

ARCHIVIO DI
STUDI URBANI
E REGIONALI

Archivio di studi urbani e regionali, è stato promosso nel 1968 da:
Laura Balbo - Paolo Ceccarelli - Ada Becchi - Pietro L. Fano -
Francesco Indovina - Bernardo Secchi - Guglielmo Zambrini

Direzione: Ada Becchi - Francesco Indovina

Redazione

Cristina Bianchetti - Giovanni Ferraro - Matteo Bolocan Goldstein
- Chiara Mazzoleni - Elena Milanese - Gabriele Pasqui - Michelangelo
Savino - Marco Torres - Margherita Turvani - Luciano Vettoretto

Segreteria di redazione: Michelangelo Savino

Redazione: c/o Francesco Indovina - Casella postale 332 - Venezia

Amministrazione e distribuzione: v.le Monza 106 - 20127 Milano -
tel. 02/2827651-2-3-4-5

Abbonamento 1999: Italia L. 90.000; estero L. 140.000 da versare sul c.c.p.
17562208 intestato a FrancoAngeli s.r.l., Milano.

Autorizzazione del Tribunale di Milano n. 146 del'8-4-1972 - Direttore responsabile:
dr. Franco Angeli - Quadrimestrale - Sped. in a.p. - 45% - art. 2 comma 20/b, legge
662/96 - Filiale di Milano - Copyright © 1999 by FrancoAngeli s.r.l., Milano - Stampa:
Tipomozza, via Merano 18, Milano

I quadrimestre 1999 Finito di stampare nel mese di giugno 1999

SOMMARIO, A. XXIX, N. 64, 1999

**Politiche di sviluppo territoriale e pianificazione: riflessioni ed
esperienze nella regione milanese e lombarda**

(a cura di Matteo Bolocan Goldstein e Gabriele Pasqui) pag. 5

- Gabriele Pasqui, *Sviluppo locale tra economia,
società e territorio: tradizioni e politiche* » 9
Matteo Bolocan Goldstein, *I contesti territoriali dello sviluppo.
La questione settentrionale tra sistemi produttivi locali
e nuova programmazione* » 45

Esperienze

- Giorgio Monaci, *Programmazione dello sviluppo
territoriale e politiche per l'innovazione.
Il caso della provincia di Milano* » 75
Intervista a Fabio Terragni a cura di Gabriele Pasqui,
*Gli agenti di sviluppo locale tra produzione di identità ed
efficacia progettuale. L'esperienza dell'Agenzia
Sviluppo Nord Milano* » 97
Silvana Greco e Marco Maiello, *La dimensione territoriale
nelle politiche attive del lavoro:
i nuovi Centri Lavoro come operatori locali* » 113

Intervista a Gianni Geroldi a cura di Matteo Bolocan
Goldstein e Silvana Greco, *La costruzione di politiche pubbliche
per l'asse del Sempione. Il caso dell'Alto Milanese* » 139

Riflessioni e commenti

Arturo Lanzani, *Alcuni appunti su sviluppo locale,
politiche territoriali ed urbanistica,* » 159

Alessandro Balducci, *Pianificazione strategica
e politiche di sviluppo locale. Una relazione necessaria?* » 181

Gioacchino Garofoli, *Economia e territorio. Il radicamento
Territoriale delle politiche economiche* » 191

Recensioni » 209

Gli autori di questo numero » 225

POLITICHE DI SVILUPPO TERRITORIALE E PIANIFICAZIONE: RIFLESSIONI ED ESPERIENZE NELLA REGIONE MILANESE E LOMBARDA

a cura di Matteo Bolocan Goldstein e Gabriele Pasqui

La sezione monografica proposta in questo numero di *Archivio di studi urbani e regionali* mette a fuoco il tema del rapporto tra le innovazioni che si sono prodotte negli ultimi anni sul terreno delle politiche di sviluppo territoriale e le pratiche di pianificazione, con particolare attenzione alle politiche in fase di sperimentazione nella regione milanese e lombarda.

La scelta di questo terreno di riflessione muove da alcune considerazioni, che rappresentano i presupposti a partire dai quali si sono definiti gli obiettivi e l'architettura di questa sezione monografica:

1. a fronte di un crescente interesse per la progettazione e la messa in opera di *politiche integrate di sviluppo locale* (dai patti territoriali alle politiche attive del lavoro, dalle politiche di sostegno ai sistemi produttivi locali, all'impresa e alla diffusione dell'innovazione tecnologica allo sviluppo dei programmi e progetti a scala regionale e locale per le aree di crisi), che si è andato delineando nel quadro del ridisegno di una nuova stagione della programmazione ("negoziata"), ma anche del processo di riforma in senso federalista della pubblica amministrazione avviata con le leggi e i decreti Bassanini, la riflessione sulla dimensione fisico-territoriale di queste politiche e sulle loro conseguenze per le pratiche urbanistiche e per gli strumenti ordinari di pianificazione è apparsa ancora timida e poco approfondita;
2. la messa a fuoco del rapporto, problematico ma decisivo, tra le modalità emergenti che caratterizzano la nuova stagione di politi-

POLITICHE DI SVILUPPO PER L'ASSE DEL SEMPIONE.
IL CASO DELL'ALTO MILANESE

*intervista a Gianni Geroldi
(Presidente di Euroimpresa, Legnano)
realizzata da Silvana Greco*

1. Nota introduttiva

L'intervista realizzata al prof. Gianni Geroldi, economista e profondo conoscitore del *welfare* italiano, riguarda da un lato le maggiori trasformazioni intervenute nel sistema produttivo e sociale dell'Alto Milanese negli ultimi trent'anni e le principali sfide cui sono sottoposte le imprese; dall'altro, le condizioni complessive per efficaci interventi a supporto dello sviluppo locale, con particolare riguardo al contesto dell'Alto Milanese e ai suoi punti di forza e di debolezza (1).

1. Per una maggiore conoscenza circa le trasformazioni territoriale e produttive dell'Alto Milanese o per un approfondimento su alcune tematiche specifiche che emergeranno durante l'intervista, s'invita il lettore interessato a consultare i seguenti contributi: Associazione legnanese dell'industria, *Trasformazioni strutturali e prospettive di rilancio dell'industria legnanese*, a cura di E. Pontarollo, febb. 1993; Centro studi PIM, *Specificità locali e sistema metropolitano. Profili territoriali e socio-economici. Area Legnano*, vol. 9, giu. 1995; Centro studi PIM, *Specificità locali e sistema metropolitano. Profili territoriali e socio-economici. Area Castano Primo*, vol. 10, giu. 1995; Comitato Malpensa, *L'integrazione territoriale di Malpensa 2000*, Ricerca/Intervento realizzata dal Centro Studi PIM in collaborazione con il Gruppo Clas e con il Cedoc, genn. 1993; G. Geroldi, M. Bolocan Goldstein, *Il Patto territoriale dell'Alto Milanese*, Euroimpresa, nov. 1998; Gruppo Clas - Camera di Commercio di Milano, *Alto Milanese. Percorsi di sviluppo per un'area in difficoltà*, rapporto curato da A. Airoidi, Milano, lug. 1997.

1.1. L'Alto Milanese come contesto per la programmazione negoziata

L'Alto Milanese (2) è da alcuni anni investito da una profonda ristrutturazione produttiva e territoriale, tipica di un'area economicamente matura. Ma diversamente da altre aree lombarde, tale mutamento in corso appare l'esito di una molteplicità di adattamenti dei singoli agenti sociali ai problemi posti dall'evoluzione economica e dei mercati, piuttosto che il frutto di una consapevole trasformazione governata da una strategia condivisa. Malgrado la posizione di vantaggio di quest'area all'interno di una delle più importanti direttrici storiche dello sviluppo regionale, la *perdita di dinamismo economico e sociale* si presenta oggi come il problema principale del contesto. E' certamente un problema che investe l'identità locale e le tipologie produttive tradizionali (la crisi della grande industria pesante si somma a quella del settore tessile e calzaturiero), ma - ancor prima - è un problema che sfida gli attori locali e le loro inerzie, imponendo una nuova progettualità in grado di mobilitare una molteplicità di risorse pubbliche e private. Non si tratta esclusivamente di risorse economiche, ma di quell'insieme di risorse sociali (organizzative, tecniche, gestionali, di consenso ecc.) che possono essere investite da una comunità locale nel ridisegnare un patto di convivenza e nel definire una nuova traiettoria di sviluppo.

Le possibilità di rilancio di quest'area che si estende orizzontalmente dal Castanese al Legnanese, comprendendo a sud i comuni di Parabiago e Nerviano, sono infatti connesse alla *capacità di inserirsi strategicamente nei processi di sviluppo* promossi lungo la direttrice del Sempione. Diversamente dal passato non è sufficiente attendere gli effetti indotti dai progetti infrastrutturali a scala territoriale (si pensi

2. Con la definizione Alto Milanese si intende l'area attestata a nord-ovest della provincia di Milano e definita da 23 comuni per un complesso di circa 300.000 abitanti. I comuni dell'area sono: Arconate, Bernate Ticino, Buscate, Busto Garolfo, Canegrate, Casorezzo, Castano Primo, Cerro Maggiore, Cuggiono, Dairago, Inveruno, Legnano, Magnago, Nerviano, Nosate, Parabiago, Rescaldina, Robecchetto con Induno, S. Giorgio su Legnano, S. Vittore Olona, Turbigo, Villa Cortese e Vanzaghella.

all'aeroporto intercontinentale di Malpensa o alla linea ferroviaria del TAV) o alla ristrutturazione delle aree più gravitanti su Milano (si pensi, alla reindustrializzazione dell'ex Alfa di Arese, piuttosto che all'accordo di programma sul decentramento della Fiera a Rho-Pero), ma occorre procedere qualificando il proprio profilo economico e promuovendo la maggior complementarietà possibile con gli altri sistemi locali.

L'opzione chiave per riorientare lo sviluppo economico sembra quella di rafforzare il reticolo delle interdipendenze produttive e le relazioni tra le imprese, e tra queste e le istituzioni, la società e l'ambiente locale nel suo complesso. Si tratta più specificamente di rafforzare la capacità delle imprese locali di misurarsi sui nuovi mercati e su nuove produzioni, di promuovere una domanda di servizi avanzati, di riprodurre competenze tecniche e professionali, di sviluppare una cultura della cooperazione strategica.

Nel contesto ora richiamato, l'ipotesi di costruzione di un Patto territoriale (*PT*) che è in corso di promozione sulla base dell'azione coordinata degli attori locali e della Provincia di Milano, rappresenta l'intenzione di individuare e attuare un complesso coordinato di interventi integrati di tipo produttivo e promozionale, ma riguardanti anche il sistema delle infrastrutture necessarie. Diversamente dai *PT* fino ad ora promossi e in fase di definizione nelle aree depresse del Meridione d'Italia, per i quali sono destinati specifici finanziamenti pubblici, un *PT* attivato nelle regioni più sviluppate non accede, invece, a finanza diretta (3), ma può fornire i prerequisiti fondamentali per selezionare le priorità di sviluppo di un certo territorio e accedere in questo modo a varie fonti di incentivi (regionali, nazionali e dell'Unione Europea).

Questo è un aspetto importante che riguarda il possibile impiego dei *PT* nelle aree del Nord. Da una lato, i *PT* rappresentano un'oppor-

3. Diversamente, possono essere finanziati progetti che insistono all'interno dei comuni di Legnano, San Vittore Olona, S. Giorgio su Legnano, Canegrate, Parabiago e Nerviano, in quanto comuni appartenenti all'asse del Sempione e inseriti nell'Obiettivo 2 dei fondi strutturali dell'Unione Europea.

tunità per i diversi attori di una comunità locale di dare piena rappresentanza e visibilità alle proprie opzioni strategiche, integrando obiettivi e risorse in forma originale, e moltiplicando così le possibilità di successo per lo sviluppo del proprio territorio; dall'altro lato, un *PT* rende paritario e "contrattuale" il rapporto tra i diversi attori che si impegnano nell'attuazione degli obiettivi concordati e vincola reciprocamente i contraenti ad attivare tutti i comportamenti necessari per facilitare l'operatività e l'efficacia dei progetti del *PT*.

1.2. L'esperienza di EUROIMPRESA e il tema del rilancio produttivo

A metà degli anni '90, l'emergenza sociale e occupazionale che caratterizza i processi di deindustrializzazione di molti comuni appartenenti all'asse del Sempione e in particolare del polo produttivo principale – quello di Legnano – è tale che l'area viene inserita nell'ambito dell'Obiettivo 2 dei fondi strutturali per il periodo '94/'96 e confermata per quello successivo ('97/'99).

La ricerca di possibili strade d'uscita dalla crisi delle produzioni tradizionali (alla crisi del settore tessile si somma quella della meccanica pesante) investe non solo le rappresentanze imprenditoriali e dei lavoratori ma l'insieme dei soggetti istituzionali e del tessuto civile.

Dalla collaborazione tra i diversi attori locali emerge l'intenzione condivisa di dotare il contesto legnanese di una struttura con varie funzioni di supporto alle imprese, quelle esistenti e quelle di nuova nascita. L'intervento si pone l'obiettivo di promuovere e innestare lo sviluppo imprenditoriale di un'area nel centro di Legnano, che fornisca assistenza mirata alle imprese nei campi della ricerca, del trasferimento tecnologico, della nascita di nuove iniziative imprenditoriali, della qualificazione professionale e della certificazione dei prodotti, dei processi produttivi, degli impianti e degli operatori tecnici.

La nascita di Euroimpresa è quindi strettamente connessa sia allo sviluppo del Bic (Business Innovation Centre), con logo registrato dalla UE nel gennaio 1998 e che caratterizza la rete EBN European Business Network, sia alle attività dei Centri di Eccellenza, con la sede nazionale del Cicpnd – Centro italiano di coordinamento per le prove non distruttive e quella regionale dell'Iis – Istituto italiano per

la saldatura.

Il Bic è per sua natura uno strumento caratterizzato da un forte radicamento territoriale e il suo successo è legato al pieno riconoscimento e consenso da parte dei diversi attori locali. Anche per questa ragione nel 1995 si dà vita al Comitato per la reindustrializzazione di Legnano, i cui partecipanti si impegnano a collaborare dal punto di vista finanziario e gestionale. Al Comitato aderiscono l'Ali – Associazione legnanese dell'industria, l'Ansaldo Energia, la Banca di Legnano, il Cicpnd, l'amministrazione di Legnano, la Consulta per l'Economia e il Lavoro, la Confartigianato Alto Milanese, l'Iis – Istituto italiano per la saldatura, la Provincia di Milano, la Spi-Società per la promozione industriale, l'Ucimu-Associazione italiana costruttori di macchine utensili, robot e automazione. L'anno successivo, nasce la società consortile Euroimpresa Legnano Scrl, a maggioranza pubblica e con un capitale sociale di un miliardo e cento milioni. Ad essa si affianca Euroimmobiliare, una società partecipata al 99% dal Comune di Legnano, con il compito di assistere il processo di reinserimento produttivo per quanto riguarda le necessarie trasformazioni edilizie e la creazione di nuovi edifici

1.3. Il profilo di EUROIMPRESA e le sue risorse

Euroimpresa Legnano nasce come Scrl società consortile a responsabilità limitata, il 26 luglio 1996, con un capitale sociale di 1 miliardo e 100 milioni, costituita da una pluralità di soci. Tra i principali soci promotori: la Provincia di Milano (36%), l'Ansaldo Energia (18,9%), la Banca di Legnano (13,6%), la Camera di Commercio (10%), il Comune di Legnano (9,5%) e la SVI Lombardia (7%) (4).

4. Con quote minori compaiono altri soci, come: l'ALI – Associazione Legnanese dell'industria, la Confartigianato Alto Milanese, l'Iis - Istituto italiano saldatura, il Cicpnd e le tre organizzazioni sindacali: la Cgil, la Cisl e la Uil.

Nei primi mesi di quest'anno è stata portata a termine una ricapitalizzazione della società (da un miliardo e 100 milioni a un miliardo e 600 milioni) con l'adesione ad Euroimpresa di alcuni comuni dell'area, in particolare: Arconate, Bernate Ticino, Busto Garolfo, Canegrate, Cerro Maggiore, Dairago, Inveruno, Magnago, Nerviano, Parabiago, Rescaldina, Turbigo e Villa Cortese. Questo passaggio è teso a rafforzare la missione di Agenzia di promozione d'area con un ruolo di regia attiva nella definizione del Patto territoriale dell'Alto Milanese.

Sul piano delle risorse immobiliari e organizzative a disposizione di Euroimpresa nel corso dei primi due anni, occorre precisare che l'attuale sede è presso una struttura di proprietà Ansaldo, la palazzina A1 di circa 1.200 mq (assegnata in comodato per 4 anni), nella quale svolgono attività un direttore generale, tre assistenti e una segretaria (solo tre dei quali sono dipendenti Euroimpresa). La sistemazione della sede di Euroimpresa, nella palazzina A1, è stata possibile attraverso il primo finanziamento 1995 Obiettivo 2 dell'UE (913 milioni). Il secondo finanziamento 1996 Obiettivo 2 dell'UE (2.150 milioni) ha permesso di completare la predisposizione del piano di A1 (che accoglie, a partire dal maggio '98, i primi neoimprenditori) e di estendere i lavori di predisposizione e allestimento tecnico dei nuovi spazi che si rendono disponibili. Inoltre, sono intervenuti dei finanziamenti a fondo perduto della DG XVI a copertura parziale (40%) delle spese di gestione del BIC per i primi due anni.

1.4. La missione e le aree di intervento

Le principali attività in corso, che permettono di descrivere la missione di Euroimpresa Legnano, sono:

- l'accompagnamento nella creazione di nuove imprese e nella gestione dei Progetti comunitari Pmi (zone Obiettivo 2 e Obiettivo 5b) e Retex (zona Obiettivo 2);
- la gestione della convenzione con il comune di Legnano a cui sono legati i due stanziamenti Obiettivo 2 (di 913 milioni e di 2.150 milioni);

- il pieno decollo e la gestione del BIC, che dal maggio di quest'anno "incuba" nel primo dei lotti già disponibili, quattro imprese nel campo rispettivamente: della manualistica tecnica, del *service* su turbine di piccola taglia, della telemetria e marcatura laser, e dell'informatica tecnica;
- il funzionamento - in spazi già operativi - dei due primi Centri di Eccellenza che consentono la certificazione di prodotti, processi e operatori, il Cicpnd e l'lis;
- l'assistenza alle piccole e medie imprese del territorio, per la ricerca di finanziamenti e sostegni alle loro attività e per la progettazione e l'attuazione degli interventi di formazione e di aggiornamento;
- l'assunzione dei compiti propri di un'Agenzia di promozione d'area, attraverso la progettazione e il coordinamento di interventi di reindustrializzazione complessi come quelli previsti dagli strumenti promossi dalla l. 236/93 riguardanti «interventi urgenti a sostegno dell'occupazione». In questa direzione si muove il progetto di Patto territoriale dell'Alto Milanese.

Proprio in relazione alla l. 236/93 si segnala la presentazione di un Programma di sviluppo per l'area di Legnano (per un totale 40 miliardi e 592 milioni di lire), da ammettere al contributo del Fondo per lo sviluppo (per una copertura di 8 miliardi e 617 milioni di lire). Tale programma presenta la richiesta di contributi per una serie articolata di proposte finalizzate allo sviluppo di: attività di ricerca e studi di fattibilità e programmazione (160 milioni); attività di assistenza tecnico-amministrativa e di tutoraggio (1.225 milioni); iniziative imprenditoriali (6.000 milioni); servizi comuni alle imprese (1409 milioni); opere ed infrastrutture di supporto nell'area di intervento e acquisizione aree dismesse (9.623 milioni); attività di monitoraggio, sorveglianza e controllo in fase di attuazione nel Programma di sviluppo (200 milioni).

(M.B.G.)

2. L'intervista

D. Potrebbe richiamare in sintesi le maggiori trasformazioni che hanno interessato il sistema produttivo e il tessuto sociale dell'Alto

Milanese dal dopoguerra ad oggi, specificandone i fattori e le cause principali?

R. L'area dell'Alto Milanese è investita da profondi mutamenti territoriali e strutturali che riguardano il sistema socio-produttivo e quello occupazionale. Si tratta di una zona storicamente segnata da un lungo e proficuo sviluppo industriale, che fa perno in particolare sulla città di Legnano e sulla sua area d'influenza. Lungo il corso del fiume Olona, per sfruttare la forza motrice e l'elevata umidità dell'atmosfera, nacquero nella seconda metà del secolo scorso le prime industrie cotoniere, che poi diedero avvio a tutto il comparto del tessile-abbigliamento-calzaturiero. Contemporaneamente e in modo complementare all'industria del tessile, si sviluppò quella della meccanica, che forniva pezzi di ricambio e assistenza tecnica alla prima. Durante la seconda metà del '900, con l'avvento della seconda fase della rivoluzione industriale, assunsero un'importanza rilevante il comparto elettromeccanico, chimico e quello delle materie plastiche. Il ruolo, invece, del settore agricolo rimase sempre estremamente ridotto, se non addirittura marginale. Dopo il grande boom industriale che trovò la sua massima espansione nel 1951, caratterizzato dalla presenza delle grandi imprese di stampo fordista, tutto l'assetto produttivo inizia una profonda mutazione secondo due grandi processi.

D. Il processo di deindustrializzazione e quello della terziarizzazione?

R. Sì, sebbene convenga fare una precisazione. Di solito per deindustrializzazione e terziarizzazione s'intende che il settore industriale si riduce drasticamente in termini di unità produttive e di addetti a vantaggio di un terziario tradizionale e avanzato, che diventa il settore trainante dell'economia. Se si confronta il dato nazionale questo raggiunge all'incirca il 60% degli occupati in linea con i maggiori paesi dell'UE. Nel caso invece dell'Alto Milanese, l'asse portante dell'assetto produttivo è rimasto il settore industriale (60%) pur subendo un certo ridimensionamento, a cui si sono aggiunti delle nuove attività nel settore terziario (28%), che però non hanno compensato la perdita

di addetti avvenuta nel settore industriale.

D. Pertanto, le trasformazioni avvenute nel settore industriale a partire dagli anni Cinquanta ad oggi quali sono state?

R. Non si possono fare delle semplici generalizzazioni su tutto il territorio dell'Alto Milanese. Nel Legnanese, caratterizzato da industrie di medio-grandi dimensioni, il mutamento si è articolato e declinato lungo tre assi: chiusura e uscita di scena di alcune delle grandi fabbriche, ristrutturazione dei poli industriali; esternalizzazioni di determinate fasi del ciclo produttivo e delocalizzazione degli impianti in altre zone e paesi terzi (Nord-Africa e Romania); ridimensionamento delle unità produttive. In alcuni casi le ristrutturazioni sono state così profonde da fare mutare la natura stessa dell'impresa. Gli stabilimenti, come quelli della Dell'Acqua, già a partire dagli anni Sessanta furono utilizzati per servizi pubblici, adibiti a parchi; la Angeli destinata ad uso abitativo; la Bernocchi, parzialmente inutilizzata e parzialmente destinata ad ospitare piccole imprese; l'Ansaldo, è per metà già inutilizzata. Questo ha provocato grandi spostamenti e trasformazioni all'interno della città di Legnano.

I fattori e le cause sottostanti a questi processi sono piuttosto noti e tipici di tutti i paesi industrializzati, possono essere così sintetizzati: mutamenti tecnologici; internalizzazione dei mercati; costi di localizzazione; mutazioni genetiche dell'imprenditoria; effetti congiunturali (diminuzione della domanda soprattutto nel tessile).

Nel Castanese e nel Parabiaghese questi cambiamenti ci sono stati, ma non hanno avuto tale profondità e portata in quanto la struttura produttiva si discosta da quella del Legnanese. Il Castanese è caratterizzato dalla presenza di piccole-medie imprese simili a quelle della vicina Provincia di Varese, mentre il Parabiaghese si configura come contesto monosettoriale, con la forte presenza del comparto calzaturiero, con alcuni elementi tipici dei distretti industriali. Non si tratta di un enorme polo industriale, in quanto il calzaturiero in Italia non ha queste caratteristiche.

D. *Gli effetti delle richiamate trasformazioni nel settore industriale sono state sia una drastica riduzione occupazionale che un ridimensionamento delle unità produttive oltre all'emergere di una folta schiera di imprese a piccole-medie dimensioni, trasformando l'area dell'Alto Milanese in un sistema produttivo più composito e articolato. Questo fenomeno si è ulteriormente ampliato con il processo di terziarizzazione...*

R. In modo succinto, identificherei quattro grandi aree di attività e di nuovi servizi. In primo luogo, si è verificato un incremento nell'offerta dei servizi pubblici, servizi non vendibili, genericamente identificati con l'area pubblica: sanità (ospedali, Asl), previdenza (Inps), istruzione (scuole superiori) e la struttura amministrativa locale.

In secondo luogo, un peso rilevante l'ha avuto il commercio su larga scala di beni di consumo. Nei centri cittadini il commercio era improntato sui piccoli negozi a conduzione familiare che si reggevano unicamente sulla domanda locale. Per un certo periodo i piccoli commercianti sono riusciti a tenere fuori dalla cerchia ristretta della città i grandi punti di vendita grazie alla loro attività lobbistica piuttosto spinta. Col passare del tempo, comunque i grandi centri commerciali si sono imposti spiazzando una parte dei piccoli commercianti. In gran parte si sono insediati alla periferia delle cittadine oppure localizzandosi anche abbastanza massicciamente lungo l'Asse del Sempione e sull'asse verso Saronno. In una prima fase gli effetti sull'occupazione furono entusiasmanti, sostenuti anche dall'aumentata domanda non più solo locale. Poi seguì una seconda fase di "saturazione". Infatti, l'organizzazione di questi grandi magazzini e lo sfruttamento delle economie di scala hanno fatto aumentare in modo rilevante i tassi di produttività fino a superare quelli della domanda e, di conseguenza, hanno frenato l'incremento occupazionale. In terzo luogo, si è verificata una grande espansione delle attività commerciali legate al tempo libero come ad esempio la ristorazione (bar, ristoranti, ritrovi, pizzeria) dove, peraltro, lavorano molti giovani.

D. *Questo sembra confortante per l'inserimento dei giovani?*

R. In parte questo è vero. D'altro canto, è bene ricordare come queste attività produttive siano connotate da un'estrema variabilità nella domanda che muta visibilmente non solo lungo l'arco dell'anno, delle stagioni ma addirittura dei giorni. Una curva di domanda simile a quella del turismo. Inoltre, la precarizzazione dei contratti di lavoro è la norma.

D. *Bad jobs, insomma, che creano circoli viziosi da cui è difficile uscire...*

R. Ci siamo capiti. Una vera trappola per alcuni lavoratori.

D. *Qual è la quarta area di attività terziaria?*

R. L'area dei servizi alle imprese. Da una parte, i servizi di *routine* che non sono unicamente legati al mondo delle imprese. Si pensi agli studi dei commercialisti, tributaristi necessari per qualunque attività produttiva. Dall'altra, i servizi più sofisticati orientati alla competitività del sistema economico, che sono piuttosto carenti nella zona dell'Alto Milanese in quanto vengono molto probabilmente fagocitati dall'area urbana centrale. Difficilmente chi le esercita e le offre si decentra dal capoluogo lombardo.

D. *A livello di tessuto industriale cosa sta succedendo? Attualmente quali sono le maggiori sfide e difficoltà che sta affrontando la piccola-media impresa?*

R. Non mi dilungherò molto ma comunque mi sembra che alcune riflessioni e puntualizzazioni siano necessarie. Primo. Credo che esistano imprese capaci di produrre prodotti piuttosto specializzati e sofisticati tali da essere competitivi esternamente. Secondo, l'innovazione tecnologica. La questione è piuttosto articolata e complessa. Da un lato esistono senz'altro imprese che hanno investito sul piano tecnologico, che si sono tenute aggiornate rendendosi competitive sul merca-

to. Non hanno invece saputo rinnovarsi tecnologicamente sia le imprese di dimensioni ridotte, spesso a gestione familiare subordinate al conto terzi sia quelle ad alto contenuto tecnologico (ad esempio le fabbriche di macchinari utensili). Le sorti di queste ultime sono state quelle di uscire di scena oppure di essere comprate.

Terzo. Il problema della sottocapitalizzazione e dell'accesso al capitale che è sentita come altrove nel Nord Italia. È noto come il sistema creditizio italiano sia legato a gestioni tradizionali, poco orientate alla banca d'affari.

Quarto. Le aree dismesse. Si tratta di escogitare una serie di incentivi per il riutilizzo delle stesse senza sottoporle a vincoli troppo rigidi che impone una destinazione d'uso monofunzionale: attività industriali o commerciali. A fronte di un'offerta di aree industriali dismesse si verifica dall'altro canto un fabbisogno da parte della piccola e media impresa di siti produttivi a prezzi un po' più accessibili. Pertanto bisogna mettere in piedi una pratica mirata di incontro tra domanda e offerta.

D. *Un'ultima questione spinosa, che rappresenta una variabile cruciale per la sopravvivenza dell'impresa oltre che della sua competitività sul mercato sempre più "globale" è l'investimento nelle risorse umane. Sono note le carenze e i difetti del sistema formativo e della formazione professionale che sono comuni su tutto il territorio nazionale: programmi scolastici poco finalizzati e poco professionalizzanti; carenza di servizi efficaci di orientamento al lavoro; alti livelli di "mortalità" degli studi universitari (70%); un basso livello di iscrizione ai diplomi di lauree brevi; una formazione professionale poco rispondente e mirata ai fabbisogni reali del sistema imprenditoriale.*

R. La distanza tra le competenze professionali ottenute e i fabbisogni professionali richieste dalle imprese, è certamente un problema rilevante che però sembrerebbe ridursi grazie ad una serie di riforme e interventi recentemente implementati. Il secondo elemento da porre all'attenzione, è la formazione dell'imprenditore. Questa manca

dovunque in Italia tranne in alcuni poli come l'Università L. Bocconi a Milano e la Luiss a Roma, simili alla Business School americane. Questi istituti però preparano per la direzione delle grandi imprese come le multinazionali. La formazione per le imprese medio-piccole, modulate sulle esigenze specifiche dei contesti locali, è completamente assente. A questa carenza formativa si aggiunge un problema non meno serio: la demotivazione delle nuove generazioni imprenditoriali, che di solito sono rappresentate dai figli della generazione antecedente. Tale questione potrebbe essere affrontata ad esempio con una gamma adeguata di strumenti come una borsa delle imprese: di fronte ad una impresa che vuole chiudere per mancanza di un successore si cerca un giovane a cui dare una borsa di studio. Insomma, strumenti che abbiano lo scopo di non fare morire lo spirito imprenditivo che è sempre stato il motore trainante di questa zona.

D. *Veniamo ora ai temi legati alla difficoltà di inserimento stabile e soddisfacente nel mercato del lavoro locale di alcune fasce della popolazione attiva, soprattutto giovanile.*

R. A causa della riduzione della capacità imprenditoriali, i giovani, specialmente quelli che hanno un bagaglio culturale e formativo elevato, difficilmente possono trovare un lavoro adeguato alle loro esigenze e aspettative. Diversamente, per i giovani che hanno abbandonato precocemente la scuola e che si sono buttati nel mondo del lavoro le possibilità iniziali che si prospettano sono maggiori, ma con i problemi già ricordati.

L'altra faccia delle ristrutturazioni è quella della disoccupazione di lungo periodo. Si tratta di manodopera tendenzialmente anziana ma non abbastanza per utilizzare l'ammortizzatore sociale del pre-pensionamento, in possesso di competenze specifiche legate ai processi produttivi industriali passati. Tali competenze sono spesso obsolete, poco vendibili sul mercato del lavoro attuale. Per la ricollocazione di questi soggetti, il cui tasso sta vertiginosamente aumentando, gli strumenti da utilizzare sono molteplici e devono essere di qualità oltre che sofisticati: orientamento al lavoro, riqualificazione professionale, percorsi

personalizzati a sostegno dell'autostima, corsi rimotivazionali. Da qui il ruolo cruciale del Centro per il Lavoro, che ha sede presso lo stabilimento di Euroimpresa.

D. *Quali politiche è possibile promuovere a sostegno dello sviluppo locale in un contesto come l'Alto Milanese? Quali condizioni per un'efficiente ed efficace attuazione delle stesse?*

R. L'area dell'Alto Milanese non è un'area sottosviluppata, tanto meno un'area di declino industriale, ma un'area che stenta a mantenere una dinamicità rispetto al passato, che è segnata da momenti di crisi di identità. Non voglio soffermarmi sul pacchetto di misure e di politiche di varia natura e titolo, perché il pacchetto è molto standardizzato e noto: servizi reali, servizi finanziari, politiche attive del lavoro ecc.

Mi premeva invece riflettere sulle opportunità e sulle prospettive delle riforme istituzionali, in particolar modo quelle riguardanti il decentramento amministrativo e il sostegno al sistema produttivo.

D. *Intende quelle che hanno regolato il decentramento amministrativo di competenze e di risorse del Ministero del Lavoro e di quello dell'Industria, istituiti dai decreti attuativi delle leggi Bassanini?*

R. Esattamente. Si tratta di processi di devoluzione ai livelli decentrati sempre più rilevanti in materie e ambiti alquanto disparati. Un esempio concreto è quello che avviene nel mercato del lavoro. Si pensi al dl 469/97 in attuazione della legge 59/97 (l. Bassanini), per l'istituzione dei servizi all'impiego. Il decreto stesso suggerisce che il livello amministrativo inferiore è quello delle Province, definitivamente approvato con lr 143/98. A loro volta le Province possono fare riferimento ad una rete, costituita da diversi poli, ad un livello ulteriormente decentrato, quello comunale e delle Autonomie locali.

Lo scopo di questo decentramento e di questa organizzazione reticolare risiede nell'aumentare l'efficacia delle politiche attive del lavoro e del collocamento. Un esempio di sperimentazione ad uno stadio

piuttosto avanzato è quello realizzato dalla Provincia di Milano. Questa è una prima riforma importantissima che ci costringe ad una riflessione circa la realizzazione di ulteriori strumenti che possano sostenere lo sviluppo locale e, di conseguenza, quello occupazionale. Su questa riforma s'inserisce tutta la riforma del sistema formativo e della formazione professionale. Tra breve si avrà la riforma degli incentivi per l'impiego, alla quale il disegno di legge attualmente in discussione al governo circa i contratti a contenuto formativo, le *work experiences* (che non sono rapporti di lavoro contrattuali a differenza dell'apprendistato) – *stages*, borse, tirocini.

Se i Centri per il Lavoro avranno le capacità di comprendere il territorio in cui operano, allora riusciranno a combinare con molta progettualità autonoma l'insieme di questi strumenti. Sempre a livello territoriale, secondo quanto previsto dalla riforma stessa, possono incominciare a operare anche i privati nell'attività di mediazione e intermediazione tra domanda e offerta di lavoro. L'importanza di questa riforma risiede sia nella organizzazione, nella modulazione di sistema, che nel pacchetto rilevante di strumenti che può gestire. Il Centro per il Lavoro del legnanese sembra aver ben chiaro i problemi da affrontare.

D. *Quale è la seconda novità?*

R. L'altro versante della novità la coglierei nell'interazione con tutto il sistema di intervento a sostegno dell'impresa che in larga misura era legato al Ministero dell'Industria. Il Ministero dell'industria è intenzionato a gestire direttamente alcuni grandi leggi di incentivazione, più o meno razionalizzandole, organizzandole, monitorandole per aumentare l'efficacia (ad esempio la 488/92 sugli incentivi occupazionali, la 215/91 inerente all'imprenditoria femminile). Su altri fronti invece il Ministero è intenzionato a decentrare. Ci sarà un livello locale che diventerà padrone di gestire tutta una serie di incentivi a sostegno della PMI. Sebbene la riforma non definisca ancora nei dettagli quali saranno le maggiori aree di intervento a livello locale, è possibile fare alcune supposizioni. Da una parte, va sviluppata l'incentivazione che riguarda la qualità e alcuni specifici bisogni finanziari. Dall'altra,

vanno incoraggiate in modo adeguato e deciso tutti quei servizi a sostegno dei servizi che derivano dall'autoimprenditoria, ovvero che non sono ascrivibili né alla grande impresa né al sostegno del lavoratore dipendente.

D. A quale livello istituzionale si spinge tale decentramento?

R. Il decentramento istituzionale del Ministero dell'Industria è più articolato e complesso di quello del Lavoro. Inoltre, le Regioni già da tempo si erano appropriate di un certo grado di autonomia per istituire diversi strumenti a sostegno delle Pmi, soprattutto dell'artigianato. Qui non è chiaro come viene organizzato il decentramento. Se i livelli decentrati hanno già trovato delle forme per organizzare queste competenze più standardizzate ai livelli interni periferici o se si avvalgono di esperienze locali (come Euroimpresa). In questo senso Euroimpresa può rappresentare un esperimento pilota di notevole importanza che potrebbe essere potenziato con altri strumenti come ad esempio l'apertura di uno Sportello Unico d'impresa.

Entra in gioco il ruolo di Agenzia di promozione d'area, che Euroimpresa si è impegnato a svolgere. L'esperienza del BIC va valorizzata, rafforzata, estesa sul territorio. Se poi si riesce a far partire degli altri assi di intervento sul territorio in cui si inserisce questa esperienza a sostegno della piccola impresa, al singolo progetto, allora i margini per agire come agenzia locale di sviluppo territoriale si incrementano.

D. In tutto questo quale ruolo ha il metodo della negoziazione che informa i nuovi strumenti della programmazione locale?

R. Personalmente mi sembra che abbia un peso notevole. Al di là del fatto che si guarda con più attenzione a porre precise condizioni di comportamento alle rappresentanze delle parti sociali, che è rilevante, anche perché si ottengono margini di flessibilità di tutti i generi, che altrimenti non sarebbero possibili. Il secondo elemento da tenere pre-

sente nel metodo negoziale, è che c'è una logica di tipo contrattuale la quale impone a tutti i partecipanti un obbligo dei termini contrattuali prefigurati. Questo vale non soltanto per le parti sociali, ma anche per tutti gli altri attori che agiscono sul territorio tra cui anche le Pubbliche Amministrazioni e i relativi uffici di vario genere. Pertanto la logica dell'operatore pubblico non potrà più essere quella del burocrate che fa il suo adempimento più o meno ligio, bensì quello di un operatore cosciente che opera in nome dell'interesse collettivo, che si assume in prima persona la responsabilità degli impegni, delle scadenze, come qualsiasi contraente. Un ultimo elemento da sottolineare, specialmente per i comuni di piccola e media dimensione, è che l'offerta di una formazione specifica delle risorse umane risulta indispensabile.

D. Quali sono i problemi e le difficoltà associate al metodo concertativo?

R. Sostanzialmente due. Il primo riguarda la capacità di collaborazione, di coordinamento dei diversi attori economici, sociali ed istituzionali chiamati al tavolo concertativo. Queste attitudini, comportamentali non si possono però imparare in via teorica ma solo sul piano operativo, nella prassi. Si tratta di attivare processi di *learning by doing* che rappresentano importanti strumenti nelle pratiche di pianificazione urbana. Il secondo problema, è che si deve evitare di dare un'interpretazione restrittiva della negoziazione e dei relativi strumenti. Ad esempio confondere il contratto d'area con la flessibilità del salario. Questo non rappresenta solo un impoverimento terribile ma riduce altresì il potere negoziale del sindacato. È noto, ma è sempre bene rispolverare ogni tanto la memoria, che a partire dagli anni Settanta l'area delle rivendicazioni del sindacato si è alquanto ristretta. Un sindacato molto radicato nei contesti locali, fortemente impegnato nelle tematiche dello sviluppo e della negoziazione territoriale, si è trasformato in un sindacato che fa essenzialmente la politica del livello centrale: la politica dei redditi. La sua presenza si riduce a quella settoriale o d'impresa e si rivolge unicamente ai temi più tradizionali: dei livelli salariali, dell'orario, dell'organizzazione del lavoro.

D. *Questo significa che se al tavolo negoziale si presentasse un sindacato che si è riappropriato delle funzioni di cui si diceva poc' anzi, allora il suo contributo potrebbe elevarsi...*

R. Sarebbe di notevole portata. Nell'ipotesi in cui questi strumenti negoziali (tra cui anche il patto territoriale) si riducessero ad essere delle misure ad unico vantaggio dell'impresa, nel senso di una maggiore flessibilità salariale, allora questo indebolirebbe ulteriormente il sindacato, che agirebbe in senso difensivo. Questo si ripercuoterebbe in modo negativo anche sul risultato finale della stessa negoziazione, i cui contenuti sarebbero impoveriti.

D. *Quali sono i fattori di forza dell'Alto Milanese che possono essere ulteriormente valorizzati e quali le connessioni con i poli produttivi delle altre zone del Nord-Ovest?*

R. La vicinanza con l'area metropolitana in senso stretto comporta conseguenze diverse a seconda dei settori di attività. Di seditanza, come ricordato poc' anzi, per i servizi sofisticati alle imprese. Il danno è che questo non sprona lo sviluppo di funzioni proprie. Dall'altro lato, crea anche grandi opportunità in altri settori, grandi connessioni, maggiori possibilità di accesso, ad esempio, alle scuole superiori.

L'altro polo produttivo stimolante è quello della Malpensa che rappresenta non solo il polo di trasporto aeroportuale ma anche un insieme di servizi che sono decentrati rispetto al cuore dell'area metropolitana. Di conseguenza, nascono assi multi-polari che mettono in campo molte opportunità, risorse, attori volenterosi. Questi dinamici poli produttivi (Malpensa e l'area milanese) non devono essere visti con diffidenza da parte degli attori locali, ma come fattori che possono sostenere e ampliare ulteriormente lo sviluppo locale e territoriale dell'Alto Milanese. Naturalmente è bene che i promotori dello sviluppo si coordinino tra di loro circa gli obiettivi dello stesso. Metodologicamente auspicherei il superamento di una logica vecchio stampo che vuole una programma-

zione dall'alto che identifica i diversi settori e le relative misure di intervento. Mi augurerei l'affinamento della capacità di ascolto e di coordinamento degli attori locali tra di loro oltre che di individuazione dei fattori non solo economici dell'area che devono essere valorizzati ed estrapolati. Occorre una grande adattabilità da parte di tutti gli attori economici e sociali che operano sul territorio oltre che una capacità di cogliere le opportunità che si presentano.

Governare queste cose significa creare dei punti di riferimento e dei luoghi operativi che esercitino una funzione di analisi, di osservazione, di monitoraggio su ciò che si muove nell'area.

D. *Quali sono queste opportunità che bisognerebbe cogliere?*

R. I punti su cui è giocoforza riflettere per ampliare e migliorare il futuro, le prospettive dello sviluppo locale sono, a mio parere, le seguenti. Da un lato, un bacino occupazionale ancora poco sviluppato, se non in modo scarsamente organico e integrato, riguarda tutte le attività legate alla qualità della vita delle persone, intesa in senso ampio: dall'ambiente fino ai servizi alle persone e via discorrendo. Si noti come, peraltro, questi servizi siano altamente *labour-intensive* ovvero richiedano un'ampia quantità di risorse umane. Si tratta della possibilità di creare posti di lavoro che richiedono lavoratori con qualifiche professionali articolate e con livelli di istruzione elevati a livello universitario. L'altra opportunità da cogliere è quella legata agli investimenti infrastrutturali. In aggiunta alle problematiche emerse per quanto riguarda il sistema formativo, è di estrema importanza garantire una rete infrastrutturale di trasporti snella ed efficiente. Una scarsa mobilità dovuta a strade affollate o a mezzi di trasporto pubblici invecchiati, si ripercuote in modo negativo sia sullo sviluppo locale che sulla qualità della vita dei singoli cittadini.

D. *Quali sono i punti di debolezza che permangono, rappresentando ancora un freno allo sviluppo?*

R. Per chi, come me, non crede nella semplice ricetta liberista, è doveroso sottolineare, e non lo si fa mai abbastanza, che l'evoluzione dei sistemi economici verso una sempre maggiore flessibilità li rende meno garantistici nel senso più ampio del termine: nelle tutele lavorative, nei rapporti di lavoro, nella tutela sociale. Le conseguenze di ciò non possono essere facilmente ignorate. L'incremento di ampie fasce della popolazione attiva che non riescono più ad inserirsi nel mercato del lavoro oppure che s'inseriscono ma a costo di un elevato livello di precarizzazione, crea delle vere e proprie sacche di emarginazione. La gravità sul piano della coesione sociale è evidente. Il processo di flessibilizzazione del sistema va governato, altrimenti questo sistema "spreca" risorse (soprattutto umane) inutilmente. Pertanto, credo che sia necessario fare appello ad un forte senso di solidarietà non a livello individuale, bensì a livello collettivo.

D. *L'esigenza di garantire una coesione sociale come s'inserisce all'interno dello sviluppo locale e territoriale in un'ottica di programmazione negoziata?*

R. Gli interventi in campo sociale che sembrano *apparentemente* lontani e poco attinenti alle politiche a sostegno dello sviluppo territoriale locale *tout court*, ma sono in realtà di importanza fondamentale per il buon esito delle stesse. Da qui, sottolineare l'urgenza circa l'elaborazione di modelli di *welfare* che superino quelli attuali di stampo familistico e corporativo che non riescono a rispondere ai cambiamenti sociali e demografici che si verificano nel nostro Paese, mi sembra superfluo. Ad oggi grandi sacche di grave emarginazione sociale non sono ancora emerse o, forse, non sono state così visibili, in quanto la rete familiare sia di origine che di nuova costituzione, sembra essere ancora stabile e forte. Ad ogni buon conto è bene dotarsi in tempo di strumenti che non acuiscono il fenomeno che, come nel resto d'Europa, è in crescita.

ALCUNI APPUNTI SU SVILUPPO LOCALE, POLITICHE TERRITORIALI ED URBANISTICA

di Arturo Lanzani

1. Introduzione

Negli ultimi anni si assiste ad una riflessione sempre più estesa sui temi dello sviluppo locale. Essa muove da riflessioni disciplinari e nodi di ricerca differenti (1) e trova radici significative, non sempre

1. In sintesi si possono segnalare alcuni temi ricorrenti della riflessione sul locale maturati entro tre grandi ambiti disciplinari. Nella letteratura economica si segnalano in particolare le riflessioni più mature sugli squilibri regionali che all'inizio degli anni Settanta aprono ad una più problematica considerazione dell'articolazione del nostro paese (Graziani, Secchi, Fuà), nonché la grande massa di studi focalizzati sulle relazioni tra imprese e mercati, sul costituirsi e sul ruolo di reti di piccole imprese e sulla ristrutturazione a rete delle grandi imprese (Garofoli, Brusco, Rullani) e soprattutto i lavori particolarmente attenti al ruolo di alcune condizioni socio-ambientali nello sviluppo dei distretti industriali e dei sistemi di piccola impresa (in particolare di Becattini). Nella letteratura sociologica si segnala un articolato insieme di lavori che hanno evidenziato il valore di determinate risorse sociali nello sviluppo economico, l'importanza di differenti meccanismi di regolazione sociale dell'economia e il ruolo della politica locale e dei corpi intermedi nei processi di sviluppo (da Paci, Bagnasco e De Rita a Trigilia, Negri, Bonomi e altri). Infine negli studi territoriali geografici e urbanistici a partire dal riconoscimento di una pluralità di sentieri di sviluppo delle nostre formazioni territoriali è maturato sia un tentativo di una nuova rappresentazione "plurale" delle nostre regioni (Dematteis, Magnaghi, Lanzani), sia qualche approfondimento sulle forme dello sviluppo locale o della valorizzazione di differenti strutture territoriali (in particolare Dematteis), nonché sulla diversificazione locale del processo di urbanizzazione e su alcune ricorrenti relazioni tra trame insediative e morfologie sociali (Clementi Dematteis Palermo, Secchi). Un quadro di riferimento è contenuto nel saggio di Gabriele Pasqui pubblicato in questo stesso numero di *Archivio*.