

Sperimentazione sociale e nuove pratiche di governo nell'area milanese

G. Pasqui

(Politecnico di Milano, DiAP)

1. Temi e obiettivi

E' diventato consueto leggere il cambiamento di contesto delle politiche urbane e delle azioni di pianificazione del territorio scegliendo il punto di vista della *governance*. Il termine è ormai entrato a far parte di una nuova *koiné*, verrebbe quasi da dire che è abusato, un po' come è stato per alcuni (ingenui) assunti della cosiddetta *svolta argomentativa* nella teoria della pianificazione. Forse, proprio per questa ragione, sarebbe il caso di sospettarne cautamente alcuni usi strumentali, provando a verificare, nelle pratiche, il senso dell'assunzione di questo punto di vista per leggere i mutamenti delle pratiche di governo del territorio.

Lo stesso termine *governance* contiene ampi margini di ambiguità opportunamente sottolineati, per esempio, in Jessop (1995), Le Galés (1998), Levebvre (1998), March e Olsen (1997), Mayntz (1999). Quest'ultima, assumendo una prospettiva regolazionista, definisce ad esempio la *governance* urbana come forma di integrazione e strutturazione di un campo pluralistico di interessi, intorno ai quali vengono costruite strategie più o meno coerenti e unitarie (Milanesi, 2000).

In un recente saggio, che introduce una sezione monografica della rivista *Territorio* sulle nuove politiche della *governance* urbana, Alessandro Balducci propone una definizione di *governance* come «effetto di governo, in una determinata area di politiche, prodotto dall'azione (intenzionale e non) di molti attori, ma non riconducibile direttamente ad alcuno di essi» (Balducci, 2000, p. 8) e sottolinea come la lettura delle nuove politiche urbane in un'ottica di *governance* possa spingere in due direzioni interpretative: la prima enfatizza l'eclissi del pubblico e la degenerazione liberista nei processi di governo; la seconda indica la prospettiva della *self-guiding society* (Lindblom, 1990) come orizzonte di possibilità dell'azione pubblica.

Io mi propongo portare alcuni argomenti a sostegno della seconda direzione, che è insieme una traccia di ricerca e un punto di vista per una assunzione responsabile e riflessiva del ruolo professionale in pratiche innovative, presentando sinteticamente, e soltanto in relazione ad alcune dimensioni di lettura, due casi di politiche di sviluppo territoriale di carattere volontario e

informale, promosse nell'area milanese alle quali ho modo di partecipare direttamente¹.

La chiave di lettura che scelgo per presentare questi casi è rivolta da un lato a riconoscere le peculiarità di queste esperienze in connessione alla forte "sperimentazione sociale" in atto nella regione urbana milanese², in termini di processi di mutamento delle forme di relazione tra società insediate, processi sociali, mutamenti territoriale e pratiche istituzionali.

Dall'altro lato, il *paper* si propone di mostrare come la permeabilità alle forme di sperimentazione sociale da parte di questi processi di costruzione di strategie di sviluppo territoriale costituisca anche un terreno decisivo per la attivazione di nuove forme di governo nei contesti metropolitani, in termini di strumenti operativi e gestionali delle politiche, di processi di istituzionalizzazione dell'azione pubblica, di ricostruzione dei problemi dello sviluppo territoriale e di ridefinizione dell'identità come "costrutto strategico" per rafforzare l'azione di governo.

2. Governo metropolitano e *self guiding society*

Il tema del governo metropolitano, in particolare nell'area milanese, ha una storia assai lunga, che non è possibile richiamare in questo contesto³. L'area milanese, inoltre, costituisce un ottimo esempio del conflitto esistente tra le pratiche di governo (a partire da quelle relative alle trasformazioni territoriali) e forme di strutturazione istituzionale; fra dinamicità delle società locali e costruzione di coerenti prospettive di istituzionalizzazione.

Innanzitutto, è necessario sgomberare il campo da un equivoco: a proposito di Milano, e un analogo argomento potrebbe essere avanzato anche per altre delle grandi aree metropolitane europee e americane, non ha molto senso fare riferimento a qualche tipo di "passaggio" o transizione dal *government* alla *governance*. In effetti, processi che oggi siamo abituati a chiamare di *governance* sono sempre stati presenti, anche nello specifico campo delle pratiche urbanistiche. Come opportunamente sottolinea Mazza (1997), il rapporto tra pubblico e privato – nelle pratiche – si è sempre presentato come un complesso intreccio di forme di relazione e regolazione pluraliattoriale e multi-interesse. Le forme di governo nelle aree metropolitane hanno sempre avuto un forte carattere pluralistico⁴, tanto più forte quanto più articolato e poliarchico era l'assetto delle relazioni e delle reti di potere, in assenza di un

¹ Come si mostrerà più oltre, si tratta del percorso di pianificazione strategica dell'area del Nord Milano e della costruzione di strategie sovracomunali nel Sud Milano. Entrambi i lavori sono ancora in corso, e dunque questa nota sconta per più ragioni una prospettiva molto ravvicinata.

² Uso la nozione di regione urbana nell'accezione di Palermo, a cura di (1997, a cura di).

³ Per una ricostruzione del problema si veda Goldstein Bolocan (2000), che opportunamente richiama le radici del dibattito sull'area metropolitana a partire dagli anni '50.

⁴ Nel senso della teoria pluralista del potere alla Dahl. Per una ricerca che ricostruisce le pratiche di governo e le forme dell'innovazione amministrativa nella Milano tra gli anni '50 e '60 si rinvia a Dente, Fareri (a cura di, 1997).

centro univoco di comando e controllo e in presenza di forti conflitti, oltre che di una competizione all'interno delle classi dirigenti e delle *élite* locali (ed anche in questa chiave, per esempio, potrebbe essere opportunamente letta la vicenda urbanistica milanese, confrontata ad esempio con quella torinese).

Se questa osservazione è vera, si tratta dunque non solo di invocare genericamente (come fosse possibile in qualche modo promuoverlo o frenarlo) il passaggio dal governo pubblicistico-autoritativo tradizionale alla *governance* metropolitana. Il *government* è solo un "tipo ideale" che in un contesto come quello milanese ha sempre convissuto con una pluralità di forme di regolazione e di modalità di strutturazione delle scelte pubbliche. Si tratta piuttosto di guardare concretamente in che modo una pluralità di attori (primi fra tutti, i soggetti pubblici, che certamente non sono scomparsi dalla scena ma che hanno mutato forme d'azione, strategie, relazioni) costruisce pratiche di governo.

In questa prospettiva, è utile partire da alcuni significativi cambiamenti nelle forme e nelle pratiche di regolazione sociale e istituzionale delle aree metropolitane in Europa. Questi mutamenti possono raccogliersi intorno ad alcuni "snodi" (cfr. Dente, 2000).

1. La crescente importanza e l'enfasi, talora retorica, sul tema della competizione tra città (Perulli, 2000). Tale enfasi ha fatto emergere come i processi di governo a scala metropolitana assumano sempre più come tema decisivo la dotazione di infrastrutture capaci di rafforzare la competitività "di sistema" e le economie esterne e di servizi "rari" oltre che di attrarre investitori pubblici e privati.

2. L'articolazione del campo degli attori di governo, in relazione alla crisi dello Stato welfarista. Nel quadro della crisi del "provvidenzialismo pubblico" le decisioni di maggiore impatto non possono non coinvolgere una pluralità di soggetti pubblici e privati, a tutti i livelli di governo. Ciò ha implicato che le politiche pubbliche rilevanti acquistano un carattere "multilivello", coinvolgendo contemporaneamente le dimensioni locali, regionali, nazionali e sovranazionali. La stessa distinzione tra attori pubblici e privati è sempre meno netta, anche in ragione del ruolo crescente del terzo settore: dalle aziende *no-profit* al volontariato, dall'associazionismo alle fondazioni bancarie.

3. La nascita e l'ispessimento di *networks* è diventata in molti casi un esplicito obiettivo delle politiche urbane. Ruotano intorno a tale concetto la creazione di nuovi attori costruiti su missione, e in alcuni casi di vere e proprie istituzioni capaci di agire da "integratori di rete" (si pensi al caso degli Urban Center di tradizione anglosassone: cfr. Fareri, 1995); l'esperienza di mediazione e compensazione tra interessi conflittuali, soprattutto in materia ambientale; la stessa teoria e pratica della pianificazione strategica a livello urbano e metropolitano. I *networks* non si coagulano solamente intorno a forme più o meno stabili di relazione tra attori (interni ed esterni) che operano in un certo contesto metropolitano. Essi connettono tra loro città e territori, che di volta in

volta possono cooperare o competere nell'area internazionale, secondo l'immagine delle «reti di città» (Perulli, 2000);

4. La crescente rilevanza di *networks* formali e informali ha consolidato processi di innovazione istituzionale che hanno arricchito le forme e le pratiche di governo nei contesti metropolitani: agenzie miste di sviluppo, forum e tavoli di coordinamento inter-istituzionale e sociale, spesso in connessione a pratiche di pianificazione “strategica”, e così via⁵. Questi processi fondano in maniera crescente la propria forza e legittimazione sulla capacità di mobilitazione di risorse di capitale sociale (fiducia, tradizione civica, ecc: cfr. Bagnasco, 2000).

A fronte di queste dinamiche, le politiche urbane si trovano a generare effetti (diretti e indiretti) in contesti che difficilmente possono essere geograficamente delimitati. Il campo di riferimento di tali politiche è piuttosto un insieme di “problemi” (domande, bisogni e opportunità cui è possibile rispondere attraverso politiche pubbliche), che definiscono i confini stessi (geografici e simbolici) dell'azione pubblica. Tali confini sono “mobili” e delineano anche i contorni delle pratiche di produzione e riproduzione della sfera pubblica.

E' dunque forse necessario sgomberare il campo da qualsiasi approccio deterministico al rapporto tra disegno istituzionale ed esito delle azioni di governo, ed osservare i processi in atto nella prospettiva delle modalità di costruzione di esperienze di governo dei processi di innovazione territoriale.

3. Il “laboratorio” della regione urbana milanese: confini

Le osservazioni avanzate nelle pagine precedenti alludono a processi di innovazione sociale e di mutamento delle pratiche istituzionali che hanno trovato nella regione urbana milanese un vero e proprio terreno di sperimentazione.

Molte letture recenti dei “sistemi territoriali” dell'area milanese (Boeri, Lanzani, Marini, 1993; Ciciotti, 1999; Palermo, a cura di, 1997; Pasqui, Goldstein Bolocan, a cura di, 1998, per fare solo qualche esempio); hanno evidenziato come, nonostante la presenza di forti processi di omogeneizzazione territoriale, nel contesto della regione urbana intorno a Milano si siano venuti strutturando e rafforzando principi di organizzazione territoriale e delle società insediate fortemente differenziati.

Si tratta ormai di un dato acquisito, che è l'esito di un lungo percorso di ricerca geografica, economico-territoriale e urbanistica che data dagli anni '60: la regione urbana milanese non è affatto omogenea, ed è anzi possibile immaginare una pluralità di categorie interpretative che diano conto di questa articolazione.

⁵ Per una riflessione sul tema delle agenzie di sviluppo locale e di altre forme di coordinamento stabile tra gli attori nel quadro dei processi di istituzionalizzazione delle forme della *governance* si rinvia a Calvaresi (1999). Per lo sfondo più generale del tema dell'istituzionalizzazione si veda invece Calvaresi (2000).

E' importante sottolineare come l'assunzione della prospettiva delle diversità non sia riconducibile a un solo approccio interpretativo, ma veda la compresenza di letture esplicitamente ispirati a logiche "reticolari" così come ad approcci "relazionali", ad analisi che assumono la prospettiva del "locale" e della specificità dei singoli ambienti o sistemi nei termini della definizione di "identità" e a procedure di identificazione di confini costruiti sulla base di logiche di "autocontenimento".

Questa ambiguità implica anche la mobilitazione di categorie difformi per definire i diversi ambiti. Se il riferimento alla nozione di "sistemi (o sub-sistemi) territoriali" sembra muovere dalla assunzione (spesso poco problematizzata) di una logica che assume le relazioni territoriali in una chiave funzionale; quella di "ambienti"⁶ (in relazione a "quadri ambientali" di lunga durata, "matrici" interpretate come effetti delle pratiche di produzione del territorio, "contesti locali" intesi come modelli di organizzazione sociale e territoriale) indica da un lato la necessità di "sfumare i confini" e dall'altro lato l'interesse nei confronti di una lettura multidimensionale, dinamica e relazionale dei diversi contesti.

La forza e lo spessore analitico di queste categorie (ma anche delle più deboli nozioni di "area" o "contesto") si incontra poi con l'utilizzo e il trattamento di altre categorie (in particolare quelle di assi, poli e direttrici) che a loro volta rinviano a una pluralità di tradizioni di ricerca⁷, e che alludono a diverse interpretazioni del ruolo, della forma e della relazione tra città intese come nodi più o meno gerarchizzati e dell'articolazione territoriale di grandi funzioni urbane in relazione all'assetto infrastrutturale.

La compresenza di sfondi teorici diversi e la mobilitazione di categorie plurime si innestano infine su logiche e pratiche di costruzione di confini che hanno rapporti (diretti o indiretti) con strategie, azioni e politiche che mobilitano attori, forme di conoscenza, strumenti e risorse di governo. In questo senso, è possibile riconoscere nelle modalità di perimetrazione dei contesti sub-provinciali "costrutti strategici" (Crosta, 1998), che alludono a "trattamenti operativi" differenziati.

Innanzitutto, è possibile distinguere tra perimetrazioni di carattere funzionale, esplicitamente indirizzate a individuare la dimensione ottimale di una certa organizzazione spaziale di servizi o di politiche (è il caso dei distretti scolastici, dei bacini delle Asl o del trasporto pubblico, dei bacini dei consorzi per la depurazione delle acque e per la gestione dei rifiuti, ma anche delle circoscrizioni del collocamento o dei Centri per il Lavoro della Provincia di Milano), perimetrazioni di natura amministrativa (lungo una linea che va dai Comprensori del Piano Intercomunale Milanese ai circondari recentemente definiti dalla Provincia di Milano) e perimetrazioni "strategiche", orientate a

6. La nozione di ambienti è utilizzata nel lavoro di Boeri, Lanzani e Marini (1993), e poi più ampiamente esplorata nelle ricerche svolte nell'ambito del progetto Itaten e delle attività svolte per l'IreR dal Dipartimento di Scienze del Territorio del Politecnico di Milano (Lanzani, a cura di, 1996; Palermo, a cura di, 1997).

7. Si pensi, per fare un solo esempio, alla forza e alla persistenza della nozione di "direttrice", nel caso dell'asse del Sempione, dalle ricerche di De Finetti sino alle più recenti pratiche di costruzione di politiche concertate che costruiscono nuovi significati e nuove relazioni tra Milano, l'asse nord-ovest, l'area di Malpensa e il territorio varesino.

costruire relazioni tra contesti e politiche a partire da progetti e programmi (è il caso della delimitazione dei distretti industriali effettuata dalla Regione Lombardia sulla base della L. 317/1991 e della L.R. 7/1993; ma anche delle aree di programmazione e sviluppo economico e per alcuni aspetti dagli ambienti insediativi individuati dalle ricerche Itaten).

Ciascuna di queste modalità di “trattamento ” assume implicitamente o esplicitamente la natura di “costrutto strategico”, ossia di relazione localizzata tra pratiche politico-amministrative, sociali e conoscitive. Un approccio “costruttivista” alla definizione dei diversi ambiti territoriali della regione milanese non implica in alcun modo un mancato riconoscimento dell’importanza delle “storie locali”, intese come intrecci densi tra sedimentazioni territoriali di pratiche sociali e culturali, specifiche forme di regolazione politica e sociale e costruzione progressiva di “identità”. Tuttavia, il modo in cui le storie locali “ritagliano” il territorio è sempre correlato a qualche pratica d’uso, sia essa di carattere politico-amministrativo o anche solo analitico.

Come veniva osservato alcuni anni fa nell’ambito del dibattito sulla perimetrazione delle aree metropolitane (anche in relazione alla approvazione della L. 142/1990), nella costruzione di confini «sono in gioco una questione di consenso e di possibilità dell’azione pubblica (...) non di “esattezza”, “oggettività” o “naturalità” di una delimitazione» (Vettoreto, 1991, p. 94)⁸. L’azione della produzione di confini, come ha sottolineato Luigi Mazza (2000), è sempre un gesto di separazione ed esclusione, e dunque una azione eminentemente politica. D’altra parte, è anche un gesto che può essere collocato soltanto all’interno di una certa pratica, orientata strategicamente in qualche direzione.

A fronte di questa articolazione e del suo carattere strategico, nell’area milanese si sono andate ridefinendo:

- le relazioni tra i contesti differenziati presenti nella regione urbana e il più ampio quadro regionale. La dimensione provinciale, pure rivendicata con forza da alcuni gruppi di Comuni e in particolare dalla Brianza milanese, non appare oggi adeguata a rappresentare le dinamiche di governo alla scala sovracomunale, anche in ragione delle strette relazioni che, “via” politiche, si instaurano tra contesti locali appartenenti a diverse provincie. E’ il caso delle politiche di sviluppo e riqualificazione per l’asse del Sempione, tra il Legnanese e il Bustocco, oppure delle politiche del distretto industriale del Trevigliese tra Milano e Bergamo. Ma è anche il caso della geografia plurima degli effetti territoriali di grandi interventi infrastrutturali o insediativi, quali Malpensa o il polo sterno della Fiera;
- le relazioni di questi stessi contesti con Milano. Ciascuna delle esperienze di costruzione di politiche di sviluppo a scala sovralocale nella regione urbana milanese si pone come problema centrale quello del rapporto con la città capoluogo. E’ un problema che, timidamente, ha cominciato ad affrontare

⁸. Per una discussione più ampia delle pratiche di delimitazione geografica e di costruzione amministrativa di quello che Lucien Sfez chiamava “oggetto locale” si rinvia a Pasqui (a cura di, 1998).

anche l'Amministrazione comunale di Milano con il Documento di Indirizzi dell'Assessorato allo Sviluppo Territoriale (Comune di Milano, 2000), che esplicitamente si pone il problema dell'allargamento del mercato urbano al di fuori dei confini comunali. Nell'azione amministrativa, tuttavia, il rapporto di Milano con i comuni di frangia e più in generale con la regione urbana sembra oscillare tra un disinteresse guidato da una pretesa di autosufficienza e un approccio monocratico e centralistico (la proposta di trasformare il Sindaco di Milano nel Sindaco della città metropolitana senza passare per il confronto democratico).

L'altro aspetto della strutturazione plurale del territorio della regione urbana milanese attiene alla effettiva diversità dei modelli territoriali di sviluppo.

Recenti lavori di ricerca evidenziano l'esistenza da un lato di processi di specializzazione produttiva relativa tra i diversi contesti locali; dall'altro lato l'omogeneizzazione dei comportamenti degli attori economici, a partire dalle imprese.

La letteratura da un lato, le ricerche empiriche dall'altro sembrano infatti evidenziare la presenza di una fortissima attrazione da parte della città centrale rispetto alla possibilità di usufruire di servizi di eccellenza. Al tempo stesso, l'articolazione delle scelte localizzative delle imprese impone una ritematizzazione delle economie esterne. Tecnologia, infrastrutture, servizi reali vengono sempre più esplicitamente considerate centrali nelle scelte delle imprese alla scala territoriale ampia (ossia in relazione alla decisione se rimanere nell'ambito della regione urbana o meno), mentre le decisioni localizzative micro sono spesso ancora legate ai vantaggi localizzativi tradizionali (costi dei suoli, connessioni con le infrastrutture di trasporto).

Naturalmente queste osservazioni avrebbero bisogno di analisi approfondite, differenziate per settore e articolate nei diversi contesti locali⁹. Alcuni specifici settori di servizi (è naturalmente il caso della grande distribuzione commerciale, ma anche quello della logistica) presentano caratteri del tutto peculiari, ed in generale le stesse morfologie insediative delle imprese (ad esempio di quelle industriali di piccole e medie dimensioni) stanno profondamente mutando.

Allo stesso modo, sarebbe necessario guardare in profondità le trasformazioni dei mercati locali del lavoro, assumendo l'esistenza di un unico mercato metropolitano (e in parte regionale) per i segmenti alti delle professionalità e cercando di comprendere le conseguenze delle radicali trasformazioni delle forme contrattuali in relazione all'affermazione dei cosiddetti lavori "atipici" o "non standard".

Questi cambiamenti, spesso radicali, delle forme di strutturazione territoriale del lavoro e del capitale, delle strategie d'impresa e delle pratiche professionali, implica anche una discussione della stessa categoria di modello locale di sviluppo (Garofoli, 1991). La ricostruzione di una nozione di modello di sviluppo deve oggi assumere problematicamente le dinamiche a cui si è fatto

⁹ Per una analisi articolata del sistema produttivo del Sud Est milanese e in particolare del comune di San Giuliano si rinvia a Benzi, Pasqui, Partesana (2000).

rapidamente cenno, e nel contesto della regione urbana milanese non può accontentarsi di qualche vago riferimento alla letteratura neodistrettuale, anche in ragione del fatto che nell'area milanese non sono riconoscibili situazioni distrettuali, sia pure nell'accezione più "reticolare" e "glocale" recentemente proposta tra gli altri da Rullani (1997).

Ripensare i modelli locali di sviluppo nell'area milanese significa interrogare le nuove forme territoriali del rapporto tra imprese, capitale sociale e capitale umano, forme di regolazione locale, prestando particolare attenzione al ruolo delle pratiche di governo e del ruolo crescente delle politiche pubbliche territoriali nella costruzione di "economie delle varietà locali" (per usare l'espressione di Becattini).

4. Il laboratorio della regione urbana milanese: politiche e istituzioni

A fronte dei processi di innovazione sociale e soprattutto di cambiamento nel comportamento degli attori economici a cui si è fatto cenno, la regione urbana milanese presenta i caratteri di un vero e proprio "campo di sperimentazione" anche sotto il profilo delle nuove forme di regolazione istituzionale a scala metropolitana.

Soprattutto dopo la pubblicazione del Documento di Indirizzi urbanistici del Comune di Milano e di alcuni importanti interventi legislativi della regione Lombardia (la L.R. 9/1999 sui PII; la L.R. 1/2000 sul recepimento della riforma Bassanini, le nuove regole sugli standard, la controversa approvazione del Piano Territoriale di Coordinamento del Parco Sud Milano) il dibattito su un presunto modello deregolamentativo milanese e lombardo è tornato a farsi acceso, innanzitutto tra gli urbanisti.

Un modo per collocare questo dibattito di tipo istituzionale dentro il grumo di innovazioni sociali a cui si è accennato è quello di misurarsi con la ridefinizione dei attori, delle loro relazioni e strategie, nelle concrete pratiche di governo metropolitano.

In prima istanza, è possibile indicare alcuni elementi relativi al mutamento degli attori:

- come dimostrano anche i casi che saranno sinteticamente presentati tra poco, la geografia dei protagonisti della *governance* metropolitana si va ridefinendo attraverso la crescita del ruolo dei Sindaci e la crisi della regolazione "via" partiti. Oggi i Sindaci rappresentano le principali *élite* dirigenti locali, sia in termini di legittimazione, sia in termini di capacità di attivare comportamenti innovativi. Stanno tuttavia progressivamente emergendo alcuni problemi di "ipertrofia" del ruolo dei Sindaci, sia rispetto alle Giunte, sia e soprattutto rispetto ai Consigli comunali e dunque al sistema locale dei partiti. In assenza di una articolazione delle pratiche democratiche e in ragione di una supplenza crescente dei Sindaci nei

confronti dei sistemi di rappresentanza politica cominciano a farsi acuti problemi di legittimazione ed efficacia dell'azione comunale;

- il campo pubblico si va sostanzialmente ridefinendo. Tale ridefinizione, diversamente da quanto si potrebbe pensare, non presenta affatto i tratti di una progressiva uscita di scena del "pubblico". Il ruolo degli attori pubblici è piuttosto soggetto a una mutazione radicale e in qualche caso si sta addirittura potenziando (è il caso della Regione), sia rispetto alle attività di carattere regolativo, sia rispetto alle pratiche di strutturazione dei problemi e di costruzione delle agende, mentre si sta effettivamente riducendo il campo della produzione diretta di beni e servizi ai cittadini. Inoltre, si è andato ridefinendo e ampliando il ruolo delle autonomie funzionali (nel contesto milanese molto più le Università che gli enti camerati) e delle agenzie tecniche;
- gli attori istituzionali sovralocali (è il caso della Provincia, soprattutto nella scorsa legislatura, ma in parte anche della Regione) hanno esplicitamente proposto la concertazione sul terreno dello sviluppo locale come un modello di intervento per l'azione territoriale per le politiche rivolte alle imprese, alle risorse umane e ai sistemi produttivi locali (cfr. Bolocan Goldstein, Pasqui, 1999);
- sta mutando in modi per alcuni aspetti poco prevedibili il ruolo degli attori sociali tradizionali (associazioni imprenditoriali e sindacali) che sempre più spesso assumono un ruolo proattivo nelle politiche territoriali. La regionalizzazione e la territorializzazione delle politiche economiche ha infatti aperto un campo, ambiguo e caratterizzato da una logica sperimentale, che potremmo chiamare della concertazione territoriale (Bolocan, Pasqui, Perulli, 2000) e che ha conseguenze importanti sulla costruzione di politiche di sviluppo locale, oltre che riflessi significativi sulla strumentazione urbanistica ordinaria;
- alcuni soggetti costruiti su missione (a partire dalle Agenzie di sviluppo locale) hanno assunto nel contesto milanese un ruolo sempre più significativo, sia nella promozione di politiche territoriali, sia nella gestione di processi di vera e propria "ricostruzione dell'identità" in territori (è il caso dell'asse del Sempione, ma anche del Nord Milano) caratterizzati da processi radicali di crisi e ristrutturazione.

A fronte di questi mutamenti nel campo degli attori, è importante sottolineare che, anche in modo indipendente dalla nuova strumentazione prevista a livello nazionale e regionale, la regione urbana milanese si è caratterizzata per la sperimentazione di nuove forme di istituzionalizzazione di politiche e progetti di sviluppo locale. Le principali caratteristiche comuni di queste esperienze, tra le quali sono da annoverare i due casi presentati più oltre, sono le seguenti:

- promozione pubblica. Si tratta di iniziative che spesso sono promosse direttamente dalla Provincia o dalle Amministrazioni comunali; in qualche caso (come nel Nord Milano) da Agenzie di sviluppo locale;

- carattere sovracomunale e costruzione della “geografia” della politica e dei suoi confini territoriali a partire dall’interazione tra gli attori istituzionali effettivamente coinvolti e volontariamente mobilitati;
- attenzione ai temi della costruzione e ricostruzione dell’identità territoriale, intesa in termini di individuazione di caratteri comuni ma soprattutto di strategie sulle quali mobilitare potenzialmente una pluralità di strumenti, attori e risorse;
- orientamento alla costruzione volontaria di una coalizione locale di sviluppo, con il coinvolgimento delle parti sociali (organizzazioni del lavoro e dell’impresa, singole aziende leader, terzo settore) e delle autonomie funzionali;
- individuazione di alcuni terreni privilegiati di lavoro (questioni di carattere infrastrutturale, sostegno alle imprese; politiche integrate del lavoro e della formazione) in un’ottica di integrazione tra politiche e di promozione di forme di partenariato tra pubblico e privato;
- definizione di una pluralità di riferimenti e di sponde istituzionali (Regione, Provincia, anche attraverso la relazione con le politiche territoriali e con il processo di costruzione del PTC, Governo e Unione Europea).

Naturalmente, le singole esperienze presentano peculiarità e differenze anche molto significative; tuttavia, è possibile oggi disegnare una geografia di queste azioni volontarie e informali che impegna in forme diverse e a differenti gradi di maturazione la grande maggioranza delle Amministrazioni comunali dell’area milanese, in molti casi coinvolte in più di una azione o politica sovracomunale, con gruppi differenti di *partner*.

A fronte di questa articolazione di azioni, progetti e politiche, che disegna i tratti di un nuovo protagonismo istituzionale, le pratiche tradizionali di istituzionalizzazione dei processi di governo a scala metropolitana mostrano tutti i loro limiti.

Oggi, a distanza di dieci anni, è possibile affermare che la legge 142/1990, nonostante le buone intenzioni, è fallita, proprio perché non è stato possibile costruire le condizioni di attuazione della legge a partire dall’assunzione delle forme di innovazione sociale e delle forme di governo a cui si è accennato in precedenza.

Il rilancio dell’ipotesi di città metropolitana ex-lege 265, strada su cui oggi sembrano muoversi anche altre città tra cui Roma, non può comunque che partire dalle esperienze di governo metropolitano che sono già in atto, attraverso gli strumenti informali e volontari di cui si è detto.

In questo quadro il riassetto degli Enti locali e la piena attuazione delle leggi Bassanini non offre oggi strade certe, ma solo possibilità di sperimentazione. E’ ad esempio il caso della ricostruzione di un ruolo delle Provincie, che da enti intermedi potrebbero assumere più esplicitamente un ruolo di integratori di politiche, di “attivatori” e “progettisti” (Bolocan Goldstein, Pasqui, 1999)

Se le osservazioni precedenti, relative all'emergere nel contesto milanese di politiche che assumono il terreno dell'innovazione sociale e istituzionale, hanno un loro fondamento, si tratta di assumere come terreno per la ridefinizione, anche in termini istituzionali, delle forme di governo metropolitano proprio il campo di pratiche a cui si è finora alluso.

E' dunque in questa direzione che possono essere osservate e interpretate (ma anche praticate) esperienze di politiche volontarie e informali di sviluppo territoriale a scala sovracomunale come quelle di cui si darà conto nel prossimo paragrafo.

5. Due casi di costruzione di politiche di sviluppo territoriale

5.1 Produzione del “pubblico” e processi di apprendimento nell’attività di pianificazione strategica del Nord Milano

Il caso del processo di pianificazione strategica del Nord Milano è ormai abbastanza conosciuto (Pasqui, 1999; Dst - Laboratorio di innovazione delle politiche urbane, 2000).

Il Piano Strategico del Nord Milano (PS-NM) nasce come strumento volontario e informale con il quale le Amministrazioni dei quattro comuni dell’area (Bresso, Cinisello Balsamo, Cologno Monzese e Sesto San Giovanni) si propongono di costruire una visione condivisa e un quadro di riferimento per le politiche sovracomunali in un contesto di profonde trasformazioni del territorio, della società e del tessuto produttivo.

Gli obiettivi del PS-NM possono essere così sintetizzati:

- delineare una nuova “missione” per un’area in profonda trasformazione, collocata nel cuore della regione urbana milanese e intenzionata a sperimentare nuove pratiche di governo;
- costruire attraverso una fitta interazione con la società locale un nuovo *framework* per le politiche di sviluppo, in un contesto fortemente dinamico
- proporre uno strumento di promozione territoriale e di posizionamento competitivo che assume le politiche di sviluppo come azioni “abilitanti” per gli attori e la società locale;
- collocare queste strategie per la competitività nel quadro di una azione per la ricostruzione dei legami sociali e per il rafforzamento di nuove forme di coesione sociale, di lotta all’esclusione e di nuova cittadinanza;
- coordinare e rendere coerenti dentro una strategia unitaria e una visione condivisa le azioni e le politiche pubbliche, che nel territorio del Nord Milano sono particolarmente rilevanti dal punto di vista della quantità e della qualità degli investimenti, della articolazione delle risorse e dei temi, della ricchezza degli strumenti;
- rafforzare le Amministrazioni e la società del Nord Milano, anche rispetto ai confinanti territori della Brianza e del Comune capoluogo.

La prima fase del PS-NM si avvia nel febbraio del 1999, attraverso un incarico affidato dall’Agenzia Sviluppo Nord Milano, che ha mantenuto nel corso di tutto il processo un ruolo di supervisione e coordinamento del lavoro, su mandato dei quattro Sindaci, a un gruppo di tecnici composto da ricercatori del Dipartimento di Scienze del Territorio del Politecnico di Milano (oggi DIAP) e del C.D.R.L. – Centro Documentazione Ricerche per la Lombardia, del Centro Studi P.I.M. e del Dipartimento di Sociologia dell’Università degli Studi Milano-Bicocca.

La prima fase ha avuto essenzialmente una funzione di esplorazione, messa a fuoco dei problemi, interazione con attori locali in vario modo attivati e attivabili nei processi di trasformazione del Nord Milano.

Gli esiti di questa prima fase sono stati la realizzazione di un Atlante delle politiche e dei progetti (Centro Studi P.I.M., 1999) e dell'Agenda Strategica del Nord Milano (CdrI, Dst, 1999). Nell'Agenda, insieme a una ricognizione delle criticità e delle opportunità sono stati proposti degli scenari alternativi, suggerite strategie e individuate azioni immediatamente perseguibili.

A partire dagli esiti e dai problemi di visibilità e legittimazione emersi nella prima fase ASNM e i quattro Comuni hanno affidato un secondo incarico, avviato nel mese di gennaio 2000, che si è concentrato su alcune attività fondamentali:

- un lavoro di comunicazione e interazione, orientato a socializzare e arricchire i risultati della prima fase e a rafforzare l'impegno degli attori sociali;
- una attività di interazione con i Consigli comunali e con le Amministrazioni;
- una intesa con l'Amministrazione provinciale per la definizione dei contenuti del nuovo Piano Territoriale di Coordinamento in stretta correlazione con i temi emersi nel PS-NM;
- una concreta attività di co-progettazione intorno ad alcuni temi fondamentali individuati nella prima fase dell'attività di pianificazione strategica, attività realizzata nell'ambito di tavoli operativi;
- la definizione di un documento di piano che sarà presentato entro i primi mesi del 2001 in una vera e propria Convention territoriale del Nord Milano.

I temi dei tavoli di lavoro sono i seguenti:

- *infrastrutture e trasporti*. Nel tavolo sono stati individuati i principali nodi delle azioni e dei progetti infrastrutturali, relativi alle reti, alla mobilità e al trasporto pubblico nell'area;
- *innovazione*. Il tavolo rappresenta il luogo di coordinamento delle azioni di ASNM e degli altri attori sul tema dell'innovazione produttiva, sociale e amministrativa nell'area del Nord Milano;
- *aree strategiche*. Il tavolo ha lavorato a individuare e connettere in una strategia comune le scelte relative alle aree strategiche di trasformazione, al fine di valorizzare le possibili sinergie e le complementarità territoriali e funzionali nel quadro di un disegno strategico unitario;
- *ambiente, paesaggio e Agenda 21*. Il tavolo ha messo a fuoco i temi fondamentali per la definizione di politiche d'area relative all'armatura ambientale e dei parchi, alla rete minuta degli spazi pubblici e al paesaggio urbano, anche in relazione all'attività di progettazione dell'Agenda 21;
- *lavoro e formazione*. Il Forum del Nord Milano è stato individuato come il tavolo adeguato per avviare azioni di sistema e azioni pilota relative all'integrazione tra politiche del lavoro e politiche della formazione. Il lavoro

del Forum ha già permesso di sviluppare un lavoro di coprogettazione per la definizione di un progetto d'area sul FSE e sul Pic Equal.

E' importante sottolineare che l'attività di pianificazione strategica in corso nel Nord Milano è soltanto una parte di un più ampio progetto nel quale sono coinvolti attori, risorse e strumenti plurali. Da questo punto di vista il PS-NM può essere considerato un primo passo di un percorso di più lungo periodo.

Nel documento finale del PS-NM verrà proposta alle Amministrazioni e agli attori sociali la sottoscrizione di un Patto delle comunità del Nord Milano, nel quale saranno individuate una strategia di sviluppo e un modello territoriale ad essa coerente e un insieme di strategie e azioni possibili emerse dal lavoro svolto nei tavoli e con le Amministrazioni comunali.

A sua volta, il testo del PS-NM rappresenterà solo una tappa di un percorso che deve avere anche uno sviluppo autonomo e che può aprire in molte direzioni:

- lo sviluppo di progetti di carattere sovracomunale sul fronte dei servizi e dell'integrazione dell'azione amministrativa;
- lo sviluppo di forme di pianificazione d'area, in relazione alle questioni infrastrutturali, ambientali e insediative;
- un coordinamento delle politiche della sostenibilità attraverso la realizzazione dei progetti individuati dall'Agenda 21 locale;
- una strutturazione della cooperazione tra le parti sociali su progetti e partenariati sociali nel settore delle politiche del lavoro e della formazione;
- la sperimentazione di forme innovative di programmazione d'area, anche in relazione ai nuovi strumenti offerti dalla L.R. 1/2000.

Nel suo insieme, l'esperienza in corso nel Nord Milano sembra di qualche interesse, nell'ottica proposta da questo paper, per alcune ragioni.

In primo luogo, l'azione di pianificazione strategica riguarda un territorio che non aveva *ex-ante* una identità fortemente predefinita. L'azione di pianificazione strategica è innanzitutto una azione di costruzione del territorio a partire dalle politiche.

Inoltre, il piano strategico presenta un profilo di evento generativo (produttivo) di nuovi modi di ri-guardare una certa situazione sociale e una certa ridefinizione delle relazioni di potere e di governo. Tale situazione è a sua volta un costruito sociale. L'attività di pianificazione strategica opera in un campo denso di significati, di pratiche sociali e simboliche, attraverso le quali il Nord Milano nomina i temi e i problemi dell'agenda pubblica: la crisi e la disoccupazione prima, la transizione tra il fordismo e il post-fordismo, la dismissione industriale e l'innovazione sociale, territoriale e produttiva oggi.

In questo senso il piano strategico non inventa niente, decostruisce e ricostruisce problemi, rinomina e connette (forse in modo nuovo, secondo linee non battute), attori, luoghi e pratiche. Se l'attività di *framing*, alla Rein e Schön (1994), è innanzitutto questa pratica di sperimentazione di nuovi sensi (di nuovi

modi di farsi una ragione di quel che accade), allora nell'esperienza del Nord Milano è una pratica di *framing*.

E' proprio in questi effetti inattesi e "lateral" rispetto al piano (la costruzione di nuovi rapporti di collaborazione tra le Amministrazioni comunali, il rilancio del Forum intorno alla costruzione di concreti partenariati sociali per l'acquisizione delle risorse europee, la definizione dell'Agenda 21) che si manifesta la capacità del PS-NM di generare processi di apprendimento.

Ciò implica che il "pubblico" del piano non è sancito una volta per tutte, non è reificabile. Nel caso specifico del Nord Milano questo elemento mobile della natura pubblica del piano è accentuato dal fatto che una coalizione di sviluppo definita, della quale il piano potrebbe essere una rappresentazione stabile, non esiste.

Il percorso di pianificazione strategica attraversa una pluralità di pratiche di costruzione e trattamento di problemi pubblici, depositandovi un diverso "punto di vista" e contribuendo in tal modo a far emergere nuove forme di problematizzazione. Ciò può accadere in coerenza con il processo di ridefinizione delle forme di regolazione e della strutturazione del *network* di governo locale.

5.2 Governare progettando: la costituzione del Coordinamento dei Sindaci del Sud Milano

Un secondo caso, assai più immaturo rispetto a quello del Piano strategico del Nord Milano, è quello relativo alla costruzione di un Tavolo di Coordinamento dei Sindaci del Sud Milano in corso di realizzazione in un territorio che va dalle Amministrazioni della via Emilia (San Donato, San Giuliano e Melegnano) fino a quelle della Vigevanese (Corsico, Trezzano e Buccinasco), passando per il Rozzanesi (Assago, Rozzano, Pieve Emanuele, Lacchiarella, Opera, Locate Triulzi, solo per citare i Comuni più importanti).

Per ampiezza del territorio e per complessità delle problematiche, oltre che per la mancanza di una interfaccia unitaria quale ASNMM, l'azione di coordinamento attivata nel Sud Milano a partire da una consulenza affidata dal Comune di Rozzano al C.D.R.L. (Armondi, Pasqui, 2000) appare anche più ardua rispetto a quella del Nord Milano.

L'avvio del processo nasce dal lavoro di coordinamento informale di alcuni Sindaci intorno a temi specifici: la costruzione di una politica coordinata della sicurezza; la consultazione relativa ai temi del Parco Agricolo Sud Milano, la concertazione di politiche infrastrutturali sovracomunali, la definizione di una linea comune sui temi della trasformazione delle aziende municipalizzate di servizi industriali e sul cablaggio.

Al tempo stesso, l'esigenza di un percorso di progettazione a scala sovracomunale nasce da una consapevolezza condivisa dalle Amministrazioni del Sud Milano: la fase della crescita basata su fenomeni di traboccamento

metropolitano e sulla localizzazione di grandi insediamenti slegati dal contesto locale, che negli anni '60 e '70 aveva garantito uno sviluppo territoriale impetuoso ma disordinato, si è chiusa. Inoltre, si è esaurita la spinta puramente conservazionista e difensiva su cui negli anni '70 e poi '80 era stato progettato e realizzato il Parco Agricolo Sud. A fronte di questa crisi dei modelli insediativi e di sviluppo tradizionali, il territorio, inteso non solamente come l'insieme delle Amministrazioni comunali ma più complessivamente come il *network* di governo composto da una pluralità di attori istituzionali e sociali, pubblici e privati, ha iniziato a delineare i caratteri di un progetto d'area unitario, costruito a partire dalla autonomia e dalla capacità progettuale delle comunità locali. Sembra dunque in via di costituzione una forte soggettività territoriale, in grado di delineare scenari e quadri di riferimento condivisi intorno a cui aggregare gli attori e coordinare le politiche dei protagonisti della *governance* multi-livello.

Il riconoscimento di questa necessità di costruire strategie a scala sovracomunale ha portato a strutturare le relazioni tra i Sindaci e le Amministrazioni, attraverso la proposta di costituzione di un Tavolo di coordinamento e consultazione permanente, secondo un modello analogo a quello già sperimentato con successo nella Brianza milanese.

Nei primi incontri del Tavolo è emersa la necessità di costruire una vera e propria agenda di lavoro di questo Tavolo di coordinamento, agenda che mette a fuoco i principali temi intorno ai quali costruire pratiche di governo territoriale per il Sud Milano:

- la definizione di una linea di condotta comune nei confronti della Provincia di Milano rispetto alla redazione del nuovo Piano Territoriale di Coordinamento, anche in relazione ad alcuni temi di carattere infrastrutturale;
- la prosecuzione della riflessione sui temi della sicurezza e della qualità della vita a livello sovracomunale;
- l'urgenza di una discussione sul tema del sistema delle reti (infrastrutture tecnologiche, cablaggio, etc...), anche al fine di rafforzare la posizione dei Comuni nei confronti degli interlocutori istituzionali e privati;
- l'avvio di una attività di progettazione sui temi della riforma della Pubblica amministrazione a livello locale, anche in relazione all'innovazione del ruolo dei Comuni in un quadro legislativo sempre più complesso (si pensi alla legge sui tempi della città su cui sta già lavorando il Comune di Rozzano, oppure alla recente legge quadro sull'assistenza);
- la costruzione di un rapporto proficuo con le parti sociali, anche al fine di dare corpo a iniziative efficaci sui temi dello sviluppo, del lavoro, dell'impresa, della valorizzazione delle risorse umane e del sistema della formazione;
- la messa a fuoco di grandi progetti di eccellenza a scala sovracomunale, con particolare attenzione alla questione della valorizzazione delle risorse agricole, culturali e ambientali del Parco Sud e con l'esplicito obiettivo di convogliare sull'area del Sud Milano importanti risorse comunitarie.

L'attività di coordinamento strategico dei Sindaci del Sud Milano presenta alcuni elementi che sembrano confermare le argomentazioni svolte nella prima parte del *paper*:

- il processo è guidato dai Sindaci, veri protagonisti della regolazione pubblica locale e nucleo fondamentale delle *élite* dirigenti sul territorio, in un'area nella quale era stata forte ed è ora in una crisi profonda la regolazione politico-partitica (si pensi alle vicende urbanistiche del Sud Milano presentate ad esempio in Secchi, a cura di, 1984);
- la natura del processo è essenzialmente volontaria e informale, anche se forti sono le relazioni con strumenti formali di pianificazione (il PTC, il Piano di Coordinamento del Parco, strumenti di pianificazione settoriale, etc.) ed è costruita a partire dalla mobilitazione su temi specifici (la sicurezza, le politiche del Parco Sud, la costruzione di una strategia comune sulle reti e sul cablaggio);
- la geografia del processo è incerta, e la perimetrazione stessa dell'area del Sud Milano è l'esito dell'adesione volontaria delle Amministrazioni a partire da specifici progetti. Tale geografia contempla la possibilità che altre (e più limitate) aree si organizzino intorno a diversi e più specifici problemi, dandosi strumenti propri e cooperando anche con altri territori;
- l'attività di coordinamento presenta innanzitutto i caratteri della costruzione di una agenda di lavoro, che muove da problemi emergenti (la discussione sul destino del Parco Sud, l'interazione con la Provincia per la redazione del PTC) ma che esplicitamente si propone di costruire immagini unitarie e scenari condivisi;
- il percorso proposto dai Sindaci è fortemente orientato dalla necessità di strutturare, consolidare e in definitiva istituzionalizzare una cooperazione informale che già era avviata da tempo (soprattutto tra i Sindaci del Centro-sinistra, maggioritari nel Sud Milano). Proprio per questa ragione molti attori guardano con attenzione alla possibilità di proporre per il Sud Milano, sebbene in forme originali, una esperienza di Agenzia di sviluppo territoriale;
- almeno in questa fase iniziale, il percorso non ha tuttavia sbocchi predefiniti. La costruzione di modelli istituzionali (a partire dalla stessa definizione delle regole del tavolo di coordinamento dei Sindaci) è l'esito di processi di apprendimento e interazione, in qualche caso anche fortemente conflittuale.

6. In conclusione: alcune domande

Le argomentazioni portate nella prima parte di questo *paper* e le suggestioni emerse dai due casi presentati possono essere sinteticamente riorganizzate intorno ad alcune domande, che hanno il carattere di promemoria per un lavoro di "scavo" teorico e analitico ancora in larga misura da compiere.

Se l'area metropolitana è un effetto (eventuale) di pratiche di governo, come governarla?

Le innovazioni sociali e istituzionali in atto nel "laboratorio" milanese ci invitano a interrogarci sulle forme del governo metropolitano a partire da una prospettiva di sperimentazione continua. In questa prospettiva le pratiche di governo si presentano come "effetti" di una pluralità di azioni e intenzioni di molti attori. Appare dunque inadeguato qualunque approccio che ipostatizzi la nozione (analitica o istituzionale) di area metropolitana, affannandosi nella ricerca di impossibili perimetrazioni ideali. Il governo metropolitano non può che essere l'esito di un processo costruito dal basso, a partire dal protagonismo dei territori e dal ruolo di progettazione strategica dei Comuni. In questo senso, è possibile ipotizzare un conflitto tra l'approccio neocentralista della Regione Lombardia e la ricchezza delle esperienze volontarie e informali di cooperazione e copianificazione sovracomunale che caratterizzano la regione urbana milanese. L'esito di questo conflitto dipenderà in modo cruciale dall'efficacia delle esperienze in corso e dalla capacità del Comune capoluogo di ricostruire una relazione con le politiche di sviluppo territoriale che hanno caratterizzato negli ultimi anni l'area milanese.

Cosa sono (e come possono funzionare) le riforme? sono possibili "ordini senza leggi"?

Il tema dell'area e del governo metropolitano è stato uno dei cavalli di battaglia della prospettiva riformista in urbanistica, fino alla scommessa (perduta) sulla Legge 142/1990. E' forse necessario cominciare a porre il problema delle riforme istituzionali legate alle pratiche di governo del territorio in modo nuovo, assumendo un approccio in base al quale l'innovazione amministrativa e organizzativa si presenta come un processo di apprendimento sociale nel quale l'esito della riforma dipende in modo cruciale dalla partecipazione di una pluralità di attori alle "comunità di pratiche" entro le quali la riforma manifesta i suoi effetti diretti e indiretti (Gherardi, Lippi, a cura di, 2000). Ciò significa anche assumere la costruzione (e la riforma, nel senso appena accennato) delle pratiche del governo metropolitano non a tanto partire dalle leggi (ivi compresa la L. 265/1999 che rilancia le aree metropolitane), quanto a partire dagli "ordini locali" che si vanno definendo a partire dal protagonismo dei Comuni nelle concrete pratiche di *governance*.

Qual è la dimensione delle politiche in un "territorio senza confini"?

Il tema della costruzione di pratiche di governo metropolitano sembra scontrarsi con la questione dei confini e delle competenze amministrative. Al di là delle retoriche accademiche sulla geometria variabile, la durezza dei confini amministrativi pone problemi seri a una prospettiva di costruzione volontaria, dal basso e aperta agli attori sociali. Da questo punto di vista, il problema non è tanto quello di fughe in avanti verso una sovracomunalità indifferenziata, quanto

quello della paziente costruzione di luoghi di integrazione potenziale, costruiti su temi e politiche specifiche. Il “territorio senza confini” può ricostruire forme di governo strategico a “geometria variabile” a condizione che le azioni e le politiche di cooperazione e concertazione sovracomunale si pongano esplicitamente il problema di far crescere forme di apprendimento dentro le singole Amministrazioni e nelle società locali.

La prospettiva metropolitana è neomunicipalista?

I casi analizzati hanno evidenziato come il ruolo di *leadership* e il *drive* dei processi innovativi di governo metropolitano sia sempre più assunto dai Sindaci. Ciò pone all'attenzione la questione del ruolo dei Comuni nella costruzione di forme di governo metropolitano, anche in relazione ai temi della riforma federalista dello Stato e delle prospettive di centralismo regionalista messe in campo dai nuovi Governatori delle Regioni e in particolare dalla regione Lombardia. Il tema ha una sua evidente specificità per quanto riguarda la regione milanese, nella quale il rapporto tra la città capoluogo e le altre amministrazioni è insieme di complementarità (non esiste l'asimmetria che caratterizza il caso romano) e di conflitto. Le nuove pratiche di costruzione di strategie sovracomunali sono dunque chiamate a misurarsi con questa prospettiva neomunicipalista in un'ottica che non può essere quella della “chiusura” istituzionale (tante piccole provincie in guerra tra loro e con Milano), ma piuttosto quella della costruzione di visioni condivise (Palermo, 1998) come sfondi per una pluralità di azioni e di politiche, non necessariamente riconducibili all'unità di una istituzione.

Esiste ancora uno spazio per strumenti ordinari di pianificazione sovracomunale?

In questo quadro può essere opportuno chiedersi quale sia lo spazio per la pianificazione urbanistica ordinaria a scala sovracomunale. Il modello istituzionale lombardo sembra muovere dall'idea che i singoli interventi e progetti non abbiano bisogno di strumenti formali di carattere pubblicistico per definire coerenze e compatibilità se non nell'accezione debole di quadri strategici di larga massima. Al tempo stesso, il fallimento dell'esperienza del PTC della Provincia di Milano nella scorsa legislatura e le difficoltà in cui comincia a dibattersi il progetto di PTC promosso dalla nuova Amministrazione provinciale pongono il problema dell'efficacia e della legittimazione di questi strumenti. In questo quadro è possibile ipotizzare che le pratiche di pianificazione strategica informale possano rappresentare un orientamento significativo per la costruzione dal basso delle scelte di carattere sovralocale.

Che modello di governance e che idea di “pubblico” caratterizzano il contesto metropolitano milanese?

Come è stato di recente sottolineato da Luigi Bobbio (2000) la “produzione di politiche a mezzo di contratti” sta sempre più caratterizzando le pratiche di

governo degli assetti territoriali (Urbani, 2000). Nel contesto milanese, come si è cercato di mostrare, i processi di sperimentazione sociale e istituzionale hanno delineato i contorni di un approccio alle politiche di sviluppo territoriale che è stato guidato dalle Amministrazioni comunali e da soggetti “ibridi” quali le Agenzie. Si tratta di verificare se e in che misura queste esperienze possono diventare occasioni per ridefinire la sfera pubblica locale, attraverso la ricostruzione “via interazione” di beni comuni e la rigenerazione di capitale sociale. Perché ciò accada è importante che le esperienze di pianificazione strategica o comunque di costruzione di strategie sovracomunali possano essere dei “crocevia” attraversati da una pluralità di attori (pubblici e privati, individuali e collettivi, forti e deboli) variamente impegnati nella ricostruzione dei problemi pubblici, secondo una idea di *governance* come manifestazione dell’azione di una *self-guiding society*.

Esiste davvero l'intelligenza della democrazia?

Se le argomentazioni portate in questo *paper* sono almeno in parte consistenti, allora si può pensare che le esperienze di costruzione volontaria e informale di strategie sovracomunali nell’area milanese possano essere considerate una manifestazione dell’intelligenza della democrazia, intesa come capacità della società di costruire dal basso forme di governo permeabili all’innovazione sociale e pratiche di istituzionalizzazione aperte a tale innovazione (Pasqui, 2001). Naturalmente l’efficacia di queste esperienze dipende da molteplici fattori ed è soggetta a conflitti politici e istituzionali radicali: essa sembra tuttavia essere una risorsa per ridare senso all’azione pubblica dei pianificatori territoriali, nella prospettiva del rafforzamento della qualità della democrazia

Riferimenti bibliografici

- Armondi S., Pasqui G. (2000), *Scenari e strategie di sviluppo per il Sud Milano*, Cdrl, settembre.
- Bagnasco A. (2000), “Trust and social capital”, in K. Nash, A. Scott (eds.), *Companion to Political Sociology*, Blackwell, Oxford.
- Balducci A. (2000), “Le nuove politiche della *governance* urbana”, *Territorio*, n. 13.
- Benzi C., Pasqui G., Partesana E. (2000), *San Giuliano Milanese. La sfida della trasformazione*, Cdrl, Milano.
- Boeri S., Lanzani A., Marini E. (1993), *Il territorio che cambia*, Abitare Segesta, Milano
- Bobbio L. (2000), “Produzione di politiche a mezzo di contratti nella Pubblica Amministrazione in Italia”, *Stato e Mercato*, n. 58.
- Bolocan Goldstein M. (2000), “Governare l’area milanese tra mutamento sociale e autonomie locali”, *Metronomie*, in corso di pubblicazione.

- Bolocan Goldstein M., G. Pasqui (1998), *Accompagnare lo sviluppo*, Assessorato Economia e Lavoro Provincia di Milano, Milano.
- Bolocan Goldstein M., Pasqui G., Perulli P. (2000), *La programmazione negoziata e la concertazione territoriale dello sviluppo in Lombardia*, Rapporto IRES, Milano.
- Calvaresi C. (1999), "Lo spazio del locale: agenzie di sviluppo e modelli di pianificazione", *Urbanistica*, n. 112.
- Calvaresi C. (2000), "La pianificazione come costruzione e disegno di istituzioni", *Territorio*, n. 13.
- Centro Studi PIM (1999), *Atlante delle politiche e dei progetti del Nord Milano*, settembre.
- CdrI, Dst (1999), *Agenda strategica del Nord Milano*, settembre.
- Ciciotti E., "Il policentrismo e o modelli di relazione tra le subaree provinciali", in *Milano produttiva 1999*, CCIAA Milano, Ufficio Studi.
- Comune di Milano, Assessorato allo Sviluppo del Territorio (2000), *Ricostruire la grande Milano. Documento di inquadramento delle politiche urbanistiche comunali*, Milano.
- Crosta P.L. (1998), *Politiche. Quale conoscenza per l'azione territoriale*, F. Angeli, Milano.
- Dente B. (2000), "Il governo delle aree metropolitane. Note per un progetto di ricerca", *Territorio*, n. 13.
- Dente B., Fareri P. (a cura di) (1997), *Innovazione amministrativa a Milano*, Quaderni AIN, n. 34.
- Dst, Laboratorio Innovazione delle Politiche Urbane (2000), "L'attività di pianificazione 'strategica' per il Nord Milano", *Territorio*, n. 13.
- Fareri P. (1995), *Urban center*, IRS – Camera di Commercio, Milano.
- Garofoli G. (1991), *Modelli locali di sviluppo*, Franco Angeli, Milano.
- Gherardi S., Lippi A. (a cura di) (2000), *Tradurre le riforme in pratica*, Cortina, Milano.
- Jessop B. (1995), "The Regulation Approach, Governance and Post-Fordism", *Economy and Society*, vol, 24, n.3.
- Le Galés P. (1998), "Regulation and governance in European cities", *International Journal of Urban and Regional Research*, 22 (3).
- Lefevre C. (1998), "Metropolitan government and governance in western countries: a critical review", *International Journal of Urban and Regional Research*, 22 (1).
- Lindblom C.E. (1990), *Inquiry and Change*, Yale University Press, New Haven.
- March J.G., Olsen J.P. (1997), *Governare la democrazia*, Il Mulino, Bologna.
- Mayntz R. (1999), "La teoria della governance: sfide e prospettive", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, a. XXIX, n. 1.
- Mazza L. (1997), *Trasformazioni del piano*, Franco Angeli, Milano.
- Mazza (2000), *Corso di urbanistica*, Politecnico di Milano, a.a. 1999-2000, Libreria CLUP, Milano.

- Milanesi E. (2000), "Capitale sociale e civismo nella transizione dal *government* alla *governance*", *Territorio*, n. 14.
- Palermo P.C. (1998), "L'autonomia del progetto e il problema della visione condivisa", *Urbanistica*, n. 110.
- Palermo P.C. (a cura di) (1997), *Linee di assetto e scenari evolutivi della regione urbana milanese. Atlante delle trasformazioni insediative*, Franco Angeli, Milano.
- Pasqui G. (1999), "Un processo di pianificazione strategica nel Nord Milano", *Urbanistica Informazioni*, n. 166.
- Pasqui G. (2001), *Il territorio delle politiche. Innovazione sociale, pratiche di pianificazione, qualità della democrazia*, Franco Angeli, in corso di pubblicazione.
- Pasqui G. (a cura di) (1998), *La costruzione del "locale" nelle politiche pubbliche del territorio*, Daest Collana Ricerca, Venezia.
- Pasqui G., Bolocan Goldstein M. (a cura di) (1998), *Sviluppo locale in contesti metropolitani. Trasformazioni economiche e territoriali nel milanese*, Franco Angeli, Milano.
- Perulli P. (2000), *La città delle reti*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Rein M., Schön D. (1994), *Frame Reflection. Towards the Resolution of Intractable Policy Controvertion*, Basic Books, New York.
- Rullani E. (1997), «Più locale e più globale: verso una economia post-fordista del territorio», in A. Bramanti, M. A. Maggioni (a cura di) (1997).
- Urbani P. (2000), *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Bollati Boringhieri, Torino.