Osservare la questione settentrionale: politica della piccola città

Simone Tosi, Tommaso Vitale

▶ **To cite this version:**

Simone Tosi, Tommaso Vitale. Osservare la questione settentrionale: politica della piccola città. Piccolo Nord. Scelte pubbliche e interessi privati nell'Alto milanese, Bruno Mondadori, pp.5-32, 2011, 9788861595293. hal-01044425

HAL Id: hal-01044425

https://sciencespo.hal.science/hal-01044425

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.

Piccolo_nord:piccolo nord 8-02-2011 18:28 Pagina 5

1. Osservare la questione settentrionale: politica della piccola città

di *Simone Tosi* e *Tommaso Vitale*

Nel maggio 2009, un istituto tecnico industriale di Legnano ha promosso una tavola rotonda sulla crisi economica nell'Alto milanese[1]. Un bel titolo: "Dimensioni della crisi nell'Alto milanese. Economia-impresa-formazione-innovazione: sinergie per la ripresa?". Un dibattito accorato, presenti molti protagonisti del mondo produttivo locale. La notizia potrebbe passare inosservata, e invece colpisce. La scuola, purtroppo, è luogo sempre meno sensibile alle questioni economiche e sociali dei contesti in cui è inserita. L'Alto milanese, caratterizzato da una vocazione industriale di lungo periodo, rimane un territorio in cui si discute dei problemi della produzione locale, di interdipendenze economiche, di lavoro e impresa anche nelle scuole superiori. Qui la scuola non sembra restare impermeabile a ciò che succede intorno: partecipa a costruire un'interpretazione delle principali dinamiche di trasformazione. Una tavola rotonda sulla crisi in un istituto superiore è una bella immagine di responsabilità e riflessione collettiva, che lascia intendere spazi di sinergia e azione coordinata per uscire dalla crisi e precisare la vocazione del territorio.

1.1 Un'industrializzazione precoce e duratura

Eppure, a differenza di ciò che suggerisce la situazione testé descritta, il discorso pubblico intorno alle difficoltà produttive e alle possibili strategie di uscita, a ben vedere, non sembra così diffuso e qualificato. Il territorio dell'Alto milanese sta attraversando trasformazioni e cambiamenti molto profondi, destinati ad avere un impatto di lungo periodo. Il ceto politico è coinvolto in questi mutamenti, ma non è sempre chiaro se li indirizzi o li subisca. Gli imprenditori e i sindacati sono assai presenti e con un certa vivacità, ma non è di immediata comprensione la rispettiva strategia.

Piccolo_nord:piccolo nord 8-02-2011 18:28 Pagina 6

Il volume evidenzierà la centralità assunta da queste questioni nella spiegazione degli aspetti di fondo dei processi di conversione industriale del territorio. Qui vogliamo solo richiamare brevemente i caratteri principali di un territorio la cui vocazione manifatturiera *precoce* ne ha segnato profondamente la storia. Legnano, infatti, può essere compresa solo inquadrandola nel suo territorio immediato: l'Alto milanese.

L'Alto milanese è un territorio a cavallo fra le province di Milano e Varese lungo l'asse del Sempione, in un'area compresa fra la nuova Fiera di Milano a Rho e l'aeroporto di Malpensa[2].

Si tratta di un'area che si è caratterizzata per una notevole omogeneità economica e geografica e per una vivacità "trasformativa" documentata fin dal medioevo. Il precoce processo di industrializzazione dell'Alto milanese ha avuto inizio già tra Sette e Ottocento in un territorio caratterizzato da un'alta densità di popolazione, arretratezza nei contratti agrari e nelle tecniche colturali e la miseria dei ceti rurali. L'industrializzazione è iniziata qui almeno cinquanta/sessant'anni prima che nel resto di Italia. La bassa fertilità dei terreni e la durezza dei contratti di mezzadria ha fatto sì che emergesse in epoca moderna una pre-industria in campo tessile e che questa evolvesse celermente in vera e propria industrializzazione. Già nel 1877 a Legnano vi erano ben 2.710 operai su circa 6.700 abitanti, con una media di 112 operai per impresa. Vi avevano sede cotonifici, tintorie, candeggi, setifici (filande), officine meccaniche ecc.

A proposito di questo territorio gli storici parlano di una "transizione in bilico", non scontata, che poteva anche "andare a finire male". Invece l'Alto milanese – e la zona del Legnanese in modo particolare – passò dalla proto-industria (e dall'impresa famigliare) allo sviluppo del macchinismo e della grande fabbrica, divenendo una delle aree d'Italia a più alto grado di occupazione industriale. L'Alto milanese ebbe una traiettoria di sviluppo del tutto coerente alla tipica successione di tre ondate di industrializzazione (Cafagna, 1977): prima la diffusione del settore tessile; poi quella delle industrie meccaniche integrative, nate per servire la prima ondata; infine, le grandi produzioni di base, in particolare nel settore chimico e in quello legato all'industria elettrica.

Così come l'industrializzazione si è manifestata precocemente, anche il declino produttivo dell'Alto milanese ha avuto inizio con un certo anticipo, già a partire dall'inizio degli anni '70, con la crisi del settore tessile e con le prime chiusure dei grandi cotonifici. Nei quindici anni successivi si è manifestata una crisi anche nell'industria meccanica e nel settore elettro-

Piccolo_nord:piccolo nord 8-02-2011 18:28 Pagina 7

meccanico. La deindustrializzazione è stata certificata dall'Unione Europea che ha inserito l'area nell'Obiettivo 2 dei fondi strutturali comunitari, finalizzati a favorire la riconversione economica e sociale delle zone con difficoltà strutturali, definendo l'unica area della Lombardia che ha beneficiato di sostegni finalizzati alla riconversione produttiva (asse 1), alla riqualificazione ambientale (asse 2) e alla valorizzazione e riqualificazione delle risorse umane (asse 3).

Nonostante la crisi produttiva che ha investito il territorio, ad oggi l'Alto milanese resta comunque la parte più manifatturiera della provincia di Milano, con oltre il 40% dell'occupazione nel settore.

Tre dimensioni appaiono di particolare rilevanza nella definizione di questa prolungata fase di crisi. In primo luogo a fronte di una notevole crisi industriale del settore tessile e di quello elettromeccanico non si è sviluppata alla fine degli anni '70 una significativa terziarizzazione. In secondo luogo i processi di conversione industriale sono stati deboli e spesso gestiti in modo poco deciso e programmatico: la chiusura delle manifatture e delle officine meccaniche non ha prodotto fino alla fine degli anni '90 processi di costruzione di imprese a rete innovative, dotate di settori dedicati a ricerca e sviluppo e in grado di competere sulla qualità, nella cosiddetta via alta dello sviluppo. In terzo luogo, non si sono sviluppate tempestivamente forme di *governance* finalizzate a specificare la vocazione produttiva del territorio, a creare rapporti di interdipendenza e coordinamento cooperativo fra gli attori e ad individuare beni collettivi locali (Le Galès, Voelzkow, 2001) necessari per sostenere la competitività delle imprese e, più complessivamente, del territorio. In questa direzione sono stati fatti alcuni passi, con la creazione di un'agenzia di sviluppo per il territorio, che è stata certamente in grado di attirare fondi europei, ma che ha avuto tempi lunghi nel favorire il coordinamento degli attori economici, con scarsi risultati, in particolare, nel settore tessile.

Questi tratti di debolezza e le connesse dinamiche osservate nel quadro delle trasformazioni che hanno investito l'Alto milanese presentano in realtà fattori propri di molti territori del Nord Italia. Essi definiscono una parte delle linee di fondo comuni e diffuse di ciò che è spesso etichettato come "questione settentrionale".

Il dibattito politico sulla questione settentrionale è acceso e scivoloso. A quasi vent'anni da quando ha preso forma e consistenza (Berta, 2007), esso si concentra oggi soprattutto sui temi del federalismo fiscale e di redistribuzione di poteri e funzioni, da una parte, e su elementi di identità, spesso con connotati di chiusura, dall'altra (Biorcio, 2010).

Piccolo_nord:piccolo nord 8-02-2011 18:28 Pagina 8

In ambito accademico, soprattutto nella sociologia economica e del territorio, la riflessione negli anni più recenti si è concentrata sull'analisi dei processi graduali di convergenza verso il modello della media impresa con reti lunghe che caratterizzerebbero, seppure in maniera discontinua e non omogenea, i territori del Nord Ovest e quelli del Nord Est (Perulli e Pichierri, 2010). Alleanze e partnership fra gli attori economici definirebbero nuove forme di azione collettiva, stante il ritardo della politica nel rappresentare gli interessi emergenti su un orizzonte quantomeno di medio periodo, e di infrastrutturarli con un'offerta di beni collettivi locali per la competitività (Magatti, Gherardi, 2010).

La ricerca comparativa ha condotto a risultati conoscitivi importanti e, al contempo, ha segnalato l'esigenza di ulteriori sforzi nella direzione di approfondimenti monografici su singoli territori (Bagnasco, 2010). D'altra parte la tradizione di ricerca degli studi di comunità, orientata allo studio di contesti territoriali circoscritti, è stata uno degli strumenti privilegiati di indagine per cercare di comprendere il rapporto fra cambiamento economico e società locali nella seconda metà degli anni '50. Questo tipo di orientamento di ricerca è stato successivamente trascurato a favore di modalità di ricerca più settoriali e specialistiche. Nel 2007 abbiamo voluto provare a cimentarci in uno studio di comunità tornando su un territorio significativo nella storia della ricerca sociale italiana, l'Alto milanese, dove Alessandro Pizzorno realizzò lo studio che avrebbe portato al suo celebre *Comunità e razionalizzazione* (1960).

Grazie ad un équipe multidisciplinare di dodici ricercatori abbiamo realizzato uno studio di comunità su un territorio più ampio di quello considerato cinquant'anni prima da Pizzorno, insistendo soprattutto sul comune di Legnano, contiguo alla Rescaldina fatta oggetto di indagine dall'illustre precedente.

Questa introduzione intende presentare le principali coordinate teoriche che hanno caratterizzato la ricerca presentata nel volume. Il quadro che abbiamo assunto come riferimento prova ad essere, al tempo stesso, attento alle dinamiche territoriali *e* all'azione degli attori, individuali e collettivi, alle loro interazioni, ai rapporti di potere in cui sono immersi e che contribuiscono a costruire. I significati attribuiti all'azione dai diversi attori assumono un'importanza primaria.

Studiare un territorio circoscritto, che ha mantenuto una certa identità territoriale, ci ha permesso di osservare nel dettaglio aspetti legati al governo del cambiamento, in uno spazio generato dall'interazione fra il potere prodotto dalle scelte pubbliche e la forza dei diversi interessi privati.

Piccolo_nord:piccolo nord 8-02-2011 18:28 Pagina 9

Nel paragrafo §1.2 introdurremo brevemente i principali tratti assunti dalla questione settentrionale nel dibattito pubblico, senza pretendere di farne una rassegna esaustiva, concentrandoci soprattutto sui problemi di governo del territorio che la tematizzazione prevalente della questione settentrionale tende a trascurare.

Il paragrafo successivo (§ 1.3) definisce le coordinate teoriche principali che hanno dato forma al nostro lavoro di ricerca. In termini estremamente schematici, faremo riferimento soprattutto a due dimensioni. La prima attiene alla "scala", discuteremo cioè le ragioni per le quali ci sembra importante dedicare attenzione a ciò che avviene nelle piccole città. Una seconda dimensione riguarda la scelta di includere e osservare attentamente la dinamica politica. L'emergere di nuovi soggetti politici fortemente radicati nel tessuto sociale del Nord Italia e i processi e le tensioni che essi generano nel sistema politico nazionale è un tema ampiamente dibattuto. Osservato nelle sue dinamiche locali e territorializzate esso consente un'analisi dettagliata dei meccanismi e dei processi che costruiscono le scelte pubbliche e che pesano nella configurazione di incentivi positivi e negativi che si offrono agli attori economici (Vitale, 2010a).

L'ultimo paragrafo contiene una illustrazione sintetica dei contenuti del volume, e del filo rosso che unisce le diverse operazioni di ricerca da noi condotte: il tentativo di comprendere come è stato governato il processo di conversione industriale dell'Alto milanese. Una rapida presentazione delle operazioni di ricerca condotte è contenuta, invece, in appendice.

1.2 Al di là del conflitto centro periferia

In Italia il sogno di un buon governo locale è stato interpretato con accenti e a partire da angolazioni assai differenti. Se alla fine degli anni '70 esso era trattato soprattutto in rapporto ai temi della redistribuzione, dell'egualitarismo e della giustizia sociale, negli anni '80 la sua declinazione principale ha privilegiato la "modernizzazione" dei territori e la capacità di costruire coalizioni stabili in grado di guidare gli enti locali per periodi piuttosto lunghi. Gli anni '90 si aprono all'insegna della questione morale e ridefiniscono le aspettative nei confronti del potere politico a partire da una domanda profonda di legalità, trasparenza, uso non distorto e privatistico delle risorse pubbliche. In questa cornice i problemi del governo locale vengono progressivamente ridefiniti in termini di spinta ad una maggiore autonomia del Nord dal resto d'Italia.

Piccolo_nord:piccolo nord 8-02-2011 18:28 Pagina 10

Il discorso pubblico sulle possibilità di un governo giusto del territorio "scongela" la frattura centro periferia. Al tempo stesso, i margini per qualificare l'autogoverno dei territori risultano ridotti, messi alla prova da forze esterne. Si osserva una tendenza progressiva a tralasciare le scelte compiute dagli attori sui territori, nella loro interazione, nel disegnare e implementare beni e servizi di interesse generale, capaci anche di favorire la competitività dei territori. Per contro, si mettono in luce gli elementi di sperequazione e di subordinazione del Nord rispetto al resto di Italia e l'impossibilità per la parte più produttiva del Paese di trattenere la ricchezza che produce e finalizzarla alla qualità del proprio sviluppo.

Così, mentre si accentuano i termini del conflitto centro-periferia, si valorizzano le catene decisionali che vedono un peso preponderante di attori esogeni ai territori e che si collocano a livelli decisionali più alti. Questo spostamento di prospettiva a favore degli attori esterni ai territori ha certamente corrisposto all'esigenza di cogliere al meglio la pluralità di livelli di governo implicati nei processi di scelta pubblica, in una fase di ridefinizione dei poteri dello stato[3]. Al contempo ha portato a considerare con una certa sufficienza la complessità dei rapporti di potere a livello locale. Diseguaglianze e conflitti di interessi e di visioni dello sviluppo interni ai territori finirono in secondo piano.

Questa trasformazione nel discorso pubblico e nei criteri di pertinenza e rilevanza dei temi legittimi è stata tanto profonda da meritare di essere ulteriormente approfondita distinguendo analiticamente e articolando fra loro (1) il processo di emersione della questione settentrionale e (2) le dinamiche di conflitto sui beni collettivi che garantiscono la coesione e le funzioni produttive di ciascun contesto locale.

1.2.1 La questione settentrionale, naturalmente…

L'Italia, terra del localismo e del particolarismo, per anni non ha visto una forte politicizzazione dei conflitti centro-periferia. Il localismo si esprimeva non in "opposizione alla dimensione statale-nazionale ma, soprattutto, [nell']estraneità e mancanza di interesse per tutto ciò che è lontano e distante dalla comunità locale" (Biorcio, Vitale, 2011), prendendo forma all'interno delle diverse subculture locali (Bagnasco e Oberti, 1997) già integrate nelle culture politiche dei più importanti partiti di massa *nazionali* (Biorcio, 2003b), che garantivano anche la mediazione degli interessi a base territoriale con meccanismi interni ai singoli partiti. Fino alla seconda metà degli anni '80, le diseguaglianze territoriali non avevano

Piccolo_nord:piccolo nord 8-02-2011 18:28 Pagina 11

provocato forti contestazioni nelle regioni del Nord. I partiti di massa tematizzavano la questione meridionale essenzialmente come questione nazionale: "i problemi di sviluppo economico e di modernizzazione sociale delle regioni meridionali erano presentati come impegni prioritari per tutta la comunità nazionale" (Biorcio, Vitale, 2010).

Nel corso degli anni '80 questo quadro si modifica progressivamente: la pressione fiscale aumenta, così come il debito pubblico della "locomotiva Italia", in una congiuntura di forte inflazione e di dimezzamento del tasso di crescita del prodotto interno lordo. E il meridionalismo passa da questione di sviluppo a problema assistenziale. Nello stesso periodo i partiti di massa riducono la loro capacità di mediazione territoriale degli interessi (Biorcio, 1997). In questo quadro, non vi erano comunque ancora tracce di una "questione settentrionale" nel discorso pubblico. Né vi erano significative tendenze e movimenti di tipo autonomista (con l'eccezione di piccoli gruppi con limitati riscontri elettorali).

Nel 1989, d'un tratto in Lombardia succede qualcosa di inedito. La Lega Lombarda diviene il quarto partito della più grande e affluente regione italiana (470.997 voti, l'8,1%). Il partito di Bossi ridefinì gli obiettivi tradizionali di un movimento etno-regionalista cogliendo la portata di una fase di crisi dei tradizionali *cleavage* politici italiani (capitale-lavoro, stato-chiesa) e i margini di opportunità per scongelare la frattura centro-periferia. La mobilitazione venne inquadrata in termini di lotta contro la partitocrazia romana da parte di un Nord "gigante economico e nano politico". È in questa fase che emerge per la prima volta il riferimento all'autonomia delle regioni settentrionali contro il centralismo dei partiti, contro la corruzione, contro lo stato identificato con una burocrazia ipertrofica e inefficiente. Il conflitto centro periferia (Lombardia/Roma) divenne un'opportunità simbolica di identificazione collettiva (Diani, 1996) in cui l'operosità lombarda si contrapponeva a un potere politico estraneo e mediocre (Biorcio, 2001). A questo si aggiungeva un certo grado di populismo xenofobo che contrapponeva le virtù degli autoctoni alla pericolosità degli immigrati, proprio negli anni in cui iniziava la stagione immigratoria italiana. La questione settentrionale è emersa, pertanto, come questione eminentemente politica, in prima istanza, non come semplice rivendicazione di maggiori poteri di autogoverno e regionalismo, ma come un mix di regionalismo e populismo, con una forte spinta antipolitica critica dei partiti di massa e xenofoba a fronte dei flussi migratori.

La relazione fra la Lega e la questione settentrionale, così come è emersa nel dibattito pubblico contemporaneo è interessante sotto diversi

Piccolo_nord:piccolo nord 8-02-2011 18:28 Pagina 12

aspetti. Spesso questo rapporto è interpretato in chiave deterministica, quasi che la Lega sia stato il puro effetto di un problema economico territorializzato, generativo dell'iniziativa politica. D'altra parte, una lettura opposta, e che ci pare altrettanto insoddisfacente, sembra negare le tensioni e i problemi di rappresentanza politica del Nord, relegandoli al campo di un *escamotage* leghista finalizzato al posizionamento nel campo politico-elettorale. Entrambe queste versioni sminuiscono i processi politici e le modalità di costruzione della questione settentrionale come problema pubblico specifico (Gusfield, 1981). Entrambe omettono la capacità generativa dell'azione politica e fanno economia di spiegare con precisione il gioco di fattori e azioni che hanno portato a configurare nei termini attuali la questione settentrionale.

Un approccio teorico più pragmatico, capace di cogliere le modalità con cui le persone interpretano norme e vincoli agendo dentro contesti locali strutturati sembra più opportuno in questo senso (Biorcio, Vitale, 2010; vedi anche Goodin, Tilly, 2006). Riconoscere uno spazio autonomo all'azione politica, e al contempo ricostruirne il radicamento nel contesto e nella configurazione di potere in cui si situa, ci sembra importante per produrre spiegazioni attendibili (Boltanski e Claverie, 2007). Questa direzione permette di riconoscere anche le evoluzioni che la questione settentrionale ha avuto nel corso degli ultimi venti anni, a partire dalla sua declinazione in termini populistici, dentro strategie definite essenzialmente dalla Lega per rispondere ai mutamenti nel sistema politico-istituzionale e alle azioni intraprese dagli altri attori presenti nel sistema partitico italiano. Le differenti posizioni assunte nel corso del tempo dalla Lega rispetto al rapporto con lo Stato centrale – a tratti più in senso indipendentista, devoluzionista o federalista – sono interpretabili alla luce del rapporto con altri soggetti politici, e in particolare alla nascita di Forza Italia e ai rapporti della Lega con tale partito. Ma vanno anche necessariamente riconnesse al tipo di sensibilità dimostrate dalle élite economiche, finanziarie, industriali e intellettuali del Nord e alla diffusione di sentimenti di appartenenza territoriale nelle regioni settentrionali (Biorcio, 2010).

È dunque evidente che la questione settentrionale non è emersa "naturalmente" a fronte della maggiore vulnerabilità dei sistemi di produzione locale nelle mutate condizioni socio-economiche. Essa è anche una rivendicazione politica intenzionale, risignificata strategicamente nel corso degli anni, con grande intenzionalità da parte di specifici soggetti politici. Anche gli attori che negli ultimi anni hanno provato a inserirsi nel dibattito sulla questione settentrionale hanno dovuto farlo a partire da un

Piccolo_nord:piccolo nord 8-02-2011 18:28 Pagina 13

campo strutturato politicamente. Non a caso il tentativo di alcuni sindaci di costruire un movimento di maggiore rappresentanza del Nord ha visto come principale avversario proprio la Lega Nord, che ha fatto di tutto per depotenziare questo genere di coordinamento. Anche quando gli imprenditori hanno provato a spingere le proprie organizzazioni di rappresentanza funzionale degli interessi in questa direzione, hanno dovuto confrontarsi con una struttura ben definita di vincoli e opportunità politiche e discorsive (Cinalli, Giugni, 2009). Negli ultimi anni anche attori istituzionali (*in primis* le regioni), e alcuni attori economici (in particolare le banche e alcune reti di impresa) si sono inseriti nel dibattito. Tale inserimento è avvenuto però in un dibattito già ampiamente definito, perimetrato e significato politicamente, senza riuscire a ridefinirlo particolarmente o ad arricchirlo di contenuti.

1.2.2 Governo del territorio e beni collettivi

Negli ultimi anni al discorso politico sulla questione settentrionale si è affiancato un dibattito esperto, animato soprattutto da accademici – economisti e urbanisti – che ha posto in evidenza questioni tendenzialmente non presenti nell'agenda dell'opinione pubblica. L'insieme di queste questioni, per altro tematizzate in maniera non sempre omogenea, precipita su problemi e aspetti legati al *governo del territorio*[4].

Gli elementi che concorrono a definire il governo del territorio rimandano da una parte ai processi produttivi e al coordinamento delle attività economiche su un territorio, dall'altra alla regolazione urbanistica e ambientale. Naturalmente queste due macro aree incrociano e a volte sovrappongono innumerevoli altri aspetti, per così dire, "minori": le infrastrutture per i trasporti e la mobilità – sia nei collegamenti tra città che nella mobilità urbana; i delicati aspetti di coordinamento tra differenti attori e diversi comparti istituzionali preposti a provvedere alle dotazioni di servizi scolastici, sociali, sociosanitari, culturali, sportivi ecc.; le diverse questioni connesse alla qualità della vita nelle città, agli spazi del consumo, all'abitare ecc.

Gli aspetti appena elencati rimandano alla presa in carico delle dimensioni istituzionali che determinano le risorse e i vincoli all'interno dei quali vengono effettuate le scelte pubbliche. La linea generale sarebbe, secondo gli analisti e almeno con riferimento all'ultimo decennio, quella di una tendenziale riduzione dei margini e delle risorse[5].

In questo quadro la riflessione accademica converge nell'enfatizzare, da

Piccolo_nord:piccolo nord 8-02-2011 18:28 Pagina 14

una parte, l'importanza del lavorio politico finalizzato a scovare e valorizzare i *potenziali* – anche economici – presenti nei territori. Dall'altra, mette in luce come nei processi politici reali i governi locali abbiano progressivamente accentuato la rincorsa verso potenziali presenti all'esterno dei territori, ad una scala più ampia. Sono risorse pubbliche ma anche private quelle per le quali i territori si trovano a dover competere, secondo logiche di attrattività e marketing territoriale (Le Galès, 2002; sulla distinzione fra attrattività e competività cfr. Pacetti, 2009).

In altri termini, la ricerca ha posto l'attenzione su problemi profondi e strutturali dell'interazione politica nel governo del territorio. Problemi di messa in discussione e ridefinizione dei confini e delle scale dell'azione pubblica. Ma anche problemi di coinvolgimento e mobilitazione degli attori presenti in un territorio, ma non solo, per ridefinire vocazioni produttive e tessere legami di cooperazione e interdipendenza. Si tratta di temi che accomunano tutti i sistemi di produzione locale, certamente non solo nel Nord Italia, ma che nel settentrione affluente assumono una rilevanza cruciale, strettamente connessa alla capacità politica dei territori implicati di trovare forme e incentivi per l'azione collettiva.

Ed è proprio su questo terreno squisitamente politico che si riscontrano le principali difficoltà ed inerzie nel governo del territorio: la forte compartimentazione fra assessorati differenti in seno alla stessa amministrazione comunale (Bifulco, Vitale, 2005); il localismo e il protagonismo dei sindaci che spingono ad ostacolare accordi di programma finalizzati alla cooperazione fra comuni nella gestione di beni e servizi (Polizzi, 2009); modalità di valutazione focalizzate esclusivamente sulla realizzazione di beni e servizi, più che sulle loro conseguenze e impatti; ritrosie a puntare sulla realizzazione di beni collettivi (Le Galès, Voelzkow, 2004) strategici su un orizzonte di medio-lungo periodo, cioè più ampio del ciclo elettorale (nonostante in alcune grandi città si riscontrino da questo punto di vista importanti innovazioni; cfr. Burroni, *et al.*, 2009); svuotamento delle arene consiliari, con effetti di spostamento dei processi di intermediazione delle domande sociali direttamente verso le giunte comunali (Tosi, Vitale, 2011), ma anche di ampliamento della frammentazione nell'azione degli esecutivi, strutturalmente disorganica e scoordinata, con interventi fortemente settorializzati e assessori che agiscono in maniera fra loro indipendente (Burroni, *et al.*, 2009); precise resistenze all'apertura in senso inclusivo e integrato non solo dei processi decisionali (Cousin, Vitale, 2007; Bassoli, Polizzi, 2011), ma anche delle "policy community" (comunità di attori coinvolti nell'implementazione locale di una politica

Piccolo_nord:piccolo nord 8-02-2011 18:28 Pagina 15

pubblica) con effetti di selezione e scrematura della mobilitazione di risorse potenziali e di inaridimento delle reti (Vitale, 2009a); frequenti tentativi di depoliticizzare le scelte pubbliche strategiche, di segnalarne l'inevitabilità, di non confrontarsi con la società civile sul modello di città che si sta costruendo (Polizzi, Vitale, 2010), di ridurre le forme di mediazione espressiva e pragmatica dei conflitti locali, di ricorrere al coinvolgimento di esperti per ridurre proteste e altre modalità di partecipazione (Pellizzoni, 2011; Podestà, 2009).

Affrontare la questione settentrionale con lo sguardo attento alle dinamiche di governo del territorio non vuol dire dimenticare quanto detto della sua costruzione politica e strategica nel discorso pubblico ma, semmai, implica di dotarsi delle stesse chiavi di lettura dinamiche e relazionali con cui abbiamo osservato la sua genesi e il suo cambiamento per studiare più da vicino quanto avviene nei (e fra i) territori settentrionali. Uno sguardo attento alle dimensioni di "*contextual political analysis*" (Goodin, Tilly, 2006) rimanda a due linee di ricerca – o per altri versi a due diverse "soggettive". La prima rimanda alla necessità di indagare le interazioni giocate sui territori con una focalizzazione che faccia prevalere le dinamiche situate nel loro contesto immediato e circoscritto, alla sola scala locale. La seconda implica un'attenzione soprattutto alle relazioni *tra* i territori, sia che si tratti di una relazione di natura competitiva, sia che rimandi a logiche cooperative e collaborative. Una rassegna delle ricerche mostra importanti tradizioni e consistenti sforzi su entrambi i versanti. Ai fini del nostro discorso e senza pretese di esaustività nel prossimo paragrafo abbiamo provato a tracciare alcune linee di tensione che emergono da queste ricerche, e a presentare in relazione a queste tensioni le scelte che abbiamo effettuato nel condurre la ricerca.

1.3 Verso una *political economy* della piccola città

I due fuochi da cui siamo partiti – questione settentrionale e governo del territorio – condensano e articolano una ampia quantità di temi. Alcuni di questi temi ruotano intorno alle trasformazioni della politica e della rappresentanza: le esigenze di rappresentanza funzionale degli interessi, nonché le modalità di mediazione fra interessi particolari e interessi di carattere generale. Altri attengono alle tensioni che attraversano i mondi della produzione in contesti di marcata competizione internazionale: la ridefinizione delle scale dell'azione pubblica, le rigidità, le inerzie e la comparti-

Piccolo_nord:piccolo nord 8-02-2011 18:28 Pagina 16

mentazione della pubblica amministrazione nel supportare i processi di governo strategico ecc. Si nota una permanente oscillazione fra letture che accentuano la dimensione politica dei processi e ragionamenti che tendono a evidenziare soprattutto i giochi dell'interazione fra attori economici. Ciascuno dei due schemi interpretativi tende a escludere in modo piuttosto netto molti degli oggetti tipici dell'altra prospettiva. Così, guardando alla dimensione politica rimangono in ombra le componenti di azione individuale e collettiva degli interessi economici, mentre la prospettiva centrata sui processi economici trascura il carattere strutturante delle scelte politiche e degli strumenti di politica pubblica a disposizione degli attori.

A fronte di questo limite abbiamo deciso di provare a fare un esercizio "vecchio stile": quello, cioè, di immergerci in una "comunità locale" e provare a guardare da vicino l'articolazione fra sfera politica e sfera economica, provando a cogliere nel dettaglio l'interazione sociale fra gli attori – del territorio e non – grazie alle dimensioni di relativa prossimità del contesto. Abbiamo scelto, quindi, un territorio circoscritto in cui fare uno "studio di comunità", tornando nei pressi dei luoghi che alla fine degli anni '50 hanno costituito il terreno di quello che potremmo definire "un classico del genere", ossia l'importante studio di Alessandro Pizzorno, *Comunità e razionalizzazione*. Cinquant'anni dopo, tuttavia, abbiamo ritenuto non fosse più opportuno studiare la cittadina di Rescaldina, ormai quasi inglobata dalla cittadina limitrofa, Legnano, scegliendo di concentrarci su quest'ultima. Un microcosmo, certamente, al cospetto delle grandi metropoli globali, o anche solo delle città medie che compongono la struttura urbana d'Europa (Le Galès, 2002). Certamente non una comunità locale nel senso più tradizionale del termine. Semplicemente una piccola città.

In continuità ma certamente anche con molte differenze rispetto alla tradizione più consolidata degli studi di comunità degli anni '50 e '60(cfr. Tosi, 2004; Vitale, 2010e), abbiamo dovuto compiere molte scelte di carattere teorico e metodologico. Scopo di questo paragrafo è illustrare tali scelte. Innanzitutto proveremo a dare conto della riflessione che ha orientato la nostra scelta di concentrarci sullo studio di una piccola città. In seguito torneremo sull'articolazione fra dimensione economica e dimensione politica, in continuità con una tradizione sociologica di *political economy* delle città. Ci concentreremo in particolare sulla rilevanza dell'analisi dei beni collettivi per cogliere al meglio le dinamiche relative allo sviluppo di un territorio, non ultimo i contrasti relativi alle scelte sul tipo di sviluppo da perseguire che emergono nella vita politica locale.

Piccolo_nord:piccolo nord 8-02-2011 18:28 Pagina 17

1.3.1 Città grandi e città piccole: un approccio relazionale

Lo studio della piccola città ha una tradizione importante negli studi urbani, anche italiani. Se è vero che negli ultimi anni gli studi di sociologia politica e di scienza politica hanno privilegiato l'analisi della grande città o al più della città media, gli studi del dopoguerra sul rapporto città-campagna avevano come fuoco il sottosviluppo, e le indagini si nutrivano spesso dei quadri concettuali dell'economia agraria marxista per rinforzare le interpretazioni del cambiamento (Tosi, 2004). Anche alcuni studi della fine degli anni '60 sul potere nelle città (Bagnasco, 1973; Bettin, 1973) avevano identificato nella piccola città un microcosmo importante per osservare le interazioni sociali. Negli anni successivi, gli studi sulla cultura locale e sull'atmosfera industriale del distretto hanno riportato al centro dell'analisi la rilevanza della piccola città e le sue funzioni per l'intero sistema Paese.

A partire dalla breve elencazione di cosa siano stati gli approcci sopra esposti, proviamo ad evidenziare alcune tensioni entro cui ci sembra necessario posizionarci. Nell'assumere come riferimento gli approcci orientati allo studio di contesti urbani "minori" abbiamo anche tentato di confrontarci con alcuni aspetti problematici che emergono, in rapporto ai nostri fini, negli schemi interpretativi da questi utilizzati.

Un primo problema rimanda immediatamente alla scala urbana. La questione non è certo nuova. È evidente la maggiore attenzione che gli studi urbani hanno dedicato allo studio delle grandi città. Per sostenere le ragioni dello studio delle piccole città, occorre considerare le buone ragioni per cui studiare quelle grandi e mettere in relazione le due risposte. Prima ancora, è necessario ricordare che le ragioni della focalizzazione sulla città dipendono dall'obiettivo intrinseco per il quale si intende affrontare un certo studio. In molti casi un importante obiettivo – più o meno manifesto – della ricerca sulle città è stato quello di cogliere e sintetizzare nella vita urbana i tratti di un'epoca sociale e le dimensioni che meglio caratterizzano un sistema sociale. In questa direzione vanno le molte riflessioni sui modelli: la città fordista, la città moderna, la città creativa, e così via. La scelta è spesso ricaduta su città considerate eloquenti, rappresentative: la Londra di Dickens e di Engels, che permetteva loro di mostrare al meglio la classe operaia, ad esempio. D'altra parte, da questo tipo di orientamento alla ricerca di un "carattere archetipo" non è immune nemmeno la tradizione degli studi di Comunità che, pur studiando piccole città o porzioni limitate di città come i quartieri, ha, a tratti, riprodotto lo stesso caratte-

Piccolo_nord:piccolo nord 8-02-2011 18:28 Pagina 18

re di fondo. Studi su scale urbane minori, riconducibili agli studi di Comunità, hanno, infatti, teso ad individuare un modello storico di città. Non è un caso che uno dei più importanti, noti e dibattuti studi di Comunità degli anni '30 abbia scelto di chiamare genericamente "Middletown" (Cittàmedia) il contesto studiato. Allo stesso modo, anche molte ricerche impostate secondo i dettami dello studio di comunità e aventi per terreno empirico il contesto italiano mostrarono lo stesso tipo di orientamento[6]. Anche da queste ricerche trapela una logica di fondo non eccessivamente distante da quella ricerca di tratti archetipici delle realtà urbane riscontrabile negli studi sulle grandi città (Bell, Jayne, 2009). Si tratta in tutti i casi di città considerate *emblematiche*: del contesto urbano specifico non si danno resoconti finalizzati a cogliere elementi di unicità e, anzi, l'intento risiede nell'illustrare dinamiche generali[7].

Un secondo punto che teniamo a sottolineare, certamente connesso ma analiticamente distinguibile dal primo, è relativo al carattere gerarchizzante dello schema interpretativo prevalente nello studio delle città, alle diverse scale. Secondo una tradizione che origina nella geografia urbana del Ottocento le località sarebbero ordinate a seconda della rilevanza delle funzioni da esse svolte. Di conseguenza, e in modo forse un poco meccanicistico, questo tipo di impostazione assume come postulato che le città più grandi svolgano funzioni "prevalenti" (Weber, 1922; Christaller, 1933; Sassen, 1994). Un tale orientamento di fondo può, innanzitutto, spingere a privilegiare lo studio delle grandi città in quanto più "significative". In secondo luogo induce a studiare città medie o piccole solo come microcosmi semplificati, che rinchiudono in sé alcuni tratti della vita delle grandi città, consentendo di evidenziarli e analizzarli al meglio, quasi fossero un frattale che contiene in sé, nella medesima forma, tutte le parti di un insieme più ampio. In questo senso la città piccola viene considerata una versione ridotta della metropoli, dove processi e dinamiche tipiche della metropoli si verificano in versioni più schematiche e più semplici da osservare. Questo aspetto è certamente degno di attenzione e risulta ben comprovato da diverse ricerche. Tuttavia, come vedremo, esso non esaurisce le ragioni di interesse che la piccola città fornisce.

Le città grandi hanno senz'altro un primato di potere e di influenza nella realtà sociale, tale per cui è il loro ruolo e il loro modo di funzionare che deve essere compreso e spiegato. È come se, per affioramento, le città più grandi sussumessero ciò che viene prodotto anche da società urbane più piccole. La grande città sarebbe, pertanto, il prodotto finale, più complesso, articolato e perciò più interessante. La grande città divie-

Piccolo_nord:piccolo nord 8-02-2011 18:28 Pagina 19

ne di conseguenza il luogo in cui si possono rintracciare tutti i tasselli del mosaico sociale, e, quindi, da studiare *per eccellenza*; laddove la città media o piccola non permetterebbero di cogliere l'insieme delle dinamiche e della ricchezza del gioco interattivo fra gli attori.

Questo tratto resta ancora oggi molto forte, in particolare nella letteratura sulle *global cities*. Esse non solo sarebbero più grandi, più potenti, più articolate e più creative. Nella concettualizzazione recente di Saskia Sassen (2006) esse mediano fra i flussi (finanziari) globali e gli stati nazione. Le altre città – al contrario: non globali, più piccole – sono perciò secondarie, subordinate e funzionali alle città globali e alla loro capacità politica, economica e istituzionale.

Entrambi i punti qui sottolineati (la *dimensione archetipica* e la *gerarchia delle funzioni* delle diverse scale urbane) sottendono un interesse orientato a cogliere caratteri di una totalità sovra-ordinata. L'interesse prevalente sembra andare senza indugi verso un oggetto esterno alla città. Esterno e più "grande", in termini meramente dimensionali, ma anche in termini di "oggetto superiore", con riferimento alla natura archetipica di un carattere culturale dominante in una società. Ciò che sembra perdersi è l'attenzione per lo studio di una città in quanto società locale (Bagnasco, 1992). I resoconti prodotti da questo tipo di visione sembrano in grado di cogliere meglio gli *esiti* delle trasformazioni avvenute e di spiegarli sulla base di dinamiche generali, senza attenzione, invece, per ciò che avviene nella società locale. Sono, prevalentemente, letture finalizzate a spiegare e comprendere realtà societarie di scala più ampia. Si studia la città globale per capire l'economia mondo; o la città metropolitana per capire le dinamiche dell'europeizzazione o, ancora, la crisi dello stato nazione. Il punto di vista territoriale è immediatamente funzionale e strumentale a oggetti non solo più ampi (ad esempio l'interazione fra città per comprendere dinamiche territoriali più larghe), ma anche di livello superiore (lo Stato, le macro regioni). Puntano a ricostruire i caratteri, le proprietà di una totalità, ma così facendo riducono le potenzialità dello studio delle diverse forme urbane. Queste non sono poste sotto osservazione per spiegare come si produce una totalità, in termini dinamici e relazionali, ma solo per ricavarne indicatori di una totalità sovra-ordinata.

Con questo, certamente, non intendiamo criticare l'importanza di sforzi conoscitivi finalizzati a descrivere e comprendere i processi osservati a una scala "complessiva". Al contrario riteniamo che questo genere di obiettivo rientri pienamente anche nell'orizzonte strategico della nostra ricerca. Riteniamo, nondimeno, che tale obiettivo vada tenuto "sotto con-

Piccolo_nord:piccolo nord 8-02-2011 18:28 Pagina 20

trollo", disciplinato e in alcuni momenti perfino "sospeso", per concentrarsi su obiettivi di comprensione più micro, delle dinamiche di interazione locale che *producono effetti* a scala più ampia. D'altra parte la tradizione di studi sulla terza Italia ci ha mostrato che senza dedicare attenzione all'esplorazione degli elementi di interazione locale in piccoli contesti (Bassano del Grappa, ad esempio; cfr. Bagnasco, Trigilia, 1984) non si riusciva a produrre spiegazioni affidabili di alcuni dei tratti più rilevanti della produzione manifatturiera che ha distinto l'Italia nel mondo e le ha permesso di entrare nel novero dei Paesi più ricchi e a maggiore capacità di esportazione.

Il solo obiettivo di comprendere funzionamenti su scale più ampie, non permette, a ogni buon conto, di sviluppare programmi di ricerca scientifici progressivi e cumulativi. Si perderebbe una serie importante di obiettivi intermedi ed euristici fondamentali per organizzare la ricerca di base.

In effetti, alcuni segnali di innovazione possono essere colti accostando la letteratura, per altro eterogenea, che fa delle reti di città una chiave di analisi per interrogare aree vaste. È il caso di un ambito di studi sfaccettato, che assume contributi tanto dalla geografia economica, e in particolare dai lavori Allen Scott (1998), che dagli studi di economia regionale. Questi studi rinnovano profondamente l'analisi delle realtà metropolitane vaste, offrendo strumenti analitici per cogliere alcune tensioni che non possono essere ricondotte e schiacciate solo sulla frattura centro-periferia, per quanto sicuramente in Italia questa sia una delle linee di conflitto da sempre e tutt'ora più strutturanti.

In questo filone di studi, il concetto di rete ha permesso di garantire un certo pluralismo di riconoscimento del pari valore, se così si può dire, di forme e dimensioni urbane differenti[8]. Intorno a questo concetto, e alla prospettiva che sottende, siamo confortati dalle indicazioni che vengono da una certa ridefinizione della *political economy comparata delle città* (Le Galès, 1998), in particolare laddove essa ha accentuato la rilevanza non tanto e solo delle aree metropolitane (aree vaste intorno a un centro) ma di forme di policentrismo, delle reti di città, ivi compresi di dinamiche giustamente criticate quali quella dello *sprawl* urbano, del *continuum* urbano, ma anche delle *city-region* e dei cosiddetti quattro motori d'Europa.

Nella tradizione italiana, d'altronde le analisi del distretto industriale marshalliano, iniziate dai lavori pioneristici di Becattini avevano già mostrato il carattere ampiamente autonomo e creativo delle piccole realtà urbane integrate a rete per lo sviluppo di quello che in seguito sarebbe

Piccolo_nord:piccolo nord 8-02-2011 18:28 Pagina 21

stato definito come *made in Italy*. In questa letteratura, la piccola città, così come la città media non sono piccole metropoli più povere di articolazione sociale, ma forme peculiari della vita urbana, non minori ma differenti. I sistemi distrettuali non comprendono solo imprese manifatturiere, ma anche attori istituzionali di vario tipo, tra cui le amministrazioni comunali e provinciali, le associazioni imprenditoriali e le organizzazioni sindacali, le banche e le scuole locali, le Camere di commercio, i centri di servizi per le imprese. Insomma: realtà istituzionali e politiche complesse (Grandinetti, 2010, p. 81). Valide in sé, preziose, da cui imparare per capire il tessuto connettivo dell'Italia, ma anche per "denunciare" un certo provincialismo delle grandi città, della loro classe dirigente, ma anche della letteratura che spesso, non sempre, le riguarda. Grandi città che non riescono a capire la vita in altre dimensioni urbane, né la ritengono importante.

Non a caso le elaborazioni più recenti della teoria sociologica ci segnalano che attribuire la stessa attenzione alle parti (particolari) e alle totalità (generali), senza subordinare immediatamente le parti alla totalità, permetta di non banalizzare il rapporto fra le parti e il tutto, in relazioni di sussunzione irrealistiche (Boltanski, 2009). Più precisamente, un tale sguardo permette di osservare la produzione di "codici" (Melucci, 1984) e di vedere la varietà di forme con cui questi codici risalgono in generalità e si diffondono, attraverso diversi meccanismi, fino ad assumere a volte caratteri sistemici (Melucci, 1996). Si tratta di dare il giusto peso alla ricostruzione dei processi, per capire i prodotti, per comprendere cioè come si *generano* diversi fatti sociali. In questo quadro, un punto fondamentale che vale la pena esplicitare è che i processi sociali rilevanti non originano necessariamente dall'alto, ma che, anzi, essi assumono spesso forma a partire da interazioni situate dentro a specifici territori e in specifici contesti di interazione/relazione (Vitale, 2009c). Nelle "parti", nei territori specifici, è utile osservare l'emergere di dinamiche e meccanismi che si combineranno in maniera specifica in ciascuna realtà. Tali meccanismi possono essere utilmente osservati e descritti in uno studio di caso, per poi essere sottoposti a controllo empirico comparativo.

Questo non vuol dire moltiplicare studi di caso compartimentati e considerati idiosincratici, ma segnalare l'importanza del prestare attenzione a ciò che di specifico ogni caso mostra. La specificità semmai è ciò che permette di discernere ciò che è generalizzabile, senza che questo venga ricondotto in maniera irriflessa solo alle dinamiche che caratterizzano ciò che è "più grande". Lo sforzo che abbiamo provato a fare in questa ricerca è stato dunque quello di cercare di dedicare attenzione alle dinamiche situa-

Piccolo_nord:piccolo nord 8-02-2011 18:28 Pagina 22

te e specifiche dell'Alto milanese, senza rinunciare a trattare ciò che appaia generalizzabile e comune ad altri territori e, in particolare, a quei *meccanismi e processi che tessono la struttura del potere* (Tarrow, Tilly, 2008).

1.3.2 La questione è politica: beni collettivi e modi del potere

Come abbiamo osservato sopra, obiettivo di questa ricerca è vedere come si producono elementi di tensione usati nella tematizzazione della questione settentrionale e come questi siano legati in particolare ad aspetti di governo del territorio e quindi alla struttura relazionale del potere e allo stile di governo.

Questa centratura sulla politica e i rapporti fra i gruppi ci avvicina agli approcci di *political economy*, senza impedirci di dare il giusto peso alle dinamiche cognitive e normative (di produzione di norme sociali), non a caso così importanti nelle tradizioni di studio sulla terza Italia (Bagnasco, 1977). Per questo abbiamo cercato di trattare le modalità di composizione dei quadri cognitivi relativi a diversi "oggetti", quali la costruzione di significati in relazione alle dinamiche elettorali, all'assenza di una protesta visibile rispetto alla maggior parte delle scelte urbanistiche e di conversione industriale, alle dinamiche riscontrate nel rapporto fra sindacati e imprenditori nei luoghi della governance. Di questi *frame* abbiamo voluto ricostruire la genesi, nell'interazione fra eredità di lungo periodo e processi più recenti, mantenendo lo sguardo sull'azione di soggetti e gruppi in un quadro istituzionale vincolato da strumenti di politica pubblica rilevanti per il loro potere cognitivo e normativo (Lascoumes, Le Galès, 2009; vedi anche Kingdon, 1984).

Di conseguenza, interrogarsi su come si produce il sentimento di una "questione settentrionale", non ha voluto dire indagare le dinamiche dell'opinione pubblica, cioè tentare di coglierlo direttamente con intervista telefonica per ricostruirne la rappresentazione culturale. Abbiamo piuttosto privilegiato la ricostruzione dei processi generativi, provando a vedere come in un luogo specifico le persone attribuiscono significato ai problemi di governo del territorio.

Negli ultimi dieci, quindici anni molti studi si sono concentrati sul tema del locale assumendo il fuoco specifico di quei compositi sistemi di governo e di regolazione che vanno sotto l'etichetta della *governance* (Le Galès, 1998; Perulli, Pichierri, 2010). Su un altro piano si sono collocate le ricerche proposte dalla sociologia politica, che hanno analizzato le dinamiche connesse ai sistemi politici locali, in genere con una prospettiva che ha

Piccolo_nord:piccolo nord 8-02-2011 18:28 Pagina 23

teso a privilegiare l'osservazione delle dinamiche collocabili al livello del funzionamento dei partiti e delle coalizioni attive nelle giunte e nelle amministrazioni locali.

Poco spazio sembra essere ancora dedicato a letture più attente a cogliere i sistemi politici locali sotto una lente che tenti di coniugare approcci di più stretta osservanza politologica e approcci che rimandino alle dimensioni del potere economico e, più in generale, dei sistemi locali che complessivamente risultano operare in un certo territorio.

La scelta da noi effettuata per questa ricerca ci posiziona in maniera abbastanza precisa in questo campo di studio, nella tradizione orientata a cogliere interazioni sociali localizzate e focalizzate (Bagnasco, 2003). Riteniamo che lo studio delle dinamiche che caratterizzano la piccola città non debba essere né sottostimato, né trattato in maniera separata. L'interazione che si articola nello spazio, quale che sia la scala considerata, va sempre osservata per costruire resoconti localizzati, focalizzati e "politicizzati", ovvero rilevanti per i rapporti di potere che vi si strutturano. Se lo studio localizzato e focalizzato non può avere un carattere pragmatico, non deve solo "servire" per spiegare ciò che vi avviene all'interno ma anche fornire contributi a comprensioni più ampie, meta pragmatiche. Non si può prescindere dallo studiare le interazioni che vi prendono corpo, locali e translocali su più scale, con un'attenzione specifica alle relazioni di potere che vi si strutturano (in questa direzione, si veda soprattutto Bagnasco, 2010)[9].

Per certi versi si tratta di un ritorno alle accezioni più "moderne" della *political economy* di matrice sociologica (Trigilia, 2002) in cui certamente contano sia l'interazione fra i gruppi sia le gerarchie urbane nel rapporto fra centro e periferia (fra Milano e Legnano, nel nostro caso) e il fuoco sulla politica (*politics*) mantiene piena centralità, sebbene giochi un ruolo che oggi non sappiamo a priori descrivere compiutamente (Bagnasco, 2010). Occorre, quindi, confrontarsi con i processi di interazione sociale reale fra gruppi e poteri, in cui la struttura del potere – locale o trans-locale – è il punto primo di comprensione.

Il che non ha implicato per noi mettere sotto osservazione solo le strategie esplicite attraverso cui attori perseguono un fine. A volte non c'è un fine: gli obiettivi spesso si compongono ex-post, attraverso effetti di continuità, o effetti non voluti di processi di cui cogliere comunque il significato costruito e attribuito. Il punto di arrivo di questa ricerca, perciò, è stato cercare di capire come si producono significati e rappresentazioni che informano *una* modalità di governo del territorio e quali variabili rile-

Piccolo_nord:piccolo nord 8-02-2011 18:28 Pagina 24

vanti possano essere identificate per l'analisi del potere politico (cfr. Bagnasco, 2010, p. 411).

La *political economy* ci viene in aiuto nuovamente anche nel suggerirci uno snodo centrale per cercare di comprendere al meglio l'articolazione di dinamiche politiche e di costruzione del consenso (*politics*) con i problemi di stile e modalità di governo del territorio e di sostegno alla produzione. Si tratta di scegliere come punto di osservazione privilegiato i processi di produzione e governo dei beni collettivi (Le Galès, Voelzkow, 2001). In questa prospettiva le "economie esterne" e i beni collettivi locali sono un supporto alla produzione locale, alle reti di imprese, alla connessione tra i territori ma anche alla coesione sociale e alla qualità della vita di un territorio. L'interazione necessaria alla produzione e mantenimento di beni collettivi ben esemplifica l'attenzione posta sull'osservazione di attori sociali che funzionano da "regolatori locali" (Bagnasco, 2010). Il carattere locale è rilevante dal momento che le regolazioni in contesti spaziali sono un tratto distintivo essenziale delle nuove forme di regolazione, il che richiede di analizzare le soluzioni regolative in casi concreti, cercandole nella pratica dell'interazione sociale e politica (*Ibid.*, p. 390).

I beni collettivi sono risorse fondamentali la cui produzione intenzionale richiede forme larghe di coordinamento fra gli attori. Richiedono un grande lavorio istituzionale di coordinamento e coinvolgimento di attori differenti: integrazione settoriale, coordinamento del processo decisionale fra diversi attori e istituzioni, un certo grado di apertura del processo decisionale, il coinvolgimento o meno dei cittadini e/o delle organizzazioni della società civile.

Il grado di apertura a diversi attori di un territorio costituisce, dunque, un punto centrale proprio della definizione stessa di beni collettivi. Gli attori devono innanzitutto accordarsi su una qualche idea condivisa di vocazione del territorio e sul tipo di sviluppo che vogliono perseguire (Bulsei, 2010): "Le decisioni pubbliche e le pratiche che ne discendono devono essere pubblicamente argomentate dagli attori interessati, diventando così una risorsa per la politica in senso stretto" (Bagnasco, 2010, p. 402; vedi anche Belligni, Ravazzi, Salerno, 2009; Boltanski, 2009).

Sia che si guardi a beni collettivi di nuova generazione – cognitivi, quali la formazione professionale o la costituzione di banche dati e sistemi informativi – sia che ci si riferisca a beni collettivi più tradizionali – come le infrastrutture, le strade ecc. – il carattere intenzionale dei beni collettivi è comunque preponderante. I beni richiedono manutenzione e una regolazione attenta e continuativa (Ostrom, 1990). Anche i beni più vir-

Piccolo_nord:piccolo nord 8-02-2011 18:28 Pagina 25

tuali e morali – quali la fiducia, la cosiddetta "atmosfera del distretto" ecc. – si mantengono solo qualora gli attori riconoscano le interdipendenze, le reciprocità e le connessioni. Sono beni collettivi quelle risorse riconosciute collettivamente come rilevanti per lo sviluppo di un territorio. La dimensione costruttiva, di attribuzione di significato da parte dei cittadini e dei gruppi di un territorio è fondamentale per poter parlare di beni collettivi (Vitale, 2010b). Un servizio o un'infrastruttura non è un bene in sé, ma lo è solo in quanto riconosciuto come tale dalla popolazione (Vitale, 2010d). Si pensi in questa direzione a infrastrutture viarie come la TAV o autostrade che non necessariamente sono vissute in quanto beni in comune, ma spesso sono ridefiniti come mali per un territorio, in quanto tali da contrastare.

Il fuoco sui beni collettivi – la loro qualità in relazione alla fruizione (Hardin, 1968), il loro carattere più o meno inclusivo e le regole e gli incentivi che ne permettono la riconoscibilità, la costruzione di un significato condiviso (Ostrom, 2005) – ne fa un punto di osservazione fondamentale per cogliere la dinamica di costruzione politica di significati.

1.4 La struttura del volume

Nel secondo paragrafo di questa introduzione abbiamo visto l'insieme di dibattiti relativi alla questione settentrionale e alle difficoltà di governo del territorio che inizialmente hanno attirato la nostra attenzione e contribuito a stabilire alcune priorità di un'agenda ipotetica per la nostra ricerca. Questioni fra loro ben differenti, fra cui discernere distinguendo dimensioni e piani del discorso. Da qui alcune scelte teoriche di fondo, che abbiamo argomentato nel terzo paragrafo, relative alle modalità relazionali di studio di una piccola città, e alle ragioni dell'articolazione fra dimensioni politiche e dimensioni economiche. La ricerca ha così voluto indagare le modalità con cui è stata governata la conversione industriale nell'Alto milanese, con un'attenzione particolare alla città di Legnano. I capitoli che seguono forniscono materiali indispensabili per poter giungere a rispondere al quesito principale dell'indagine, coerentemente con le riflessioni teoriche sintetizzate in questa introduzione. In appendice è possibile trovare una sintesi del disegno di ricerca, con i principali quesiti e le operazioni di indagine condotte. Abbiamo lavorato collettivamente per oltre un anno, fra studiosi provenienti da diversi campi disciplinari (scienza politica, sociologia economica, sociologia politica, sociologia

Piccolo_nord:piccolo nord 8-02-2011 18:28 Pagina 26

urbana, storia economica, urbanistica) condividendo non solo assunti e metodologie, ma anche un primo studio di fattibilità della ricerca, in modo da coordinare al meglio attività e operazioni di ricerca.

Il secondo capitolo affronta l'Alto milanese sotto una prospettiva storica. Viene messa in risalto la traiettoria che da un'identità incentrata sul ruolo di avamposto dell'industrializzazione italiana per tutto il Novecento, conduce alla recente fase. Si tratta di una fase percepita come crisi, in primo luogo, di auto-riflessività: investe i processi di individuazione delle élite economiche e politiche, i processi economici e sociali e si riflette sulla definizione dei confini amministrativi del territorio. Il percorso osservato mette in luce, negli anni a cavallo del XXI secolo, la consonanza tra l'evoluzione produttiva dell'Alto milanese e le tendenze analizzate dalla letteratura socioeconomica sul Nord, alludendo al ruolo della media impresa nel ridefinire i tratti di *diversità* che già Fuà descrisse per il caso italiano.

Il terzo capitolo introduce alcuni elementi di descrizione sociale dell'Alto milanese, con particolare attenzione alla città di Legnano. Al fine di iniziare ad illustrare alcuni dei tratti di questa "piccola città", se ne discute inizialmente la dinamica demografica. Si vede, così, la forza del processo di urbanizzazione anche negli anni più recenti, e la capacità di attrarre nuova popolazione non solo immigrata, ma anche dai comuni limitrofi. Il processo di urbanizzazione viene in seguito messo in connessione con la dinamica di de-industrializzazione, ristrutturazione e conversione industriale. Vengono, poi, illustrati i principali caratteri della stratificazione sociale, le categorie socio-professionali, i titoli di godimento delle abitazioni e la loro ripartizione nelle diverse "contrade" della città, con il fine di capire se vi siano diseguaglianze strutturate fra i diversi quartieri. Infine, per completare la conoscenza sociale della città, si discutono alcuni dati di base sull'articolazione della società civile locale, nonché i suoi principali tratti di cultura civica.

Tre capitoli forniscono analisi/spaccati su altrettante dimensioni osservate nell'Alto milanese: il governo del territorio, la dimensione produttiva e industriale e gli aspetti connessi alla socialità.

Il quarto capitolo si concentra sui processi di riconversione immobiliare, legati in particolare ai processi di declino della grande industria locale. L'Alto milanese mostra i segnali di un tendenziale abbandono della produzione a favore della rendita, inserendosi in più ampie tendenze globali. Attraverso un'indagine cartografica gli autori descrivono i principali processi di espansione (residenziale, produttiva e commerciale) conosciuti dal territorio tra la fine del XIX secolo ed oggi. Tali processi vengono quindi

Piccolo_nord:piccolo nord 8-02-2011 18:28 Pagina 27

interpretati a partire dai principali strumenti di pianificazione e programmazione urbana. A pesare sono, da un lato, le trasformazioni politiche che conferiscono crescenti poteri a sindaci e giunte, dall'altro lato, le limitazioni della capacità di azione derivanti dai vincoli ai bilanci degli Enti Locali e dalla diminuzione dei trasferimenti. In questo quadro, gli oneri di urbanizzazione divengono una risorsa assai appetibile per i Comuni, che optano in misura crescente per una gestione contrattualizzata pubblico-privato. Il caso di una delle più importanti aree industriali di Legnano, l'area ex-Cantoni, appare in tal senso paradigmatico di questa tendenza. Nel complesso Legnano aveva il gettito più elevato da oneri di urbanizzazione nel 2000 in tutta la Lombardia, con un'incidenza sul totale delle entrate riferite al 2007 del 14,2% (CGIL Lombardia, 2010, p. 19). L'insieme di questi processi sembra condurre a un indebolimento delle istituzioni locali nel governo del territorio e conseguentemente a un modello di sviluppo che stenta a conferire unitarietà alla propria pianificazione.

Il quinto capitolo analizza i principali processi di riorganizzazione economica che hanno investito il territorio alto milanese nell'ultimo quindicennio. A dispetto di una insistente percezione di "crisi" e di una storica difficoltà nella cooperazione istituzionale, l'Alto milanese mostra significativi processi di riconversione e rivitalizzazione produttiva. Due casi specifici – la re-industrializzazione dell'area ex- ABB e la nascita del metadistretto termelettromeccanico – servono ad illustrare gli "ingredienti" del riaggiustamento: in particolare gli attori trainanti, il ruolo delle politiche pubbliche e i beni collettivi locali necessari per la competizione del territorio. Significativo è il ruolo giocato dall'agenzia a maggioranza pubblica Euroimpresa, la cui storia testimonia di una reiterata "dipendenza dalle politiche" (e dai finanziamenti) dei livelli di governo superiore, con cui il territorio ha saputo stringere legami importanti. Nel complesso emerge una riconfigurazione delle relazioni economiche di tipo locale-globale, trainata da attori di diversa natura (pubblici e privati) interessati a tessere reti lunghe e capaci di mediare tra il livello locale-territoriale e gli altri livelli di governo dell'economia.

Il sesto capitolo si concentra sulle pratiche abitative dei residenti della città di Legnano e sulla loro relazione con lo spazio urbano, con il fine di mostrare gli effetti che le profonde trasformazioni socio-economiche del territorio producono sulla vita quotidiana degli individui: si tratta di questioni che investono la sfera personale/privata dei residenti ma che costituiscono temi pubblici, strettamente legati alla particolare gestione politica che è stata fatta della città negli ultimi anni. A partire da una breve descrizione

Piccolo_nord:piccolo nord 8-02-2011 18:28 Pagina 28

della crescente complessità sociale che caratterizza la città, legata principalmente alla presenza di numeri crescenti di nuovi residenti, il capitolo riflette sulla geografia sociale della città, sulla gerarchia centro-periferia, soffermandosi sul quartiere di Mazzafame, esempio di quartiere marginale e stigmatizzato. Il capitolo riflette sulle modalità attraverso le quali i soggetti organizzano le proprie attività quotidiane, a partire dal patrimonio conoscitivo del territorio che hanno elaborato e sulle loro rappresentazioni delle trasformazioni recenti che il territorio legnanese ha subito.

Il settimo capitolo affronta il ruolo della politica locale in relazione alle trasformazioni economiche e urbanistiche che hanno avuto luogo nell'Alto milanese, e in particolare a Legnano. Una prima parte presenta la ricostruzione dei rapporti tra politica ed economia nella vicenda politica legnanese del dopoguerra, esaminando anzitutto le dinamiche del consenso elettorale negli ultimi venti anni (nei comuni di Legnano, Rescaldina, Cerro Maggiore e Parabiago). Successivamente, le trasformazioni del territorio vengono analizzate a partire dalle interpretazioni fornite dagli attori del territorio (politici, economici e della società civile) con specifico riferimento al ruolo giocato dalla politica locale e dalle sue relazioni con i sistemi politici attivi alle scale sovralocali. Anche in questo caso sembra emergere un certo indebolimento del ruolo della politica locale, nelle funzioni di indirizzo e di programmazione delle trasformazioni economiche e urbanistiche delle città.

L'ottavo capitolo descrive le élite politiche, economiche e sociali che hanno avuto un'influenza rilevante nei processi decisionali nell'Alto milanese, e in particolare nel territorio di Legnano, dai primi anni '90 fino ad oggi. Attraverso l'impiego di una metodologia posizionale-reputazionale si individuano quelli che sono stati i protagonisti del processo di trasformazione economica, produttiva e urbanistica che ha caratterizzato l'Alto milanese nell'ultimo ventennio, fornendo pertanto delle informazioni utili a ricostruire e spiegare i nessi e le connessioni tra il cambiamento del ceto politico e delle classi dirigenti locali (cultura, stile di governo, selezione e formazione) e le diverse politiche messe in atto sul territorio oggetto di studio. Una particolare attenzione è rivolta a tre oggetti di *policy* considerati come cruciali tra quelli che hanno interessato l'Alto milanese negli ultimi due decenni, vale a dire i processi decisionali relativi alla Franco Tosi, all'area della ex Cantoni e alla costruzione del nuovo ospedale di Legnano.

Infine, a mo' di conclusioni, l'ultimo capitolo prova a dare una risposta di insieme al quesito principale che ci siamo posti in questa ricerca: come

Piccolo_nord:piccolo nord 8-02-2011 18:28 Pagina 29

è stata governata la conversione industriale dell'Alto milanese? Per rispondere compiutamente, il capitolo ripercorre i principali risultati emersi dall'indagine. Si sofferma innanzitutto sulla centralità delle crisi industriali che ha affrontato il territorio negli ultimi cinquant'anni, mostrando la centralità di questa dimensione nella vita quotidiana degli abitanti. Entra, poi, in maniera diretta a rispondere al quesito principale dell'indagine, discutendo chi sono stati gli attori principali e quali sono stati i luoghi e le modalità di governo e di governance della conversione industriale del territorio. Simmetricamente, riflette su cosa *non* è stato governato e perché. Ragiona, in seguito, sui principali esiti di questi processi, sia sul piano del governo del territorio che su quello più squisitamente economico dell'emergere di medie imprese, capaci di reti lunghe. Ne emerge una certa capacità del governo locale di porsi come interlocutore delle domande sociali, di raccogliere e filtrare le richieste e gli interessi che sorgono dal territorio, e di strutturare delle modalità organizzative di coordinamento fra enti locali e principali attori economici. Al contempo, però, la rappresentanza di questi interessi a livelli più alti viene delegata a reti verticali di carattere privato. Il capitolo, inoltre, discute i principali tratti di cambiamento dell'Alto milanese, alla luce delle trasformazioni più complessive che investono il Nord Italia. Ne emergono alcune indicazioni sia per la teoria sociale, a complemento di quanto discusso in questa introduzione, sia per le pratiche sociali degli attori presenti sul territorio.

Ringraziamenti

E ora alcuni ringraziamenti.

Alla Fondazione Iniziative Sociali Canegratesi, e al suo presidente Corrado Barbot. Per averci fornito l'opportunità di fare ricerca e per averci mostrato che ci sono persone e istituzioni che credono nell'utilità della ricerca sociale.

Al Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale dell'Università Milano-Bicocca, e al suo direttore Giorgio Grossi, nonché al Centre d'études européennes e al "programma 'Cities are Black In Town' dell'asse prioritario Villes et Territoires" di Sciences Po Paris, che hanno favorito e contribuito al nostro lavoro.

A tutte le persone altomilaniensis, che ci hanno ascoltati, hanno risposto alle nostre domande, ci hanno posto le loro domande. Anche quando tornavamo da loro una seconda, una terza, una quarta volta.

Piccolo_nord:piccolo nord 8-02-2011 18:28 Pagina 30

Ai rappresentati delle istituzioni locali, dei partiti, delle associazioni, ai funzionari dei servizi comunali, ai dirigenti regionali. Che ci hanno fatto accedere ai loro dati, ai loro uffici – anche quelli dai quali si vede tutta Milano – ai loro sguardi sull'Alto milanese.

Piccolo_nord:piccolo nord 8-02-2011 18:28 Pagina 31

Note

[1] Il presente capitolo è frutto di un lavoro comune; laddove fosse necessario attribuire i paragrafi, essi possono essere così ripartiti: Simone Tosi par. 1.2, 1.2.2, 1.3.1; Tommaso Vitale, par. 1.1, 1.2.1, 1.3, 1.3.2; Simone Tosi e Tommaso Vitale par. 1.4 e 1.5.

[2] Cosa si debba comprendere nella definizione di Alto milanese è questione complessa e talvolta controversa (v. Samorè in questo volume).

[3] Nel 1990 si andavano infatti a rinforzare i poteri delle regioni, costituendo un livello di governo propriamente monocratico (Musella, 2009) e, al contempo, si rinforzavano i poteri della Commissione e del Parlamento Europeo.

[4] Negli anni '80 la preoccupazione principale in proposito era di instabilità dei governi locali, la cui durata media non oltrepassava i due anni (Cazzola, 1991). Questo dato, per altro, non presentava particolarità territoriali né costituiva un problema distintivo del Nord. In questo senso, il dibattito era proteso verso riforme istituzionali che permettessero maggiore personalizzazione e autonomia decisionale delle giunte comunali (Trigilia, 2002). Entrambi gli obiettivi furono in buona misura raggiunti con l'introduzione della legge 142/1990 di riforma degli enti locali (Baldini, 2004).

[5] Il patto di stabilità posto dalle recenti finanziarie e, più in generale, l'insieme di regole e leggi che definiscono sostanzialmente i sistemi di contabilità degli enti locali, le modalità di acquisto di beni e servizi, le disponibilità di risorse trasferite o mobilitate sul territorio stesso.

[6] Il piccolo comune di R., nell'Alto milanese, studiato da Pizzorno (1960), i lavori precedenti della sezione di sociologia rurale del Centro di specializzazione e ricerche economico-agrarie per il Mezzogiorno, diretto a Portici da Manlio Rossi Doria, che produsse diverse ricerche su Montescaglioso (Matera), Petrapaola (Cosenza), Cerveteri (Roma) e via dicendo. Negli stessi anni, Franco Ferrarotti (1951) studiava Castellamonte in Piemonte, Guido Vincelli faceva "campo" a Montorio nei Frantani (1958), e poco dopo Anna Anfossi, Magda Talamo e Francesco Indovina pubblicavano una monografia su Ragusa (1959). Nella stessa direzione andavano anche alcuni lavori sul centro Italia, più interessati, però, alle conseguenze della riforma agraria, come i primissimi lavori di Paolo Farneti (1950) nel Mesolano e di Luciano Gallino (1957) sul Delta padano.

[7] Diverso solo l'approccio più applicativo e orientato all'azione di Danilo Dolci, che in contesti segnati da forme di dura dominazione, usava con coraggio la ricerca sociologica per sostenere l'emancipazione dei contadini e favorire ciò che lui stesso chiamava «sviluppo di comunità» (cfr. Tosi, 2004).

Piccolo_nord:piccolo nord 8-02-2011 18:28 Pagina 32

[8] Sebbene alcuni studi che si rifanno a questo approccio abbiano comunque un'accentuata pregiudiziale per la gerarchia delle funzioni.

[9] Non certo una novità per la sociologia urbana, anche negli approcci ecologici. Alla base della scuola di Chicago vi è l'intento di comprendere le interazioni fra aree ecologiche diverse per capire il potere (erano weberiani, in altri termini: cfr. Joseph, 1984; Hannerz, 1990).