarie della città (e dell’amministrazione comunale, quindi). Non sempre sono in competizione fra di loro, e sono coinvolte nell’arena politica in maniera più o meno diretta a seconda dei momenti. Sebbene alimentino la vita democratica della città e il dibattito pubblico con critiche incrociate fra loro, o nei confronti del governo locale, non mostrano comunque una strategia di forte concorrenza fra loro.

Ovviamente sulle grandi scelte di gestione delle crisi industriali, di governo del territorio, di conversione delle aree dismesse e di rilancio politiche di sviluppo, le decisioni sono state prese dal governo locale, con coalizioni di centrodestra stabili negli ultimi venti anni. In questo ritroviamo la forza del governo locale. La sua stabilità, la sua continuità ne hanno fatto l’interlocutore privilegiato dei poteri locali. Le domande sociali, o almeno quelle che si costituiscono espressamente come domanda e forma di pressione visibile, si rivolgono direttamente al governo locale, al comune. Se questo, sul piano istituzionale potrebbe risultare una banalità, è tutt’altro che scontato nel caso italiano (Bobbio, 2005; Cotta, Verzichelli, 2007; Piattoni, Brunazzo, 2010). Frequenti sono i casi in cui gli attori locali “di peso” si rivolgono direttamente alla regione (Musella, 2009), o alle reti di rappresentanza degli interessi di livello superiore (Vitale, 2010c), o direttamente ai Ministeri (Barca, 2006); sempre meno centrale, come ten-

Piccolo Nord

denza generale, sarebbe la capacità dei partiti di giocare in proprio dentro queste dinamiche di intermediazione (Biorcio, 2003b).

La forza del governo locale a Legnano è stata proprio quella di porsi come interlocutore imprescindibile per il coordinamento e le strategie di tutti gli attori locali. Lo abbiamo visto bene nel caso della costituzione di Euroimpresa, analizzato nel quinto capitolo, e su cui non torniamo. Preme qui riflettere, però, sul fatto che sebbene la forza del comune di Legnano risieda nel raccogliere le domande che si esprimono all'interno dei suoi confini o nel territorio immediatamente limitrofo, non altrettanto si può dire della sua capacità di elaborare autonomamente queste domande e intraprendere una negoziazione diretta con livelli di autorità superiori, o con soggetti economici (imprese, banche, assicurazioni) esterne e disancorate dal territorio legnanese.

La scelta da noi fatta di lavorare molto in termini empirici, posizionali e reputazionali, sulle élite locali (cfr. il capitolo 8), si è rivelata più fruttuosa di quanto avremmo potuto immaginare all'inizio della ricerca. Gli attori contano, e indagarli ci dice molto su meccanismi e funzionamenti, che la semplice disamina dei processi e degli esiti di politiche pubbliche non permetterebbe di cogliere. Più precisamente, proprio indagando gli attori di potere, abbiamo avuto degli spunti cruciali per ragionare su funzionamenti ed esiti dell'attività di governo strategico del territorio.

A fronte di partite drammatiche, di difficile soluzione, con forti spinte degli interessi egoistici, e il rischio di una marginalizzazione del territorio, il governo locale non è stato in grado di negoziare in prima persona con attori esterni su più livelli. È ricorso a persone, a mediatori, capaci di risalire di scala e negoziare con empatia ed efficacia con il governo regionale, l'attore più importante di politica industriale (Negrelli, Pichierri, 2010, p. 140). Grazie alle risorse ottenute da queste negoziazioni, ha potuto disporre di un capitale economico, ma anche di credibilità e legittimità per negoziare con altri attori, *in primis* la Commissione Europea.

Le reti verticali, fatte di conoscenze personali, di rapporti caldi, maturati nella comune militanza associativa e religiosa, sono state la risorsa principale a cui il governo locale si è affidato, e con successo. Al contempo, ricorrendo a reti private, si è indebolito, stabilendo un rapporto di dipendenza implicito, non derogabile, da chi per contatti e affiliazioni personali è in grado di giocare come mediatore su reti verticali: ben radicato a livello locale, dotato di rapporti esclusivi sugli altri livelli.

Capace di attirare una domanda, ma incapace di rappresentarla poi su altri livelli di governo, il governo locale rinuncia in buona parte a tenere

Forza e debolezza del governo locale

le redini dei processi e a capitalizzare gli esiti delle sue politiche: si presenta come un centro di servizi alle reti (più o meno) private, senza essere in grado di rappresentarle autonomamente nell'interesse generale.

Certamente i rapporti multilivello sono difficili da tenere a livello impersonale e istituzionale. Non è questione di procedure, e il capitale sociale è più facilmente una dotazione individuale, più che di un'organizzazione (Ostrom, 2005). Pur tuttavia vi sono casi in cui la capacità di percorrere le reti verticali dal basso verso l'alto e viceversa risiede proprio nell'amministrazione in quanto tale, senza dipendere da singoli individui. Casi rari in Italia, probabilmente, dove anche solo i giochi di scala e la governance multi-livello sono assai rari e poco fluidi (Piattoni, 2010). Laddove questa capacità è esercitata attraverso i partiti, pur non essendo un patrimonio dell'amministrazione, essa è comunque più facilmente riconoscibile nei rapporti di forza interni alla coalizione di governo. Quando invece è strutturata su singoli individui – anche interni ai partiti, ma comunque dipendente dalla loro capacità di mobilitare in quanto individui i loro rapporti personali, unici e insostituibili, frutto di una biografia personale – aumenta la vulnerabilità di un'amministrazione e della sua capacità di condurre i giochi cooperativi dello sviluppo territoriale.

9.2.2 Modalità di governo, modalità di governance

Come, dove, quando, con quali risorse è stata governata la de-industrializzazione? La questione delle modalità nell'esercizio del governo non è questione secondaria. Tutt'altro. La sfida della de-industrializzazione per la città di Legnano è stata impegnativa, difficile. Di lungo periodo, come abbiamo già sottolineato, ma fatta di imponenti *shock* occupazionali, e di aree dismesse centrali e "enormi" in rapporto alle dimensioni della città. Naturalmente la portata dei processi in atto e la complessità dell'insieme di attori coinvolti, non ha permesso al governo locale di esercitare da solo la propria autorità e capacità decisionale. L'Alto milanese, non ci stancheremo mai di ripeterlo, è certamente un piccolo territorio, ma estremamente ricco di corpi intermedi, con una identità marcata: ogni organizzazione di rappresentanza ha qui una sua sede locale, con grande indipendenza rispetto alla limitrofa Milano. In altri termini, un territorio ricco di risorse e di attori con un forte "senso di appartenenza" (Negrelli, Pichierri, 2010, p. 131). Il governo cittadino ha dovuto mobilitare e coordinare gli attori pubblici e privati coinvolgibili, non solo interni agli stretti confini amministrativi della città, ma di tutto l'Alto milanese, per trovare piste

Piccolo Nord

comuni e traiettorie condivise.

È ciò che ormai correntemente viene chiamata *governance*, rilevante non in quanto tale, ma per le sue “modalità” appunto (Vitale, 2001). Una modalità di *governance* risulta dalla combinazione, articolazione e ibridazione di diverse forme di regolazione (Le Galès, 1998); regolazione qui intesa nel senso proprio della *political economy* comparata (Lange, Regini, 1991): una forma di coordinamento (1) delle diverse attività e (2) delle relazioni fra gli attori, che permette l’allocazione delle risorse legate a queste attività e questi attori, nonché la strutturazione dei conflitti, in termini di (a) prevenzione e (b) composizione.

Orbene, quale è stata la modalità prevalente nella *governance* della de-industrializzazione? Il coordinamento degli attori pubblici e privati ha trovato una infrastrutturazione attraverso l’apertura di un’agenzia di sviluppo (Pacetti, Pichierri, 2010) e dei relativi *spin-off* che sono serviti come dispositivo organizzativo per attirare fondi europei, realizzare delle iniziative di formazione e sostegno alla media impresa (in alcuni casi anche alla piccola impresa) e avviare processi di internazionalizzazione. La modalità distributiva è stata orientata a prevenire conflitti potenzialmente laceranti fra i piccoli comuni dell’Alto milanese e Legnano. E, tutto sommato, la modalità di *governance* adottata ha lasciato tutti un po’ scontenti, ma non troppo, con un rumore di sottofondo di lamentela, ma senza proteste agite o rotture evidenti.

Tutti i problemi di traffico o di realizzazione di aree industriali in comune fra più cittadine limitrofe o di disegno strategico del trasporto su rotaia sono stati procrastinati e non hanno mai portato ad alcuna decisione, con grandi costi per il territorio, una certa perdita di competitività e il disancoramento di alcune imprese migrate in territori del Nord Ovest meglio collegati e infrastrutturati. In altri termini i problemi di coordinamento fra comuni che non potevano essere affrontati grazie alla agenzia di sviluppo, sono stati sistematicamente rimandati.

Contemporaneamente, il restringimento dei trasferimenti dallo stato ai comuni, l’abolizione dell’imposta comunale sulla “prima casa” (ICI) negli anni più recenti, e l’incapacità di tagliare delle spese strutturate sulla base di criteri di costruzione di consenso verso le proprie clientele di riferimento, hanno portato i comuni dell’Alto milanese, e Legnano in particolare, ad essere estremamente dipendenti dall’urbanizzazione, ovvero dalla realizzazione di nuovi stabili di edilizia civile. Gli oneri di urbanizzazione sono diventati parte integrante della spesa corrente per i costi fissi delle amministrazioni e il governo locale ha perso incentivi e capacità di ridur-

Forza e debolezza del governo locale

re la crescita urbana e di pilotarne lo sviluppo (cfr. capitolo 4). La nuova legislazione regionale in materia di pianificazione contrattualizzata ha fornito il quadro che ha permesso e accresciuto questa dinamica. L'urbanizzazione non è stata governata, o meglio è stata governata "per fare cassa", senza curarsi delle implicazioni della crescita sul piano dei trasporti, dei servizi, delle istanze di coesione sociale.

Più in generale, molti aspetti sociali della vita urbana sono apparsi scarsamente governati. Senza esagerare in questa interpretazione, e riconoscendo l'importanza della programmazione partecipata realizzata con tutti i comuni dell'Alto milanese, con alcuni servizi gestiti in forma associata e qualche innovazione soprattutto per ciò che attiene la regolarizzazione del lavoro di cura domestico (colf e badanti), tuttavia, le dimensioni sociali della coesione delle città non sembrano essere state oggetto di attenzioni di governo. L'inclusione sociale degli immigrati, la cura delle forme di convivenza nei quartieri popolari e di mix equilibrati nelle scuole pubbliche hanno visto attenzioni solo episodiche. I temi della riduzione delle diseguaglianze e della promozione della mobilità sociale non sono mai entrati in agenda, così come episodica è stata l'attenzione ai nuovi rischi sociali e alle forme di vulnerabilità aperte dal cambiamento demografico e dalla crescita della non-autosufficienza. Il problema della creazione di posti di lavoro e di protezione occupazionale a fronte della crisi industriale è risultato totalizzante, screditando le altre questioni come secondarie, se non velleitarie, o di competenza esclusiva delle capacità auto-regolative della società civile.

I luoghi, i momenti, le modalità di governo della de-industrializzazione sono risultati assai selettivi e molto influenzati dalle reti verticali private che hanno garantito una governance multilivello, attraendo risorse cospicue e trovando partner autorevoli. La specificità della governance multilivello a Legnano (la sua dipendenza da reti private, strettamente individualizzate) ha segnato e influenzato le scelte, gli strumenti e i tempi del governo locale. Ha, inoltre, marcato le forme di *accountability* ("rendicontazione" tecnica e politica) e di valutazione delle politiche implementate. Ha, infine, reso Legnano e l'Alto milanese fortemente dipendenti dal centro regionale, in un contesto istituzionale ormai monocratico¹²⁶. Dipendenza senza conflitto: evidente nel caso del terzo binario, in cui una divergenza di interessi fra i comuni e la regione non è servita da molla per un tipico conflitto centro-periferia, né tanto meno per forme di negoziazione capaci di ridefinire i termini della questione (come invece auspicato dai comitati di cittadini).

*Piccolo Nord**9.2.3 Esiti*

In buona misura, abbiamo già anticipato diversi esiti. Lo stesso modo di governare è, infatti, una modalità, e, al tempo stesso, un esito, implicando ad esempio una selezione di chi è incluso e di chi è escluso dal processo decisionale. Per dirla più semplicemente: anche la modalità di governare è qualcosa da nominare quando si cerca di capire cosa è accaduto nel territorio, cosa si è prodotto: la governance ha assunto una certa forma. Precisato questo, non è tuttavia ridondante citare altri esiti dei processi che abbiamo descritto finora. Essi sono rilevanti in sé, ma sono al contempo generativi di conseguenze che non possono essere trascurate.

Un primo esito riguarda il governo del territorio. Su questo ci siamo soffermati più volte nel corso del libro, e non vi torneremo, se non per richiamarne alcuni tratti in estrema sintesi. La modalità di governance descritta nel quarto capitolo e qui sopra stilizzata ha avuto un esito principale, che non può essere sottovalutato: il forte consumo di suoli. L'aumento dell'edilizia privata, soprattutto rivolta al ceto medio, è stato l'esito principale. A fianco di questo vi sono alcuni aspetti importanti, necessariamente legati. Un primo aspetto ha a che fare con il rapporto fra Legnano e gli altri comuni dell'Alto milanese: una intercomunalità difficile, sperimentata grazie a una agenzia di sviluppo e a un'azienda per le *utilities*, ma incapace di risalire a una gestione pienamente associata dei servizi e a una pianificazione condivisa di aree comuni. Abbiamo trovato indicazioni in questo senso sia per ciò che attiene i servizi sociali¹²⁷, sia relativamente ad altri settori cruciali per il benessere della cittadinanza: i parchi, ad esempio, nel territorio pochi, poco attrezzati e poco attrattivi, e spesso ridimensionati dall'urbanizzazione. Ma anche relativamente ai settori produttivi: le aree industriali, frammentate e disperse; o i problemi di traffico e di mobilità, procrastinati, con effetti deleteri per la dinamica economica endogena.

Dalla ricerca è emerso come all'interno delle reti verticali che mediano il potere nel territorio sta emergendo una sensibilità per una visione più ampia dell'Alto milanese, da meglio connettere a Magenta e Abbiategrasso, immaginando uno spazio sociale ed economico comune capace di gestire insieme aziende multi-comunali di *utilities*. Esse sono considerate come potenziali collanti per i rapporti fra i Comuni, secondo un modello già sperimentato per la gestione dello sviluppo locale, e su cui torneremo a breve. Al contempo sono visti come strumenti per rinforzare i rapporti fra pubblico e privato e l'intreccio costitutivo della modalità di governance stabilita negli anni (cfr. Wollmann, Marcou, 2010). Ugualmente sono con-

Forza e debolezza del governo locale

siderate un buono strumento per relazioni multi-livello, consapevoli di come effettivamente, in più parti di Italia, le aziende partecipate per la gestione delle *utilities* siano un luogo importante in cui reti private possono esercitare la loro capacità di intermediazione (Lippi, *et al.*, 2008). Alcuni passaggi nella direzione di rinforzare i legami fra Legnano e Magenta a scapito di quelli storici con Busto Arsizio sono già stati intrapresi dalla Provincia di Milano. Nella direzione di ciò che qui ci interessa sottolineare, un esito prodotto dagli attori di potere dell'Alto milanese, e dalla modalità delle loro interazioni di governance, è un certo lavoro sui confini del territorio, per preservarne l'identità ma anche e soprattutto per estendere con coerenza i loro spazi di esercizio di potere.

Un secondo esito del tipo di governance prodotta, su cui ci concentreremo maggiormente, è un certo sviluppo della media impresa. La piccola impresa è calata nella sua diffusione, sostenuta solo episodicamente, e più nelle fasi di avvio e *start up* che nel consolidamento dei mercati e nella selezione delle innovazioni sostenibili. La grande impresa è stata abbandonata, gestendo tagli occupazionali drastici, senza che alcun attore del territorio credesse nel suo futuro. Un po' retoricamente si potrebbe dire che dalle ceneri della piccola e della grande impresa, così presenti nel territorio ancora negli anni '80, si è profilato uno spazio sociale ed economico importante per la media impresa.

Da diversi anni giustamente Bagnasco (1995; vedi anche Bagnasco, Sabel, 2004) attira l'attenzione sulla importanza assunta dalla media impresa nel Nord Italia nel settore manifatturiero (ben diverso è il campo dei servizi, cfr. Mingione, *et al.*, 2008), e il recente programma di ricerca comparativa coordinato da Angelo Pichierri e Paolo Perulli (2010) conferma questo aspetto in maniera assai convincente. Il caso dell'Alto milanese permette di aggiungere due particolari di qualche interesse rispetto alla conoscenza che abbiamo a disposizione sullo sviluppo della media impresa nel Nord Italia.

Il primo attiene alla dipendenza dal sentiero dello sviluppo economico precedente. In un territorio di precoce industrializzazione, in cui grande impresa e piccola impresa si sono sviluppate in simbiosi prima che nel resto di Italia, anche la loro crisi – come abbiamo già detto – è emersa prima. Ugualmente le tracce di un aumento della rilevanza di imprese medie, tendenzialmente capaci di reti di partnership commerciale e di esportazione assai lunghe, è emersa prima rispetto alle tendenze su cui insiste la letteratura, a partire dall'inizio degli anni '80, con uno sviluppo significativo nei primi anni '90.

Piccolo Nord

Un secondo aspetto di importanza è che l'emersione della media impresa non è avvenuta solo grazie a ragioni economico-organizzative, sulla base di esigenze di razionalizzazione dei costi di transazione, e di moltiplicazione dei partner rilevanti nella selezione delle informazioni affidabili per muoversi in mercati instabili. Come abbiamo visto nel quinto capitolo, le medie imprese dell'Alto milanese sono state sostenute politicamente attraverso un'agenzia di sviluppo che ha usato gli ingenti fondi europei che la politica è stata in grado di attrarre. La forza delle reti verticali e la modalità di interazione fra le élite hanno avuto come esito quello di far sì che l'intera regione Lombardia, una delle più grandi e ricche regioni d'Europa, investisse su questo territorio. Gli attori politici e le parti sociali da noi interpellati ci hanno confermato in maniera fra loro assai simile, nonostante le differenti posizioni, che la media impresa è stata fin da subito considerata quella più adattiva rispetto ai cambiamenti economici. La sua particolare predisposizione allo sviluppo di reti è emersa non solo attraverso una selezione di mercato, ma anche dentro un contesto di vincoli e possibilità istituzionali costruito intenzionalmente da attori politici ed economici.

In questo quadro, nell'Alto milanese la vocazione produttiva al tessile e al industria elettro-meccanica si è progressivamente ridefinita. Il tessile è stato pressoché abbandonato, se non nella sua declinazione calzaturiera, intorno a Parabiago, distrettualizzandosi progressivamente. Fra il 1998 e il 2007 il fatturato del settore calzaturiero è molto cresciuto, soprattutto grazie alle esportazioni, pressoché inesistenti alla fine degli anni '90. Vi è stato un forte rallentamento solo nel 2009. La maggior parte delle imprese attive fabbrica calzature, o le commercia all'ingrosso. Non vi sono più imprese di preparazione, concia del cuoio e fabbricazione di articoli da viaggio, borse, articoli da correggiaio e selleria. Si è ridotta notevolmente la fabbricazione, installazione, riparazione e manutenzione di macchine e apparecchi per l'industria delle pelli, del cuoio e delle calzature compresi parti accessorie.

La forte articolazione fra materiali di qualità, investimento nel design e la presenza di un marchio rinomato a livello globale, sono stati coadiuvati e supportati da una certa capacità di azione collettiva delle imprese. Associazioni (in particolare l'ALI, Associazione Legnanese dell'Industria, dal 2006 rinominata Associazione Confindustria Alto milanese, e – in misura minore – la delegazione locale dell'Associazione Nazionale Calzaturieri Italiani) e consorzi di imprese (CEL, Consorzio Export Legnano) hanno offerto beni collettivi locali per la competitività (Le Galès,

Forza e debolezza del governo locale

Voelzkow, 2001), ovvero ricerche di mercato, organizzazione di fiere, servizi di interpretariato per i rapporti commerciali internazionali, assistenza giuridica, *auditing* e sostegno al marketing, che nessuna impresa da sola avrebbe potuto intraprendere. Questa capacità territoriale di azione collettiva (Negrelli, Pichierri, 2009) non è stata frutto della lungimiranza di attori economici riflessivi capaci di deliberare sulla vocazione produttiva del proprio territorio, interpretare i segnali del cambiamento dei mercati e darsi obiettivi comuni in un orizzonte strategico. È stata frutto di una costruzione politica che ha visto impegnati attori politici, economici e sindacali, e ancora una volta le reti politiche verticali capaci di mediare il rapporto così delicato e cruciale fra i diversi livelli di governo.

Dell'altro settore importante, quello elettromeccanico, abbiamo parlato a lungo nel capitolo quarto. Qui richiamiamo solo come la forte riduzione della grande impresa è stata lunga, travagliata, con molti momenti di smarrimento nella ricerca di nuovi assetti proprietari. Il futuro del settore è stato a lungo incerto, ma non si può non riconoscere la capacità di rilanciare il settore, anche in questo caso distrettualizzandolo, individuando un'idea guida (quella dell'*energy cluster*) e un settore di *business* futuribile (la ripresa della produzione di centrali nucleari in Italia). Le sette principali imprese del settore sono state aiutate a mettersi insieme. L'agenzia di sviluppo ha lavorato per garantire sul piano tecnico la qualità dei progetti industriali di collaborazione e interdipendenza fra le imprese. La presenza di un imprenditore capace di *leadership* cooperativa, che ha messo in valore i vantaggi comparativi dell'azione collettiva, ha giocato un ruolo importante. Al contempo le imprese hanno riconosciuto con chiarezza la struttura del potere locale, hanno stretto alleanze con le reti verticali e con i mediatori fra livelli di governo. La politica ha supportato, accompagnato. Le reti verticali sono state in grado di influenzare il centro politico regionale, per investire nuovamente su questo territorio, per rilanciare l'orizzonte della produzione di centrali nucleari e dare consistenza ai progetti per il futuro.

Questa capacità politica delle reti verticali di selezionare i progetti su cui investire, di collaborare con gli attori locali, e al contempo infrastrutturarli organizzando le condizioni per la loro azione congiunta, ci sembra un punto fondamentale per capire gli esiti economici selettivi della conversione industriale dell'Alto milanese. Selettivi perché nei settori su cui non c'è stato un investimento in azione collettiva (nel settore tessile, ma anche in quello della logistica) si sono ridotte la varietà e la ridondanza di possibili sentieri di sviluppo (Crouch, Farrell, 2004; Cattero, 2010, p. 120)

Piccolo Nord

e si sono persi capitale umano e capitale economico: fuggiti dal territorio, o semplicemente convertiti in rendita, finanziaria ma anche immobiliare. Selettivo inevitabilmente, perché la politica “a pioggia” è ormai delegittimata e risultano ormai assodati i suoi molti effetti perversi. I criteri in base a cui è avvenuta la necessaria selezione non sempre sono stati portati all’attenzione pubblica, e hanno visto molteplici negoziazioni intrecciarsi in molte arene, senza particolare attenzione alla rendicontazione degli esiti occupazionali e produttivi delle risorse impiegate.

9.3 Tendenze del cambiamento sociale

Risposto alla domanda della ricerca, avremmo potuto anche fermarci. Tuttavia, crediamo di poter aggiungere ancora qualche interpretazione su questo territorio. Il lavoro collettivo intrapreso in chiave di *political economy*, attento agli intrecci fra politica ed economia, ci ha costantemente spinto verso la comparazione. Operazione formalmente impossibile per noi, che ci siamo voluti misurare con una ricerca monografica¹²⁸. Studiare un unico territorio non impedisce di essere comunque riflessivi su quanto si osserva, tormentati dalla portata di quanto si ha sotto gli occhi.

Nel corso delle riunioni mensili del gruppo di ricerca, per due anni, la domanda a fine giornata è stata immancabilmente sempre la stessa: quello che stiamo vedendo a Legnano e nell’Alto milanese è specifico di questo territorio o è invece qualche cosa che accade anche altrove? Abbiamo trovato una città rappresentativa di dinamiche più ampie? È Legnano emblematica della questione settentrionale e di modalità diffuse di governo delle ristrutturazioni aziendali?

Gli studi sociologici e politologici degli anni ’60, soprattutto negli Stati Uniti, erano ossessionati dal cercare la media città, perfettamente rappresentativa della vita politica urbana. Abbiamo iniziato questa ricerca ben avvertiti dei limiti di quell’approccio (Balbo, 1969), che alla ricerca di potenti generalizzazioni ha sacrificato specificità e ha compresso importanti varietà. Di conseguenza, abbiamo cercato di approssicare le domande inevitabili sulla specificità del caso alto milanese consapevoli dei limiti di una monografia e, pur senza volerla caricare di insostenibili pretese di generalizzazione, ci siamo confrontati con la letteratura, per capire cosa il caso specifico di Legnano può suggerire per analizzare il cambiamento sociale.

Vediamo, allora, quali sono i principali tratti di cambiamento che abbiamo riscontrato nell’Alto milanese. In estrema sintesi abbiamo rilevato

Forza e debolezza del governo locale

dieci processi principali in atto su questo territorio, prevalentemente legati all'esercizio del potere politico ed economico. Brevemente:

1) I settori economici legati alla rendita mostrano una notevole forza, in parallelo e spesso in sostituzione alle attività produttive.

2) Le piccole e grandi imprese sono in crisi mentre le medie imprese radicate territorialmente si mostrano capaci di attivare reti lunghe e *partnership* prevalentemente finalizzate alla selezione dell'informazione.

3) Le aziende consortili a partecipazione mista vengono utilizzate come strumenti efficaci per favorire il coordinamento delle imprese, delle parti sociali e degli enti locali.

4) Aumenta notevolmente il ricorso alla urbanizzazione come strumento di finanziamento della spesa ordinaria degli enti locali.

5) Prevale il ricorso a reti verticali private nei processi di gestione della governance multilivello e per la rappresentanza degli interessi condivisi nelle arene di governance.

6) Si indebolisce il conflitto "centro-periferia", fra il territorio e il centro regionale, mentre si sviluppano relazioni di dipendenza che sostituiscono le precedenti pressioni rivendicative.

7) Gli interventi infrastrutturali e sociali che richiederebbero un orizzonte temporale medio-lungo – e le cui conseguenze in termini di vantaggi comparativi e di ritorno elettorale sarebbero dilazionate – tendono ad essere elusi, rimandati o procrastinati.

8) Le diseguaglianze territoriali e fra le generazioni aumentano, senza tuttavia che queste si politicizzino né si canalizzino in conflitti.

9) Il ruolo di *voice* (critica e protesta) del terzo settore si riduce sensibilmente e si ridefinisce un nuovo tipo di collateralismo (rottura del collateralismo storico, emersione di forme di neo-collateralismo basato su reti prevalentemente verticali).

10) Cresce l'attenzione per investimenti consistenti in politica dell'identità, attraverso la cura delle forme di socialità, del folklore, dei simboli locali, ma anche l'attenzione ai confini simbolici e amministrativi del territorio.

Sono dieci processi che ci sembrano interessanti, che segnano un orizzonte di cambiamento politico ed economico non facilmente riassumibile in slogan sintetici o frasi ad effetto. Questi processi permettono di specificare l'insieme di tendenze al cambiamento in atto nell'Alto milanese ma, forse, anche di riflettere su meccanismi e processi ravvisabili in altri territori. Le dinamiche che abbiamo potuto spiegare in questo microcosmo ci

Piccolo Nord

pare possano risuonare anche con lo sguardo rivolto ad altri territori del Nord Italia, e non solo.

In effetti se ragioniamo intorno a questi processi, vediamo che essi hanno un rapporto di specificazione rispetto a cambiamenti più complessivi che attraversano le società europee. La sociologia nella sua tradizione classica, era scienza del cambiamento sociale. Questo tema è caduto un po' in secondo piano di fronte al moltiplicarsi di sottodiscipline sociologiche progressivamente sempre più vicine all'*expertise* tecnica, alle esigenze aziendali e ai profili per il marketing. Pur tuttavia, rimangono comunque consistenti lavori orientati a interpretare inerzie e cambiamenti sociali di vasta portata¹²⁹. Diventa allora prezioso vedere come le dinamiche di cambiamento da noi osservate si iscrivano dentro cambiamenti più ampi delineati dalle scienze sociali¹³⁰, specificandoli e articolandoli.

Il tema della rendita come orientamento degli attori economici, non è certo fenomeno nuovo (Gilderbloom, *et al.*, 2009). Nel suo intreccio fra mercati immobiliari e mercati finanziari è alla base della crisi economica più consistente degli ultimi anni (Gotham, 2009). Esso è fenomeno abbastanza recente nei sistemi di produzione locale in cui la famiglia era tutta coinvolta nell'impegno produttivo. In questo senso è una direttrice di cambiamento che in questo territorio, rimanda alla tendenza alla *disorganizzazione dei vecchi modelli culturali*. Sottostante la propensione alla rendita di alcune famiglie imprenditoriali dell'Alto milanese, si giocano spesso problemi di passaggio generazionale: sono di fatto in gioco spinte alla trasformazione dei modelli di ruolo, alla diversificazione dei codici di condotta, delle forme tradizionali sia di autorità che di costruzione della reputazione che avevano fatto la forza dell'Alto milanese in periodi precedenti.

Anche la forza della media impresa e delle sue reti lunghe, permette di specificare una tendenza più ampia alla *autonomizzazione del locale*. Tale autonomia si gioca grazie alla nuova centralità economica dei territori. Sono in gioco risorse relazionali localizzate che tendono a promuovere l'apprendimento e l'innovazione (Storper, Scott, 2009). Risorse dipendenti certamente dal sistema dell'istruzione e dalla capacità territoriale di azione collettiva, ma anche da fattori spesso meno considerati, alla base della socializzazione secondaria: le associazioni locali (o addirittura iper-locali, come le contrade), le pratiche culturali (pensiamo ad esempio ai cori, nel caso dell'Alto milanese) e quelle sportive (Forsé, 2001, pp. 80-81). Quello che il caso Alto milanese mostra è come questo processo sia sempre legato a forme di interdipendenza, costruite e infrastrutturale dall'azione collettiva, e non più strettamente collegate alla specializzazione dei territori: in

Forza e debolezza del governo locale

questo ritroviamo proprio la centralità delle aziende consortili e delle agenzie di sviluppo. Al contempo la nostra ricerca mostra, e non è in contraddizione con quanto detto sopra, che la specializzazione dei territori aiuta l'autonomia del locale nelle interdipendenze (Crouch, *et al.*, 2004).

Tale specializzazione, tuttavia, essendo frutto di scelte, è logicamente selettiva, e può avere alti costi sociali ed economici, come abbiamo visto. La centralità degli oneri di urbanizzazione come strumento di finanziamento della spesa corrente è uno dei meccanismi che contribuiscono a spiegare quel genere di cambiamenti che la letteratura sociologica definisce in termini di *aumento delle diseguaglianze*, su vari piani e rispetto a diverse risorse. Diseguaglianze profondamente spazializzate, cioè incastrate nei territori fisici, con impatti generazionali in parte creati anche come effetti di quartiere (cfr. Doussard, 2009). Ma l'urbanistica governata da imperativi di copertura della spesa corrente ha altri effetti importanti sull'estensione contemporanea delle diseguaglianze: ha impatto sui tempi di vita, sulle forme di sociabilità, ovviamente sui patrimoni immobiliari e sul loro valore e commerciabilità, ma anche sui servizi che permettono la conciliazione di carichi di cura e occupazione, e di lì direttamente su tutti i nessi che articolano la coesione sociale nei territori (cfr. Torri, Vitale, 2009).

Vista dall'interno dell'Alto milanese, la specializzazione di cui spesso si ragiona in termini solo positivi, assume anche un altro connotato. È benefica per alcuni, ma non necessariamente per tutti, e non immediatamente. Per ciò che abbiamo osservato, la specializzazione non avviene solo grazie a risorse endogene, ma richiede risorse provenienti dall'esterno, mobilitate attraverso reti verticali private, e quindi pressoché interdice la possibilità del conflitto centro-periferia. Vediamo qui degli aspetti importanti per specificare l'autonomizzazione del locale che abbiamo appena discusso. Essa è una tendenza che, a partire dal caso Alto milanese possiamo supporre articolarsi non tanto con maggiore forza rivendicativa e conflittuale dei territori, ma semmai attraverso un'articolazione stretta con una *dispersione e una localizzazione del conflitto* (Forsé, 2001; Caruso, 2010; Podestà, Vitale, 2011). È un cambiamento assolutamente centrale nei Paesi europei, per le ripercussioni che ha su tutte le sfere societarie. In discussione sono le ideologie, i repertori di azione dei partiti ma anche delle élite e dei governi locali, financo le rappresentazioni culturali e i sentimenti di appartenenza delle persone, lo spazio per solidarietà rivendicative e oppostive, più in generale lo spazio sociale per critica e negoziazioni collettive. I processi nell'Alto milanese che ci aiutano a capire e articolare meglio

Piccolo Nord

questa tendenza sono diversi: la dipendenza dal centro-regionale, la depolitizzazione delle diseguaglianze territoriali e generazionali, il neo-collateralismo e il ripiegamento sul “fare” a discapito della presa di parola pubblica dei corpi intermedi e dell’associazionismo sociale in particolare.

Laddove la politica perde così tanto una connotazione partecipativa e conflittuale (Alteri, *et al.*, 2008), l’effetto principale da noi osservato è una certa inerzia, in particolare sui temi più difficili dell’integrazione: precarietà del lavoro, socializzazione linguistica degli immigrati e scolarizzazione dei loro figli, percorsi di inclusione sociale per i poveri, possibilità di mobilità sociale ascendente diffusa, di mobilitazione di risorse adeguate per la protezione sociale, di contrasto alla farmacologizzazione dei problemi sociali, di costruzione di alternative all’anomia e al sentimento di malessere. In altri termini, una certa inerzia rispetto all’*estensione dei problemi di integrazione sociale ed etnica*. Si tratta di una tendenza assai diffusa in tutte le società contemporanee, più forte e spinta rispetto anche solo a quanto si poteva osservare venti anni fa, e che non può certamente essere affrontata solo a livello locale (Alietti, 2009), la nostra ricerca ci ha permesso di focalizzare almeno due elementi sottostanti. Non necessariamente i più importanti, ma comunque degni di nota per articolare al meglio le determinanti di questa tendenza. Abbiamo osservato la centralità della procrastinazione degli interventi i cui risultati non sono immediatamente spendibili nel mercato politico, o che possono portare a fronteggiare forti contraddizioni (si pensi ad esempio alla presenza di criminalità organizzata sul territorio). Abbiamo anche osservato la centralità politica dei temi dell’identità locale declinata in maniera piuttosto chiusa, non in grado di ripensarsi nella valorizzazione della varietà di culture apportata dal processo migratorio. Crediamo proprio che questi due processi (*procrastinazione e chiusura identitaria*) siano importanti per capire al meglio le inerzie in gioco nelle difficoltà di integrazione che sperimentano i territori. Risorse e capacità di governance multilivello esistono, ma sono usate per altro, in fondo ancora credendo – o sperando – che le ricadute benefiche delle scelte compiute nella sfera economica e del governo delle conversioni industriali possano aggredire automaticamente, e senza bisogno di politica e di politiche, i problemi di integrazione sociale e culturale trascurati.

Forza e debolezza del governo locale

9.4 L'Alto milanese e la teoria sociale

I due paragrafi precedenti hanno fornito delle interpretazioni sostantive dell'Alto milanese. Abbiamo visto come è stata governata la de-industrializzazione, e ne abbiamo ricavato materiali sufficienti per spingerci a scrivere un'interpretazione più complessiva del cambiamento sociale in questo territorio. L'Alto milanese è interessante come caso singolare, e il suo studio ci ha permesso di arricchire di ipotesi alcuni elementi del cambiamento sociale più complessivo che tocca le società contemporanee, e del Nord Italia in particolare. Senza indugiare troppo sugli aspetti teorici sottostanti i risultati raccolti in questo volume, ci preme giusto sottolineare due questioni non tecniche, e che possono avere un interesse anche per il lettore meno addentro al dibattito.

9.4.1 Una città piccola, un territorio piccolo

In primo luogo, ci preme sottolineare alcuni aspetti di metodo. La scelta di lavorare in gruppo, di calarsi a lungo su un unico territorio, di prendere sul serio gli attori locali senza giudicarli immediatamente per le loro scelte, di osservare traiettorie di lungo periodo: tutto questo si è rivelato al contempo assai classico e ancora oggi straordinariamente produttivo. Faticoso, nelle spinte attuali all'individualizzazione del lavoro scientifico, ma generativo di possibilità. Della possibilità di fare una *political economy* (di matrice sociologica e politologica) di un territorio, osservando le interazioni fra economia e politica, provando a coglierne la struttura, gli antecedenti e nel limite del possibile gli effetti sui comportamenti degli attori individuali e collettivi. Ma anche della possibilità di fare una vera e propria *sociologia* di un territorio, ancora una volta nel senso classico del termine, ovvero di spiegarne il cambiamento e di mettere in relazione fatti specifici e ben precisati nello spazio con linee generali di cambiamento che attraversano più territori, e la cui articolazione interna può essere meglio compresa grazie a studi delimitati nello spazio. È stata l'intuizione di Pizzorno (1960), quando ha studiato un piccolo comune dell'Alto milanese. In fondo, riecheggiando "l'elogio della monografia" (Mendras, Oberti, 2000, p. 11), non abbiamo fatto altro che ritornare alle indicazioni dei classici e obbligarci a comprendere l'insieme per cercare di comprendere un elemento specifico (il governo della de-industrializzazione), per quanto importante.

In apertura del volume avevamo posto una certa enfasi sulla dimensio-

Piccolo Nord

ne urbana che ci apprestavamo a studiare. Al di là delle ragioni, per così dire, di opportunità che suggerivano la scelta di una piccola realtà urbana – per le minori complicazioni nel reperimento di dati, nella ricostruzione dei quadri di insieme ecc. – la nostra scelta verteva principalmente sul carattere non gerarchico e non archetipico con cui ogni singolo territorio merita attenzione, data la sua capacità di produrre sistemi specifici e focalizzati di relazioni e di generare i cosiddetti beni collettivi per la competitività.

L'Alto milanese è in effetti emerso con tratti di specificità che sono apparsi evidenti sin dalla ricostruzione della sua genesi storica (nel secondo capitolo). Lo stesso carattere controverso dei confini di questo territorio testimonia processi complessi e articolati di costruzione dell'identità che rimandano a distinzioni specifiche le cui dinamiche e la cui pregnanza non sono semplicemente riconducibili a indicatori economici, demografici ecc.

Ad innervare le – molte e diversificate – rappresentazioni del territorio che abbiamo scorto in azione e che contribuiscono a definire il quadro di costruzione dei processi locali di governo, intervengono in misura importante dinamiche di carattere assai specifico. Pesano i rapporti tra i diversi comuni, sia per ragioni di scala, che di storia; pesano le differenze tra parti del territorio con vocazioni produttive differenti, ma anche con dialetti identici solo ad uno sguardo esterno; pesano anche le fratture fra parti di una stessa città, come documentato nel quinto capitolo. Non di rado le differenze, e a volte le fratture, non presentano un carattere oggettivo: non emergerebbero dai classici dati statistici di cui spesso la ricerca si nutre, soprattutto – e con ragioni pienamente condivisibili – quando essa si pone di fronte a territori vasti. Le nostre incursioni nel territorio dell'Alto milanese ci hanno fornito *account*, descrizioni di fratture e distinzioni la cui circolazione discorsiva nelle rappresentazioni degli abitanti assume la coerenza di un "fatto": esse diventano vere di fatto, nelle conseguenze che producono. È il caso delle differenze tra diverse aree di Legnano (quelle "malfamate" e quelle "ambite"), ma anche di quella rappresentazione estremamente diffusa che più sopra abbiamo descritto nei termini di una "antropologia della crisi".

9.4.2 Sulle connessioni tra sfera economica e sfera politica

Le ragioni di analizzare il governo dei processi economici e territoriali/urbanistici in una prospettiva attenta alle dinamiche politiche situate,

Forza e debolezza del governo locale

oltre che a quelle legate al sistema più ampio/complessivo, appaiono particolarmente forti nell'Alto milanese. Le classi politiche in questo territorio – sia quelle locali che quelle veicolate su scale più ampie (si pensi al caso emblematico di Bassetti, della famiglia imprenditoriale più importante di Rescaldina, diventato il primo Presidente della regione Lombardia, successivamente Presidente della Camera di commercio e dell'Industria di Milano, e da lì Presidente di Unioncamere) – sono state storicamente legate in modo stretto al sistema economico e produttivo. Si è sempre registrato un alto tasso di “cessione di personale” dai quadri dirigenziali delle principali imprese alle cariche di governo locali. Numerosi sono i casi di dirigenti di aziende come la Franco Tosi ecc. che hanno ricoperto incarichi politici a Legnano e nei comuni del circondario. Questo tipo di relazione fondava certamente sulla stima e sulla reputazione, e quindi sulla capacità di mobilitazione elettorale, di cui le persone più visibili nella sfera della produzione industriale locale godevano nel territorio. Inoltre, il mondo associativo legato all'economia cittadina ha spesso svolto ruoli di influenzamento – se non proprio di regia – attraverso istituzioni autorevoli come l'ALI, la Famiglia Legnanese, o la locale Banca di Legnano.

Nell'attuale ciclo di contrazione della produzione si è assistito a una progressiva contrazione anche sul lato della capacità di influenza delle istituzioni che avevano orientato e contribuito a dirigere gli indirizzi di governo nell'Alto milanese. A fronte di questo cambiamento di scenario sembra che ad emergere siano soggetti caratterizzati da alcuni elementi di innovazione, insieme a tratti “già visti”. Il dato più evidente è quello dell'ascesa del circuito, fortemente a cavallo tra economia e politica, della Compagnia delle Opere. È questo il soggetto che nella nostra ricerca sembra emergere come fulcro/baricentro dei nuovi assetti regolativi e di potere. È dall'impulso dei principali personaggi attivi nella CDO che nascono le forme più innovative e prospetticamente competitive del nuovo quadro tardo-manifatturiero (Euroimpresa, Energy Clsuter, integrazione amministrativa attraverso la messa in rete dei servizi comunali del territorio, e così via). E anche il personale politico locale appare ampiamente incentrato su esponenti di questo settore di cooperazione di impresa. Le reti verticali costruite su rapporti personali di cui abbiamo parlato a lungo in questo capitolo sono forgiate in seno al movimento popolare Comunione e Liberazione alla base dell'esperienza della CDO. Forte di una congiuntura che appare stabilmente favorevole a livello regionale, questo tipo di capacità di influenza si è ampiamente riverberata anche sui processi che travalicano la scala locale, con una forte capacità di proiezione ai livelli

Piccolo Nord

centrali del governo regionale. Da qui la capacità delle reti verticali interne alla CDO di rappresentare su più livelli degli interessi territoriali.

Il quadro complessivo in cui si inscrivono i processi e l'emergere di soggettività ora descritte merita, però, di essere delineato in modo più articolato. A fare da sfondo si intravedono infatti quadri ideologici complessivi che sono stati studiati anche in termini più generali. Il nodo intorno a cui crediamo si possa fare precipitare l'interpretazione è quello di una tendenza alla de-politicizzazione (o spoliticizzazione) dei temi di politica pubblica. Come è stato osservato in particolare con riferimento ai processi di trasformazione e regolazione urbanistica, si attesta una tendenza a trattare come "naturali"/obbligate (la sindrome T.i.n.a., come viene definita nel quarto capitolo di questo volume) le decisioni che la classe dirigente cittadina è chiamata a prendere. Le riduzioni dei trasferimenti statali agli enti locali, le tendenze alla delocalizzazione dei processi produttivi, la crisi (ancora una volta) sono tutti elementi "dati", a fronte dei quali gli orientamenti degli attori risultano incanalati in flussi di decisioni che nulla concedono alla scelta, in un quadro politico fortemente reattivo e scarsamente in grado di produrre innovazione politica.

Su un altro piano, e con esiti convergenti, gli strumenti disponibili ai soggetti politici sono sempre più caratterizzati da un approccio negoziale tra soggetti privati e decisori pubblici con un forte sbilanciamento verso il lato privato del potere contrattuale. Come si è visto, il campo dell'urbanistica, con il meccanismo dei PII e la L.R. 12/2005, forniscono abbondanti indicazioni in questo senso.

Forzando un po' i termini dell'argomento sembra, dunque, che la maggior parte delle trasformazioni che investono il territorio necessitino di un "non governo": di una gestione notarile, al più smaliziata e agile nel cogliere le opportunità offerte sia da attori locali che globali.

Abbiamo osservato l'assenza di un dibattito pubblico rilevante sui tre temi analizzati (urbanistica, trasformazione industriale, ospedale). Gli oggetti non hanno un trattamento fattivo nelle arene politiche consiliari né, tantomeno, nell'opinione pubblica. La politica – come capacità di orientare decisioni ed esercitare scelte tra corsi di azione alternativi – sembra residuale, quando non inutile o persino dannosa.

In un senso che approssima questo tipo di antipolitica le forme di malcontento, le lamentele che tentano di assumere connotazioni rilevanti rispetto al sistema politico istituzionale delle decisioni finiscono paradossalmente per de-politicizzarsi a loro volta. I tentativi di svincolarsi da sistemi di rappresentanza consolidati nelle organizzazioni già osservate in

Forza e debolezza del governo locale

azione sul territorio e valutate in termini negativi provano a rigettare le forme consolidate di politicizzazione – e, segnatamente, come nel caso della lista civica legata al gruppo di Polis, la frattura sinistra/destra – per sperimentarne altre fondate su criteri di scelta tecnica, che non rimandano direttamente alla de-politicizzazione di cui sopra ma che, tuttavia, ne approssimano alcuni tratti.

La carenza di dibattito pubblico rimanda all'indebolimento di molte delle strutture che storicamente producevano gli elementi del dibattito e le rappresentazioni correnti dello stesso. Le strutture organizzative tanto dei partiti che delle fabbriche risultano profondamente trasformate e non sembrano più disporre delle caratteristiche – anche per la numerosità dei membri-militanti – necessarie a produrre le scelte pubbliche. Tuttavia sarebbe evidentemente frettoloso dedurre una scomparsa delle arene pubbliche *tout court*, o dell'azione dei partiti. Esse si ridefiniscono, nel contesto di dispersione del conflitto su cui abbiamo attirato l'attenzione prima. È vero che le mutate condizioni del tessuto economico-produttivo e, dopotutto, sociale hanno interrotto da una parte la catena che connetteva l'impiego dei padri con quello dei figli e, in relazione a ciò, la stessa gerarchia sociale delle figure prominenti nei territori – segnatamente il ruolo dei dirigenti delle grandi e medie realtà produttive storicamente insediate nell'Alto milanese. Parallelamente a questa trasformazione sembrano essersi ri-articolati i sistemi di reputazione operanti nello specifico territorio. A tale ri-articolazione corrisponde un mutato quadro degli spazi centrali entro cui si producono le relazioni necessarie ai processi di governo del territorio. E in effetti si nota una persistenza di spazi di socializzazione e scambio che rimandano tanto ai circoli di quella che potremmo definire la "socialità borghese" che a una socialità più popolare, persino frivola o apparentemente distante da ciò che tradizionalmente è stato indicato come ambito della produzione politica. La Famiglia Legnanese, l'Associazione legnanese degli industriali, ma anche il sistema delle contrade, soprattutto nei suoi "vertici", sono ambiti entro cui si connettono, si riallineano, circolano temi e discorsi... naturalmente attraverso persone in carne ed ossa. D'altro canto questo tipo di spazi non esclude, anzi incrocia a volte in modo stringente, reticoli di solidarietà incentrati su passioni e pratiche culturali (come quella del canto).

Piccolo Nord

9.5 L'Alto milanese e la pratica sociale

A cosa è servita questa ricerca? Potremmo cavarcela con poco. Sostenere che abbiamo prodotto alcune congetture che permettono (forse) una migliore comprensione di un territorio e delle sue modalità di governance, una riflessione sui processi di cambiamento sociale di cui a volte cogliamo solo le linee di tendenza generale, una serie di proposizioni per la teoria sociale da verificare in ulteriori ricerche.

Eppure questo non elimina le nostre inquietudini. La ricerca è stata gestita e accompagnata da un committente esigente, la Fondazione Iniziative Sociali Canegratesi, che valorizza il patrimonio del movimento cooperativo per sostenere la vita sociale e culturale dell'Alto milanese. Non ci è mai stato chiesto di dire cosa fare nel futuro, né di elaborare ricette e suggerimenti. Al contempo è stata l'attività stessa della ricerca che ci ha forzati ad essere analitici e tentare di individuare meccanismi e priorità per il territorio. Non una agenda politica, ma alcuni elementi di comprensione che, se discussi, potrebbero avere un certo impatto. Non sono gli aspetti più importanti per la conoscenza che abbiamo già ampiamente riassunto nei paragrafi precedenti. Sono però elementi che si prestano bene al dibattito pubblico, e che segnano il nostro impegno a non lasciar cadere quanto emerso nello studio. Essendo questioni già ampiamente discusse nel volume, le nomineremo in maniera sintetica, cercando solo di ordinarle.

9.5.1 Identificare i punti di debolezza

L'Alto milanese è in crisi. Lo è da tanto tempo, abbiamo detto. La crisi è profonda, è entrata nell'identità e nelle forme di espressione strategica dei cittadini. A fronte di questo è difficile trovare sia nell'élite, che fra le persone che hanno responsabilità associative e culturali, chiarezza rispetto ai punti di debolezza del sistema Alto milanese. Noi ne abbiamo identificati diversi: la dipendenza dalle reti verticali private per il governo dei rapporti con l'esterno, la procrastinazione, l'attenzione selettiva a discapito di misure e programmi di integrazione sociale e culturale, il rilancio anche dei settori produttivi non pertinenti alla specializzazione scelta per il territorio... Il punto di analisi più importante che emerge dalla nostra ricerca ai fini della pratica sociale e politica, però, è essenzialmente che non c'è una capacità diffusa di identificare punti di debolezza specifici, precisi, contestuali del sistema politico, economico e sociale dell'Alto milanese. In que-

Forza e debolezza del governo locale

sto senso la nostra ricerca, per i risultati a cui arriva, offre una sponda. Non è detto che tutti condividano l'urgenza dei punti di debolezza da noi identificati. Forse, confrontarsi con una lettura, può permettere più facilmente alle diverse parti di posizionarsi, e chiarire e semplificare quelli che ritengono essere i punti di debolezza più rilevanti. In questo non vi è arroganza da parte nostra, solo la constatazione che il dibattito sui meccanismi specifici di vulnerabilità dell'Alto milanese potrebbe essere rilanciato.

9.5.2 Trasformare le questioni in problemi

Analogamente, la nostra ricerca ha permesso di identificare un catalogo di processi di trasformazione piuttosto preciso. Li abbiamo riassunti per punti all'inizio del terzo paragrafo di questo capitolo, e non a caso li abbiamo numerati. Orbene tali questioni emergono dai dati che abbiamo raccolto nei due anni della ricerca, ma non sono problematizzati nel dibattito pubblico. Il punto, nuovamente, non è tanto prendere per buoni i punti da noi proposti, ma semmai promuove occasioni in cui cittadini singoli e aggregati, a partire dai propri interessi problematizzino dei punti ritenuti centrali nel funzionamento dell'Alto milanese. Come sempre i processi sociali tendono ad essere considerati un po' naturali, un po' autoevidenti, un po' inevitabili. È proprio della politica problematizzare ciò che è dato per scontato, riaprire il confronto, tentare di nominare differenzialmente le questioni, rendendole problematiche (Lemieux, 2010).

Le scienze politiche ci hanno insegnato che, affinché ci sia un processo di innovazione politica, ci deve essere, come condizione necessaria ma ovviamente non sufficiente, la costruzione preliminare di un problema pubblico (Cefaï, 2007). Se una questione non fa problema, essa non filtrerà all'interno del sistema politico, non sarà presa in carico dal governo locale, non sarà trattata a partire da compromessi fra le forze in campo (Gusfield, 1981). Non abbiamo certo la pretesa di pensare che il nostro catalogo di processi di trasformazione dell'Alto milanese sia uno spunto per una agenda politica. Non perché ci nascondiamo dietro un velo di falsa modestia, ma perché sappiamo bene che la conoscenza non ha effetti immediati di mobilitazione, in particolare nei territori che affrontano crisi industriali significative (Di Gaetano, Lawless, 1999). Richiede appunto partecipazione e conflitto, anche sui risultati della ricerca stessa, per arrivare a problematizzare un numero limitato di questioni e, da qui aprire la possibilità stessa di una agenda politica.

Tuttavia, per costruire un problema pubblico, bisogna avere chiarezza

Piccolo Nord

– come ben ha segnalato Gamson (1988) – di chi sono i soggetti per cui la questione in discussione è un problema, quelli su cui pesa il problema, ma anche cognizione di chi possano essere i soggetti a cui attribuire la responsabilità del problema stesso, e le soluzioni rivendicate. Soluzioni da proporre coerentemente al modo con cui si problematizza una questione. Si tratta di nominare un problema, di accusare qualcuno o qualcosa per delle responsabilità in proposito, e rivendicare delle soluzioni riparative (Felstiner, *et al.*, 1980; Vitale, 2010d). Senza queste tre dimensioni (nominare, accusare, rivendicare), è difficile immaginare che delle questioni siano assunte da un governo locale, per quanto ricettivo e in ascolto possa essere. Ciò che forse possiamo aggiungere in relazione alla nostra ricerca, è che queste tre operazioni di problematizzazione è importante che tengano conto della scala dei soggetti a cui rivolgersi. Nell'Alto milanese molto pertiene a dei giochi di scala: cosa è di competenza di un comune, cosa dell'assemblea dei sindaci a livello intercomunale, cosa è attinente al livello regionale. Capire la scala su cui si muove l'attore a cui si intende indirizzare delle pressioni è un punto che per questo territorio non va sottovalutato.

9.5.3 Osservare l'implementazione degli strumenti di governo

Nella nostra ricerca abbiamo cercato di guardare come le élite e le istanze decisionali usino gli strumenti di governo. Lo abbiamo fatto per gli strumenti di pianificazione e per quelli di sviluppo locale e rilancio delle specializzazioni produttive. Ma abbiamo messo sotto osservazione anche gli strumenti di regolazione della grande distribuzione commerciale, di politica culturale, di sostegno e protezione sociale. Questo fuoco sugli strumenti, ampiamente auspicato dalla scienza politica (Hood, 1986) e valorizzato di recente dalla sociologia politica (Lascoumes, Le Galès, 2004), in effetti risulta assai utile anche nella pratica. Gli strumenti hanno un proprio potere e generano effetti, al di là delle intenzioni e delle dichiarazioni retoriche degli attori. Essi hanno una dimensione tecnica (basata su procedure, misure, calcoli e standard) e una sociale (fatta di simboli e rappresentazioni) e sono il mezzo attraverso cui si stabilisce una relazione fra governo e governati (Kassim, Le Galès, 2010). Il loro uso è spesso dato per scontato, la loro implementazione considerata neutrale, i loro effetti depoliticizzati. Sappiamo che non è così.

L'attenzione con cui abbiamo cercato di descrivere il modo con cui è stata governata la de-industrializzazione su questo territorio ci ha portato

Forza e debolezza del governo locale

proprio a studiare il modo con cui gli strumenti adottati producevano una certa direzione di sviluppo, ben più delle decisioni prese. Abbiamo visto come la modalità di costruire consenso e stabilità di governo influenzi la scelta degli strumenti da privilegiare. Entrare nel merito degli strumenti e dei loro effetti può essere spesso questione tecnica. Questo non vuol dire che sia impossibile discutere nelle arene politiche e in ambiti non specialistici delle conseguenze sociali degli strumenti, o che sul territorio non ci siano competenze per farlo con precisione e autorevolezza, come dimostrano le mobilitazioni sul trasporto per rotaia o, in precedenza, sulla qualità della vita e dell'aria nelle zone limitrofe la discarica di Cerro Maggiore. Ancora una volta, le interpretazioni contenute in questo libro non sono di per sé risolutive di un'agenda per lo sviluppo equo dell'Alto milanese. Possono al più mostrare che poco avviene automaticamente su un territorio, e che gli stessi "automatismi" sono frutto di regolazioni che predispongono strumenti, che in quanto tali possono dunque essere sottoposti a critica. Consapevoli, e a questo in fondo un po' teniamo, del fatto che nell'Alto milanese, ciò che ha fatto la forza del governo locale, ne ha fatto anche la sua debolezza.

Piccolo Nord

Note

¹²³ Il presente capitolo è frutto di un lavoro comune; laddove fosse necessario attribuire i paragrafi, essi possono essere così ripartiti: Tommaso Vitale, par. 9.2.2., 9.2.3, 9.3, 9.5.3; Simone Tosi par. 9.1, 9.2, 9.2.1, 9.4, 9.4.1, 9.4.2, 9.5, 9.5.1, 9.5.2.

¹²⁴ Il suggerimento di guardare all'Alto milanese come a un territorio caratterizzato da una antropologia della crisi ci è venuto da Gabriele Pasqui, durante un seminario da lui organizzato con Matteo Bolocan al Politecnico di Milano. Cogliamo l'occasione per esplicitare il nostro debito intellettuale con loro per gli importanti scambi iniziati.

¹²⁵ Parlare di modalità di regolazione implica ragionare non solo sul "come" (con quali processi decisionali, con quali modalità di implementazione delle scelte, con quale uso della forza e dei poteri, grazie a quali risorse, e provenienti da dove), ma anche sul "dove" (quali sono state le principali arene decisionali), sul "quando" (in che momenti vi è stata un'azione pubblica più incisiva) e in buona misura anche sul "perché" (il gioco di interessi, valori e giustificazioni che spingono gli attori nella loro interazione più o meno conflittuale).

¹²⁶ Il concetto di governo monocratico indica una configurazione di potere in cui il Presidente, o il Primo ministro, «promuove una politica pubblica, decide il contenuto di una politica pubblica ed è responsabile del successo o del fallimento della politica pubblica» (Elgie, 1998, p. 231). La riforma ha avviato nelle regioni italiane «un chiaro processo di presidenzializzazione, una sostanziale trasformazione delle regole di governo che spinge verso la concentrazione del potere nelle mani dell'esecutivo e verso il rafforzamento del suo vertice monocratico» (Musella, 2009, p. 87).

¹²⁷ Si pensi che nel 2006 la spesa procapite per abitante nell'Alto milanese oscillava dai 78,11€ nel comune di Dairago ai 170,85€ del comune di Canegrate. Il comune di Legnano, con 111,31€ aveva una spesa inferiore alla media sia della ASL Milano 1 (115,87€) sia della provincia di Milano (127,80€). I dati sono contenuti nel Piano di Zona per il Sistema Integrato di Interventi e Servizi Sociali (2009-2011) dell'ambito di Legnano.

¹²⁸ Per una riflessione sulla generalizzabilità dei risultati di una ricerca sociale, si rimanda, fra gli altri, alle riflessioni di Goldthorpe (2000).

¹²⁹ Per una rassegna aggiornata, si vedano i contributi raccolti da Sujata Patel (2010).

¹³⁰ Una sintesi assai convincente delle principali tendenze al cambiamento delle società europee è stata proposta da Henri Mendras (1997) e rielaborata da Michel Forsé (2001), a cui ci ispireremo massicciamente nelle prossime pagine.