



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI MILANO BICOCCA
Facoltà di Sociologia

Dottorato di Ricerca in Urban and Local European Studies
XXIV Ciclo

**LA RIGENERAZIONE URBANA ALLA PROVA DELLA
GOVERNANCE MULTILIVELLO**

Progetti di trasformazione urbana a Bagnoli e Sesto San Giovanni

Relatrice
Prof.ssa Serena Vicari

Candidata
Francesca Buonocore
Matr. 724474

Anno Accademico 2011/2012

Indice

Indice delle figure	4
Introduzione	5
1. Teorie sulla governance	8
1.1. <i>Dal Government alla Governance</i>	8
1.2. <i>Governance orizzontale</i>	15
1.3. <i>Governance verticale</i>	21
1.4. <i>Una visione d'insieme di rapporti di governance orizzontali e verticali</i>	27
1.5. <i>La governance multilivello: una chiave di lettura dei processi decisionali urbani?</i>	33
2. Metodologia	38
2.1. <i>Governance e trasformazioni urbane</i>	38
2.2. <i>I casi e il contesto</i>	40
2.3. <i>Quesiti di ricerca e rilevazione dei dati</i>	43
2.4. <i>Analisi dei dati</i>	45
3. La trasformazione dell'area Breda	47
3.1. <i>Il contesto: il Nord Milano</i>	47
3.2. <i>L'area Breda</i>	52
3.3. <i>Le fasi della trasformazione</i>	54
3.3.1. <i>Il dibattito precedente all'approvazione del PRG (1987-1993)</i>	57
3.3.2. <i>Il Piano Regolatore Generale (1994)</i>	59
3.3.3. <i>Convenzione preliminare Amministrazione comunale - Cimimontubi, acquisizioni private e creazione dell'Agenzia di Sviluppo Nord Milano (1994-1996)</i>	62
3.3.4. <i>Accordo di Programma e flussi di finanziamento</i>	65
3.4. <i>Attori coinvolti nel processo di trasformazione</i>	67
3.4.1. <i>Cimimontubi – La proprietà</i>	67
3.4.2. <i>L'amministrazione comunale</i>	70
3.4.2.1. <i>La politica urbanistica a Sesto San Giovanni</i>	71
3.4.3. <i>L'Agenzia per la Promozione e lo Sviluppo Sostenibile dell'Area Metropolitana Nord Milano (ASNM)</i>	74
3.4.4. <i>La Regione Lombardia</i>	77
3.4.5. <i>La Provincia di Milano</i>	80
3.4.6. <i>Il Sindacato</i>	80
3.5. <i>Conclusioni</i>	84

4. La trasformazione dell'area Federconsorzi	92
4.1. <i>Il contesto: Bagnoli, quartiere industriale di Napoli</i>	92
4.2. <i>L'area Federconsorzi</i>	96
4.3. <i>Le fasi della trasformazione</i>	98
4.3.1. <i>La genesi dell'idea (1987-1989)</i>	98
4.3.2. <i>L'incubazione del progetto: lo spazio Idis (1989-1992)</i>	100
4.3.3. <i>La nascita della Città della Scienza (1993-1994)</i>	101
4.3.4. <i>Città della Scienza nella Variante al PRG (1994-1997)</i>	104
4.3.5. <i>Città della Scienza in opera</i>	108
4.4. <i>Attori</i>	111
4.4.1. <i>La Fondazione Idis</i>	111
4.4.2. <i>L'amministrazione comunale</i>	114
4.4.3. <i>La Regione Campania</i>	118
4.4.4. <i>Il Murst</i>	120
4.4.5. <i>Gli intellettuali</i>	120
4.5. <i>Conclusioni</i>	121
5. Breda e Federconsorzi: due processi di rigenerazione urbana a confronto	127
5.1. <i>Le tre dimensioni di analisi dei casi</i>	127
5.2. <i>Inclusività</i>	128
5.3. <i>Cooperazione</i>	132
5.4. <i>Istituzionalizzazione</i>	137
5.5. <i>Conclusioni</i>	140
Conclusioni	143
Bibliografia	149

Indice delle figure

3.1. Evoluzione dell'area urbana di Sesto San Giovanni e dello stabilimento Breda	48
3.2. Le principali aree industriali di Sesto San Giovanni	49
3.3. L'area industriale sul confine Milano – Sesto San Giovanni	53
3.4. Area industriale della Breda Siderurgica alla fine degli anni '50	54
3.5. Il progetto urbanistico – Area Breda	85
4.1. L'area industriale di Bagnoli	97
4.2. Piano Urbanistico Esecutivo Bagnoli Coroglio	105
4.3. Piano Urbanistico Esecutivo Bagnoli Coroglio con Città della Scienza	105

Introduzione

I processi di globalizzazione ed europeizzazione che caratterizzano la struttura politica, economica e sociale dell'Europa contemporanea, hanno messo in discussione i rapporti gerarchici tra i diversi livelli di governo e in particolare il ruolo dello stato nazionale che, pur non subendo una perdita netta del proprio ruolo, lo vede ridisegnato sia rispetto ai livelli di governo sovranazionali che si pongono come fonti di regolazione e produttori di norme che definiscono sempre più il quadro entro cui agiscono gli attori economici e sociali, sia rispetto ai livelli di governo locali verso i quali è in atto, seppur in misura diversa nei vari Paesi, un processo di decentramento, che trae origine dall'affermazione del principio di sussidiarietà. Così le città, e i loro governi locali, si trovano inserite in nuove dinamiche che le rendono da un lato più autonome rispetto al livello di governo nazionale e dall'altro più dipendenti dai cambiamenti che avvengono a livello globale, dall'essere sempre più in competizione le une con le altre per gli investimenti e dall'accresciuta mobilità del capitale. Tutto ciò comporta non solo una trasformazione dei rapporti di forza tra i diversi livelli di governo ma anche un cambiamento delle relazioni tra gli attori che operano a livello locale, in termini di un maggiore coinvolgimento degli attori economici privati e della società civile nella formulazione e realizzazione delle politiche pubbliche. La riconfigurazione del ruolo degli attori governativi nei processi decisionali viene descritta come uno spostamento verso modalità di *governance* che prevedono processi decisionali in cui intervengono una pluralità di attori che interagiscono in dinamiche concertative e negoziali.

Questo lavoro di ricerca indaga l'agire di questi attori e le loro relazioni avendo come oggetto un processo di trasformazione urbana. Più precisamente, l'obiettivo della ricerca è stato quello di analizzare il modo in cui si strutturano le configurazioni di *governance* sia in termini di coinvolgimento di livelli di governo

diversi, sia in termini di allargamento della tipologia di attori coinvolti e di indagare come configurazioni diverse influenzino i processi decisionali.

Il primo capitolo è dedicato all'analisi della letteratura sulla governance che rappresenta il quadro interpretativo alla luce del quale analizzare le dinamiche di trasformazione. In particolare si è scelto di analizzare i processi decisionali alla luce della prospettiva della *governance multilivello*, approccio che trova origine nell'analisi dei processi decisionali interni all'Unione Europea e che dà conto dell'allargamento degli attori governativi e non governativi, a varie scale geografiche, coinvolti nei processi decisionali. Questo approccio prende le distanze dal ricorso a forze strutturali e impersonali e sottolinea invece il ruolo svolto dai singoli attori, che si costituiscono in rete e che operano ai diversi livelli di governo. Da quest'analisi sono emersi gli interrogativi da sottoporre alla verifica attraverso una fase di ricerca sul campo.

Nel secondo capitolo vengono presentate le scelte metodologiche e di disegno della ricerca che sono state ritenute più appropriate per rispondere a tali interrogativi. Il campo di applicazione è stato individuato nei processi di rigenerazione urbana, che vengono messe in atto a livello locale per rinnovare le funzioni di alcune porzioni di territorio urbano, per valorizzare determinate aree e attrarre investimenti per far fronte ai cambiamenti che avvengono su scala nazionale e globale, al processo di europeizzazione, alla competizione inter-urbana, alla riduzione di trasferimenti nazionali agli enti locali. In questo capitolo si discute la scelta di due processi di rigenerazione e l'applicazione dello strumento dello studio di caso ai due processi. Viene inoltre giustificata la scelta di due processi di trasformazione all'interno dello stesso contesto nazionale per osservare, a parità di contesto istituzionale e legislativo, come si strutturano i processi di governance a livello locale. A partire da questi due casi di rigenerazione urbana sono state analizzate le relazioni tra attori istituzionali e non posti a diversi livelli di governo, per osservare come l'interazione tra questi attori influenza le politiche urbane.

I due casi di studio sono stati ricostruiti nel terzo e nel quarto capitolo, rispettivamente. I processi decisionali vengono riportati attraverso una suddivisione in fasi che rispecchia le svolte cruciali individuate in relazione a momenti salienti: la definizione del progetto di trasformazione da realizzare rispetto alle proposte concorrenti alternative, la nascita/affermazione dell'ente che guida la trasformazione, la risoluzione di nodi problematici o contrapposizioni che bloccano il processo attuativo, il passaggio alla configurazione attuale. Sono stati messi in evidenza gli attori che hanno preso parte al processo decisionale, il modo in cui sono intervenuti, le risorse che hanno messo a disposizione ed il rapporto intercorso con gli altri attori coinvolti. Infine sono stati individuati i tratti salienti delle due trasformazioni e tratte le prime conclusioni relative ai singoli casi.

Il quinto capitolo è dedicato all'analisi comparativa dei due processi decisionali sulla base delle dimensioni analitiche individuate che riguardano il tipo e il numero di attori coinvolti, i caratteri dell'interazione e della cooperazione tra i diversi attori, l'istituzionalizzazione delle reti. Sono emersi così due stili di governo del territorio, due diverse declinazioni di governance: una centrata su una rete cooperativa ampia sia in senso orizzontale che verticale, in cui il governo locale si configura come un attore guida e dove gli attori si organizzano in una configurazione stabile. La seconda si articola intorno ad un processo decisionale guidato da un attore privato che attiva proprie reti personali fatte di attori individuali piuttosto che collettivi attraverso cui riesce ad ottenere appoggi istituzionali e risorse per l'attuazione del progetto di trasformazione.

Nel capitolo conclusivo viene discusso il concetto di governance alla luce delle riflessioni tratte dalla comparazione fra i due casi, soffermandosi sui punti più discussi dell'approccio teorico di riferimento: il rapporto tra government e governance, il ruolo del governo locale, la relazione tra contesto locale e organizzazione delle reti di attori coinvolti nel processo decisionale.

1. Teorie sulla governance

1.1. Dal Government alla Governance

Il concetto di governance è uno dei più utilizzati sia nella letteratura accademica che in ambito politico per descrivere una serie di tendenze al cambiamento intercorse nelle democrazie occidentali negli ultimi trent'anni, che riguardano nuove modalità di interazione fra istituzioni pubbliche, attori economici e società civile, nel campo della formulazione e realizzazione delle politiche pubbliche, basate su strumenti di coordinamento di natura privatistica come accordi e patti, piuttosto che su meccanismi gerarchici e autoritativi. In effetti, una delle caratteristiche del discorso intorno alla governance è una delle principali difficoltà nell'utilizzo di tale termine è la sua notevole diffusione e il conseguente stiramento concettuale che ne è derivato (Sartori, 1970). Di governance si parla in una molteplicità di campi di ricerca e di applicazione che vanno dall'ambito delle imprese a quello dell'amministrazione, dall'analisi del territorio subnazionale e metropolitano a quello nazionale e sovranazionale fino al campo di indagine che riguarda il sistema internazionale emerso con la fine della guerra fredda. Se da un lato il concetto di governance rappresenta il *fil rouge* che descrive una serie di cambiamenti correlati intercorsi in tutti questi ambiti, dall'altro la sua applicazione è subordinata a un'inevitabile precisazione delle idee a cui esso sottende, indicate da aggettivi che di volta in volta mettono in evidenza specifiche sfaccettature; per i vari campi su indicati si parla rispettivamente di *corporate governance*, *public governance*, *local e urban governance*, *domestic governance*, *European e multi-level governance*, *global governance* (Belligni, 2004).

La diffusione di questo concetto è legata ad una serie di cambiamenti politici, economici e sociali che caratterizzano il secondo dopoguerra, manifestandosi in

maniera più evidente a partire dagli anni '70 e giungendo al culmine nel corso degli anni '90. In quest'arco di tempo, infatti, si modifica radicalmente il rapporto tra stato, mercato e società civile rendendo necessario un riaggiustamento di quegli elementi che avevano caratterizzato fino ad allora le modalità di governo. Le coordinate di questi cambiamenti sono esaminate nei seguenti punti (Peters e Pierre, 2001; Pierre e Peters, 2000):

- La crisi finanziaria dello stato. Le difficoltà economiche che gli stati nazionali si trovano a dover fronteggiare nel corso degli anni '80 e '90 sono legate all'aumento delle funzioni economiche e politiche che i governi avevano assunto nei decenni precedenti, con particolare riferimento alle politiche redistributive connesse all'espansione del welfare state. Il conseguente aumento della spesa e del debito pubblico, una pressione fiscale che non poteva essere ulteriormente incrementata e la riduzione del supporto politico spingono i governi a ricercare soluzioni alternative per mantenere i livelli di spesa e di servizi raggiunti: uno dei principali strumenti utilizzati a questo scopo è il coinvolgimento dei privati nell'erogazione di servizi precedentemente di competenza degli enti pubblici.
- Lo spostamento ideologico dallo stato al mercato. I giudizi negativi attribuiti alla capacità dello stato di rispondere alle esigenze della società vengono mossi da tutte le maggiori prospettive ideologiche: i social-democratici sottolineano la forte burocratizzazione dello stato e il mancato raggiungimento degli obiettivi di giustizia sociale cui il welfare state avrebbe dovuto rispondere, mentre le forze conservatrici e liberali criticano l'eccessiva espansione della sfera pubblica e della pressione fiscale e individuano nel forte ruolo dello stato la causa, piuttosto che la soluzione, dell'inefficienza e della crisi economica. Il New Public Management è l'approccio che teorizza (e mette in opera, nelle politiche reaganiane e thatcheriane) la ritrazione dello stato dalla produzione e dall'erogazione dei servizi e una sua maggiore presenza nella fase di valutazione delle *performances*. Quando alla fine degli anni '80 le conseguenze di un'economia guidata dal mercato emergono sottoforma di crescenti disuguaglianze e della rivalutazione del ruolo dello

stato, il modello del New Public Management viene superato da un nuovo approccio che rivaluta il ruolo dei governi nazionali ricercando nuove soluzioni nella gestione dei servizi pubblici.

- La globalizzazione. La crescente interdipendenza tra gli stati diviene progressivamente più rilevante e assume un'influenza sempre maggiore sul governo dei singoli stati nazionali. Nonostante il fatto che con questo termine si faccia riferimento ad una molteplicità di tendenze economiche, culturali e politiche, in questa sede si richiamano due aspetti: il ruolo svolto dagli organismi sovranazionali, Unione Europea *in primis*, che pongono dei vincoli all'operato dei governi nazionali attraverso direttive, accordi e regolamenti cui le legislazioni nazionali si adattano progressivamente; l'accresciuta mobilità del capitale che incrementa la competizione dei territori per l'attrazione degli investimenti e favorisce lo sviluppo di rapporti di cooperazione tra attori pubblici e attori privati.
- L'aumento della complessità. L'aumento del numero di attori coinvolti nella produzione di norme e regolamentazioni, nei processi decisionali, nell'erogazione dei servizi moltiplica le fonti di governance e le relazioni che vi intercorrono e rende il governo del territorio (sia a livello nazionale che locale) un processo molto più complesso. Inoltre il coinvolgimento di attori che non ricoprono cariche elettive evidenzia il problema dell'*accountability*, della responsabilità delle scelte pubbliche nei confronti della società civile che, a sua volta, richiede livelli di partecipazione diretta sempre più elevati.

La ricerca di un nuovo quadro interpretativo alla luce del quale analizzare i mutamenti menzionati è sfociata nel recupero del concetto di governance, già utilizzato nel periodo medioevale, il cui significato originario di "guidare", "indirizzare" (*steering*) indica un cambiamento nel processo di governo che prevede la trasformazione dei rapporti tra stato, mercato e società civile e la moltiplicazione degli attori in campo: allo stato si aggiungono organizzazioni sovranazionali, attori economici a livello locale, nazionale e internazionale, governi locali, organizzazioni della società civile, attori privati, interessi organizzati (Peters, 2000; Pierre e Peters,

2000). Il problema messo in luce, allora, riguarda l'analisi dei modi di coordinamento sociale:

“Social coordination refers to the ways in which disparate but interdependent social agencies are coordinated to achieve specific social (economic, political, etc.) objectives. And, in these terms, one could define the general field of governance studies as concerned with the resolution of (para-) political problems (in the sense of problems of collective goal-attainment or the realization of collective purposes) in and through specific configurations of governmental (hierarchical) and extra- governmental (non-hierarchical) institutions, organizations, and practices” (Jessop, 1995, 317).

Venuta meno la visione stato – centrica, il governo assume il ruolo di *primus inter pares* con funzioni di coordinamento e controllo ma non di decisione esclusiva; secondo questa lettura lo stato, piuttosto che svuotarsi (*hollowing out*, Rhodes, 1997), continua a svolgere un ruolo centrale definendo obiettivi e priorità, rimanendo baluardo del perseguimento dell'interesse collettivo. Cambia, però, il modo attraverso cui tali obiettivi vengono raggiunti, dal momento che l'aumento degli attori coinvolti nei processi decisionali rende necessarie modalità di concertazione e accordo piuttosto che comando e controllo (Peters, 2000; Stoker, 1998).

Il concetto di governance permette così di riconcettualizzare il ruolo dello stato nazionale che si sburocratizza e si apre a nuove forme di relazioni con gli altri attori, modificando la natura della propria autorità con una modalità d'interazione che si rifà al modello del “*power to*” e non più del “*power over*”. La governance si concretizza allora in capacità di “*co-managing, co-steering and co-guidance*” (Kooiman, 1993, 6) sulla base di modalità d'azione caratterizzate da flessibilità e adattabilità reciproca in funzione della risoluzione dei conflitti. Le modalità di interazione del processo decisionale centrate sulla cooperazione e la negoziazione tra un numero crescente di attori sono state identificate nel corso del tempo come un valore in sé, così che cooperazione ed inclusività diventassero un obiettivo da

raggiungere piuttosto che dinamiche da analizzare e che alla governance fosse associato un valore normativo rispetto al quale le modalità tradizionali di government si configurano come antagoniste.

Nello scardinare l'equivalenza tra governance e buon governo democratico, Belligni (2004, 2008) invita a non fermarsi ad un utilizzo del concetto di governance nella sua visione puramente apologetica ma a collocarlo all'interno di una sua giusta dimensione storica e teorica, rimettendo in discussione la dicotomia governance/government, termini utilizzati per indicare due modelli di *governing* alternativi con caratteristiche opposte: mentre in un contesto in cui prevale un sistema di government gli attori principali sono organizzazioni a struttura pubblicistica, ordinati in un numero ridotto e determinato di livelli gerarchici che interagiscono attraverso regole formalmente stabilite in cui il metodo decisionale rispecchia il principio della maggioranza, in un sistema orientato alla governance il panorama degli attori è più variegato e comprende decisori istituzionali, gruppi non governativi, attori sociali anche privati posti a livelli istituzionali, funzionali e territoriali diversi e che sono reciprocamente interdipendenti, al punto che le loro relazioni sono basate sulla concertazione e sulla negoziazione e danno luogo ad accordi, patti, contratti.

Al di là delle differenze tra i due modelli decisionali, alla dicotomia tra government e governance viene attribuita anche una chiara connotazione valoriale: dal punto di vista storico i due concetti vengono associati a due stadi differenti e successivi dello sviluppo democratico ordinabili secondo una scala di appropriatezza (standard di funzionamento ottimale dei sistemi democratici) e desiderabilità (parametri normativi). Il concetto di governance viene, infatti, considerato più evoluto e desiderabile di quello di government, rappresenterebbe la naturale evoluzione storica delle forme di decision making ed anche la forma moralmente e politicamente più desiderabile: un punto d'arrivo nell'evoluzione delle modalità di processo decisionale e di costruzione delle politiche. Le ragioni di questo giudizio di valore sono dovute al trasferimento agli esiti della valutazione positiva data all'aspetto "procedurale", sia perché contempla l'inclusione di un più ampio numero di attori nel processo decisionale, sia per la metodologia della concertazione e della

negoziazione, come se queste caratteristiche potessero di per sé determinare un processo decisionale capace di massimizzare alcuni valori democratici come l'inclusione, la trasparenza, l'*accountability*, il decentramento e la partecipazione, rispetto ad un processo di government basato su comandi, leggi e applicazione del principio di maggioranza. L'apertura del processo decisionale ad una varietà di attori sia pubblici che privati favorirebbe la rappresentanza di interessi diversi (partecipazione ed inclusione) riducendo la distanza fra governo e ambiente, permettendo pertanto una riduzione delle asimmetrie informative (trasparenza), accrescendo la responsabilità e l'*accountability*.

Tali caratteristiche del processo decisionale sembrerebbero favorire in maniera diretta degli esiti sistemici desiderabili permettendo a) il ricorso a decisioni unanimesi e la conseguente minimizzazione di costi esterni e della necessità di coercizione con effetti positivi sulla governabilità del sistema, b) il ricorso all'apporto specifico e competente dei diversi attori partecipanti tale da facilitare la risoluzione di eventuali problemi, c) la promozione del reciproco riconoscimento degli attori e il miglioramento della fiducia interpersonale con conseguente aumento dello stock di capitale sociale e di legittimità a disposizione del sistema politico democratico.

Questa visione così edulcorata della governance non rende giustizia alla complessità delle implicazioni che questo concetto porta con sé.

Riflessioni più recenti hanno, infatti, messo in luce la complementarità dei due stili decisionali: da un lato il tipo di relazioni riconducibili all'etichetta del "*government*" caratterizzate da maggiore centralismo sono state rivalutate, dall'altro la governance non è "un'invenzione" recente, dal momento che un certo grado di relazioni non gerarchiche fra i diversi attori istituzionali è sempre esistito; adesso l'approccio tende a sottolineare la centralità assunta da fenomeni definiti come nuovi ma che erano già in atto o già stati analizzati da prospettive teoriche diverse, come ad esempio il tema della dispersione del potere introdotto dal filone pluralista e la complessità dei processi decisionali descritta nell'analisi delle politiche pubbliche. Tuttavia i teorici della governance sottolineano come l'elemento di novità sia dato dal "sostanziale ridimensionamento dell'autorità pubblica" e dalla "maggiore

inclusività dei processi decisionali”, dal coinvolgimento di una gamma di attori molto più ampia e dalla loro compartecipazione ad un livello paritario (Profeti, 2010).

Un'altra critica che viene mossa all'approccio di governance è il suo carattere pre-teorico, ovvero il suo configurarsi più come uno schema descrittivo che come una teoria con capacità esplicativa a causa della mancanza di un insieme di concetti di base univocamente definiti e di asseriti espliciti circa le relazioni che li legano (Jessop, 1995, Stoker, 1998). Tuttavia le risposte dei sostenitori della governance restano ancora frammentate lasciando la questione insoluta.

Stoker (1998), inoltre, descrive una serie di aspetti problematici che derivano dalle stesse caratteristiche dei processi di governance e che possono pregiudicarne il risultato. In primo luogo, la partecipazione di un elevato numero di attori nel processo decisionale pone un problema di individuazione delle specifiche responsabilità attribuite a ciascuno, con delle ripercussioni sia sui rapporti interni alla rete/coalizione/partnership sia sulle relazioni con gli attori esterni: nel primo caso Stoker mette in guardia dalla possibilità di comportamenti opportunistici che mirano ad ottenere il massimo profitto con il minimo sforzo e che scaricano le singole responsabilità sugli altri componenti della rete; è probabile, infatti, che all'interno del gruppo di governance si strutturino delle relazioni di potere che pongono gli attori in una posizione reciprocamente asimmetrica. A ciò si aggiunge un problema di *accountability*, ovvero di responsabilità nei confronti di coloro che sono esclusi dalla rete, dal momento che, venuta meno la forma di legittimazione data dall'elezione, l'espressione dell'insoddisfazione per le decisioni prese non ha canali definiti in cui poter essere incanalata e la capacità di influenza sugli attori della rete risulta ridotta. Infine, un'altra questione, legata alle precedenti, riguarda il coinvolgimento di attori non governativi e quindi non elettivi, che esercitano un potere decisionale pur non essendo stati formalmente delegati. L'intervento dei soggetti privati fa emergere un problema di deficit di legittimità della decisione che si ripercuote sulla capacità di promuovere consenso, mobilitare risorse e promuovere forme ulteriori di cooperazione e partnership. Da queste considerazioni si evince il carattere tutt'altro che spontaneo degli equilibri di governance e che, nonostante le modalità di

concertazione e negoziazione che prefigurano un modello di interazione di tipo “*win-win*”, non a somma zero, sarebbe poco realistico non prendere in considerazione la possibilità di fallimento del processo di concertazione dando per scontato la coesione e la comunità di intenti di *partnerships* e *networks*. A questo proposito Stoker propone di ridare centralità al ruolo del governo in quanto coordinatore (*steering role, enabler, commissioner, catalytic agent*) del processo decisionale.

Proprio quest’ultimo punto rappresenta una delle principali aree di riflessione dell’approccio di *governance*. La ridefinizione del ruolo del governo e degli strumenti di cui dispone nei processi decisionali è stata analizzata sia nelle relazioni tra attori pubblici, privati e società civile (*governance orizzontale*), sia nelle relazioni tra attori pubblici posti a diversi livelli istituzionali/territoriali (*governance verticale*).

1.2. Governance orizzontale

I processi politici, sociali ed economici che hanno dato luogo alla diffusione del concetto di *governance* come nuovo modello di analisi delle dinamiche di *governing* hanno avuto un forte impatto sulle politiche urbane. Le tendenze al cambiamento descritte in apertura – le trasformazioni del sistema economico a livello nazionale ed internazionale, la fine del boom economico, l’incremento del libero mercato e la conseguente maggiore mobilità del capitale internazionale – sono state l’elemento di avvio dei processi di *rescaling* e ristrutturazione spaziale dello stato (Brenner, 2004, Savitch e Vogel, 2009). In un contesto segnato dalla denazionalizzazione dello stato (dovuta alla crescente centralità di legami transnazionali), la destatizzazione del sistema politico (la riduzione delle gerarchie interne allo stato e la tendenza alla creazione di reti con attori non istituzionali) e l’internazionalizzazione dei regimi politici (rilevanza delle politiche internazionali), l’obiettivo dello stato passa dalla ricerca di uno sviluppo interno equilibrato a quello della competizione internazionale (Macleod e Goodwin, 1999).

Intanto, attraverso la decentralizzazione e il trasferimento di competenze, di potere decisionale e di responsabilità, i governi locali hanno iniziato a svolgere un ruolo maggiore sulla scena nazionale e internazionale così che la rivalità tra stati nazionali si trasforma in rivalità *inter-urbana* in un momento in cui (fine degli '70 inizio degli anni '80) le città affrontano il problema del cambiamento della struttura economica e la fine del fordismo e dell'industrializzazione che aveva caratterizzato lo straordinario sviluppo delle economie urbane. La necessità di riorganizzare le basi economiche urbane e di riempire di nuove funzioni gli spazi lasciati vuoti dalla deindustrializzazione coincide con la riduzione dei trasferimenti da parte dello stato centrale e si traduce in un cambiamento nella gestione delle politiche locali in direzione di una maggiore autonomia rispetto a priorità definite dallo stato nazionale e di un'apertura delle politiche urbane agli attori economici privati, secondo modalità di relazioni basate sulla cooperazione e la creazione di reti piuttosto che sul modello di comando e controllo (Chorianopoulos, 2002; Harvey, 1999; Keating 1993; Kjaer, 2009; Le Gales, 2002).

Questi processi hanno stimolato la riflessione sulle nuove modalità di gestione delle politiche urbane da parte di diversi attori coinvolti nelle decisioni relative allo sviluppo economico locale. Si è quindi diffusa una crescente attenzione per la *urban politics* e sul modo in cui i principali gruppi di interesse creano (o meno) partnership pubblico - private per ottenere la capacità di governare le trasformazioni degli spazi urbani. Infatti, è proprio nel settore della pianificazione e dell'urbanistica, che diventa uno dei punti cardini della rigenerazione urbana sia dal punto di vista economico che dal punto di vista fisico e funzionale, che vengono sperimentate i primi partenariati pubblico - privato che, con modalità diverse, si diffondono in diversi paesi europei e anche in Italia.

La riflessione su questi temi si è sviluppata molto negli Stati Uniti, dove l'intervento dei privati nel governo locale è tradizionalmente più forte a causa dell'esiguità degli aiuti federali. Qui sulla scia del superamento del *community power debate* (per una sintesi cfr. Harding, 2009) si afferma la visione della città come sistema di *political economy* proposta dalle teorie della macchina di crescita (Logan e Molotch, 1987; Molotch, 1976) e dei regimi urbani (Stoker, 1995; Stone, 1993).

La prima, di stampo elitista, sottolinea la centralità assunta nello sviluppo economico urbano dai *rentiers* (élite finanziarie ed immobiliari) impegnati a ricercare il profitto attraverso una crescita economica basata sulla rendita attraverso l'intensificazione dell'uso della proprietà fondiaria o un aumento del suo valore di scambio, trasformando la città in una "macchina di crescita" (Harding, 1995). Questa idea di sviluppo locale inteso esclusivamente come valorizzazione della proprietà trascurava altri aspetti dello sviluppo urbano ed è considerata uno dei punti di debolezza della *growth machine theory*. Tale concezione enfatizza il ruolo delle élite immobiliari locali e la contrapposizione tra valore d'uso dei residenti e valore di scambio, attribuisce una fortissima rilevanza ad una struttura di proprietà fondiaria riconducibile ad attori locali e minimizza il ruolo del capitale internazionale e dei rapporti con altre scale istituzionali, tralasciando così la contestualizzazione nell'ambito di progetti e politiche nazionali o in influenze politiche ed economiche che agiscono su scala globale.

La teoria dei regimi urbani allarga il concetto di governo locale e mira ad individuare le coalizioni di governo che si formano intorno ad una certa agenda politica e il modo in cui queste riescono ad ottenere una "*capacity to govern*" (Stoker, 1993). Dal momento che il regime urbano è definito come "*the informal arrangements by which public bodies and private interests function together in order to be able to make and carry out governing decisions*" (Stone, 1989, 6), le relazioni di potere all'interno della coalizione non possono basarsi sulla detenzione della capacità coercitiva (*power over*) da parte di alcuni attori, in quanto tale capacità sarebbe limitata dai costi relativi al raggiungimento e al mantenimento della conformità e dall'atteggiamento di resistenza da parte dei gruppi che si oppongono al potere costituito. Il modello di potere proposto dai teorici dei regimi urbani è quello della "produzione sociale" (*power to*) secondo cui il potere non discende dalla posizione ottenuta attraverso la vittoria elettorale ma dalla capacità di creare e ricreare continuamente quelle condizioni che permettono la cooperazione dei diversi attori per il raggiungimento di un obiettivo comune. In un tale modello di potere – *power generating model* (Stone, 1993) – il livello di resistenza e di opposizione è molto più basso rispetto a quanto avviene nel modello di controllo sociale, poiché si

innalzano i costi dell'azione politica per coloro che si trovano all'esterno della coalizione (Vicari, 1992). Il rapporto fra stabilità della coalizione, raggiungimento degli obiettivi e mobilitazione delle risorse è ben sottolineato da Stone quando osserva che “*in order for a governing coalition to be viable, it must be able to mobilize resources commensurate with its main policy agenda*” (1993,17). La cooperazione non implica il consenso su valori o credenze ma la partecipazione al perseguimento delle *small opportunities*, ovvero piccoli obiettivi di breve e medio termine, piuttosto che la condivisione di una generale visione del mondo o una prospettiva ideologica. Il consenso all'interno della coalizione viene mantenuto attraverso la distribuzione delle risorse disponibili: la cooperazione, lungi dal poter essere considerata come data, deve essere continuamente incentivata attraverso benefici materiali e simbolici (DiGaetano, Klemanski, 1993). Nel momento in cui la coalizione non è in grado di proporre obiettivi raggiungibili attraverso le risorse a disposizione o, al contrario, di ottenere le risorse necessarie per un determinato obiettivo, la cooperazione inizia ad affievolirsi e l'esistenza della coalizione viene messa in discussione. Per ottenere il mantenimento e la continuità della coalizione è necessaria una forte motivazione alla cooperazione che viene rafforzata attraverso la distribuzione di quelli che Stone chiama “incentivi selettivi”, ovvero piccole opportunità o benefici materiali per raggiungere obiettivi materiali o di piccolo gruppo. Se viene raggiunta la capacità di governare, allora il potere è stato esercitato con successo e l'obiettivo della coalizione è stato raggiunto (Stoker, 1995; Stone, 1993).

Mentre la teoria delle macchine di crescita descrive un modello di sviluppo economico locale esclusivamente orientato alla valorizzazione della rendita fondiaria, la teoria dei regimi urbani fa riferimento alla più complessiva struttura di potere locale sganciando l'attività dei *decision makers* locali dal determinismo economico e attribuendo loro una relativa autonomia. La crescente diffusione di rapporti di cooperazione tra governi locali ed attori economici allarga il grado di applicabilità della teoria dei regimi urbani, anche se questo rimane un punto critico rispetto al contesto europeo per la centralità attribuita agli attori economici e la scarsa concettualizzazione del ruolo del governo locale e nazionale (Di Gaetano,

Klemanski, 1993; Kantor et al., 1997; Macleod e Goodwin, 1999; Mossberger, 2009; Mossberger, Stoker, 2001; Stoker, 1995; Stoker, Mossberger, 1994).

In Europa, dove l'influenza degli attori economici sul governo locale è minore (a fronte della centralità attribuita loro almeno nella formulazione originaria della teoria), l'approccio più diffuso è stato quello della governance, rispetto alla quale si è sostenuto che la teoria dei regimi urbani potrebbe rappresentare un caso particolare.

“Governance, as a more general concept clearly shares many of the defining characteristics of urban regime analysis such as governing arrangements that include actors beyond the formal institutions of government, and the need to mobilize resources to achieve the capacity to act. As with regime analysis, power is fragmented and policy-making does not rest solely with the state. However, there are few assumptions about who participates in governance beyond those in formal position in the local state, whether cooperation is mandated by higher levels of government or is generated by local interdependence and priorities, is project-oriented and short-term, or is ongoing and engaged in setting city-wide priorities, etc (Mossberger, 2009:48).

La prospettiva di governance sulle politiche urbane permette di andare oltre l'analisi del governo locale (pur continuando a considerarlo come un attore rilevante) individuando processi e meccanismi attraverso cui attori significativi e dotati di risorse (tra cui lo stato nazionale e l'UE) coordinano le proprie azioni per il perseguimento di obiettivi definiti in maniera collettiva (Mossberger, 2009).

All'interno della prospettiva di governance, due approcci hanno introdotto nel proprio schema di analisi il coordinamento tra attori a diversi livelli di governo:

- L'approccio delle *policy network*, pur concentrandosi su un'analisi sincronica che lascia poco spazio al processo di costruzione delle reti e a dinamiche di inclusione ed esclusione mette in evidenza come al di là delle reti orizzontali descritte dalla *growth machine theory* e dalla *urban regime theory*, le reti

possono essere verticalizzate e creare delle connessioni fra il contesto locale e lo stato nazionale (Macleod e Goodwin, 1999).

- Il tentativo di connettere le strategie urbane e regionali ai cambiamenti politici ed economici intervenuti a scala nazionale e internazionale viene effettuato attraverso l'approccio dell'*institutional thickness*, espressione con cui Amin e Thrift (1994 e 1995) fanno riferimento al modo in cui i territori "localizzano" i processi di cambiamento globali attraverso la mediazione di caratteristiche e forme sociali, culturali e istituzionali locali (Macleod e Goodwin, 1999). Gli autori descrivono quattro componenti dell'*Institutional thickness*: a) una forte presenza istituzionale (imprese, istituzioni finanziarie, camere di commercio, autorità locali, agenzie di sviluppo, centri di innovazione, sindacati); b) un alto livello di interazione fra le istituzioni, capace di facilitare la cooperazione e lo scambio di informazioni; c) la presenza di strutture di coordinamento, di rappresentanza collettiva e di coalizioni che mettono al riparo da campanilismi; d) l'emergere di una "*cognitive mapping of place*", la percezione di un'agenda comune che permetta di agire in maniera coordinata. Questi quattro elementi sono fonti di una "integrità locale" (Amin e Thrift, 1995) che stimola la presenza di relazioni di fiducia e l'istituzionalizzazione di relazioni di rete. Il consolidamento di un contesto inclusivo che vede la costituzione di un progetto comune riprende l'idea di Lipietz (1994) di una "armatura regionale" come espressione istituzionale di uno spazio subnazionale che agisce per se (Macleod e Goodwin, 1999). Tuttavia nonostante l'individuazione degli elementi attraverso cui le tendenze al cambiamento locali e globali investono i contesti locali e regionali, *l'institutional thickness* concettualizza poco il ruolo dello stato nazionale, l'importanza delle scale e il passaggio dal government alla governance.

1.3. Governance verticale

In maniera complementare allo studio delle forme di governance orizzontale, si sviluppa l'analisi della governance verticale. I cambiamenti che ci sono stati nelle relazioni tra i diversi livelli di governo (internazionale, nazionale e locale) a partire dalla fine del secondo conflitto mondiale spiegano la fortuna che questo concetto ha ottenuto in Europa, dove è stato applicato innanzitutto alla riconcettualizzazione del ruolo dello stato nazionale a seguito dei cambiamenti avvenuti con la costituzione della Comunità Europea prima e dell'Unione Europea poi. In particolare l'approccio della *multi-level governance* (MLG) ha permesso di focalizzare i modi in cui questi livelli istituzionali interagiscono reciprocamente secondo un nuovo sistema di relazioni negoziali non gerarchiche (Peters e Pierre, 2001).

Alla metà del XX secolo, lo scoppio del secondo conflitto mondiale mette in discussione la capacità del sistema internazionale, basato su accordi bilaterali fra gli stati, di garantire un equilibrio pacifico. Il riconoscimento della crescente interdipendenza politica e la ricerca di economie di scala sono le ragioni che sottostanno alla costituzione di un'entità sovranazionale quale la Comunità Europea, primo passo di un percorso che avrebbe comportato la cessione di una serie di competenze da parte degli stati nazionali alle nuove istituzioni sovranazionali. Inizia così a rallentare il processo di centralizzazione dell'autorità statale che aveva avuto origine con la pace di Westphalia nel 1648. Intanto il prolungato periodo di pace e l'assestamento della struttura organizzativa degli stati nazione porta alla strutturazione del welfare state, un sistema di assistenza e di sicurezza sociale che ha finito con il burocratizzarsi e con il diventare estremamente dispendioso, dando il via a tendenze verso la decentralizzazione. Tali spinte sono accentuate dallo svilupparsi di movimenti interni agli stati a favore di forme autonome ed indipendenti di comunità regionali e locali (regionalismo) che trovano spazio all'interno di un contesto pacifico regolato da accordi di cooperazione e non belligeranza in cui le minoranze locali possono dar voce alle proprie rivendicazioni e sono tutelate sia da leggi nazionali che da direttive e raccomandazioni comunitarie. Queste spinte sono sfociate nel rafforzamento delle autonomie regionali o nell'impulso alla creazione di

un meso-livello istituzionale regionale anche in stati dove questo non esisteva. Tale fenomeno è stato ulteriormente rafforzato attraverso le politiche comunitarie di Coesione che, mirando a compensare il ritardo di alcune economie locali attraverso lo stanziamento dei Fondi Strutturali (Single European Act, 1986), ha stimolato la creazione e il coinvolgimento diretto di questi livelli intermedi di governo promuovendo l'applicazione del principio di sussidiarietà (Hooghe e Marks, 2001a).

Il risultato di queste tendenze sarebbe la creazione di un sistema multilivello di governance caratterizzato dalla perdita di autorità e dalla riduzione delle competenze da parte dello stato nazione a vantaggio di tre diversi ordini di attori: le istituzioni sovranazionali, gli enti locali, la società civile (terzo settore e attori privati). Le pressioni esercitate da questi attori sullo stato nazionale rispettivamente *“from above, from below and from within”* (Piattoni, 2010) rappresentano le tendenze comuni a tutti gli stati europei.

Nel caso delle pressioni dall'alto, la questione riguarda il modo in cui il processo di integrazione europea ha creato un trasferimento di poteri a livello sovra nazionale, indipendentemente dal fatto che l'Unione Europea esista per permettere agli stati membri di raggiungere obiettivi che altrimenti non sarebbero in grado di raggiungere da soli o che questi ultimi abbiano deciso di delegare consapevolmente parte delle proprie competenze all'Unione Europea.

La seconda pressione (dal basso) viene dai livelli di governo “periferici”. A prescindere dal tipo di interpretazione e individuazione delle cause – e cioè che queste pressioni siano create da istanze regionaliste o dalla volontà dello stato centrale di delegare parte delle proprie competenze, soprattutto in materia di welfare, agli enti di governo locale (regionalizzazione) – vi è in tutta Europa una tendenza alla devoluzione di alcune funzioni ai livelli di governo intermedi.

Infine, per quanto riguarda le pressioni che vengono “dall'interno”, queste si riferiscono alla riduzione della distanza tra stato e società civile nei processi decisionali, che viene ricondotta al processo di europeizzazione e globalizzazione. E' possibile individuare l'origine di questo fenomeno nella crisi economica degli anni '70, quando la necessità di riduzione delle spese, principalmente legate all'espansione del welfare state, aveva indotto gli stati nazionali ad una

redistribuzione delle competenze dello stato centrale attraverso un processo di *downscaling* verso livelli di governo più bassi e la società civile e ad un ridimensionamento del ruolo dello stato in termini di facilitatore e regolatore piuttosto che di produttore e distributore di servizi.

Questi tre tipi di “pressioni” sullo stato nazionale permettono di riarticolare alcune delle dicotomie su cui la nascita dello stato aveva posto le proprie fondamenta - nazionale/internazionale; centro/periferia; stato/società – che rappresentano le linee di demarcazione attraverso cui lo stato era riuscito a legittimare la propria sovranità su un territorio delimitato da confini nazionali, annullando ogni fonte concorrente in materia legislativa e normativa. Tale visione stato-centrica si era concretizzata nella limitazione del potere d’azione delle autorità locali, un processo di centralizzazione di funzioni e di potere decisionale che aveva relegato ad un ruolo marginale sia la società civile che i livelli di governo sub-nazionali. L’inversione di questa tendenza rappresenta l’oggetto principale dell’approccio di governance.

1. Nazionale/Internazionale. La teoria delle relazioni internazionali mette in evidenza il cambiamento delle relazioni tra gli stati nazione, legati da mutue interdipendenze, dalla presenza crescente di modi strutturati di regolazione internazionale e dalla necessità di cooperazione reciproca, attuata attraverso la creazione di accordi che implicano un trasferimento di sovranità verso enti sovranazionali e che hanno un impatto sull’autonomia e sulla sovranità dei singoli stati. Tra gli accordi più vincolanti c’è la creazione della Comunità Economica Europea, che diventerà ancora più stringente con la sua trasformazione e allargamento in Unione Europea. Questo trasferimento di potere decisionale è stato generalmente teorizzato sulla base di approcci strutturalisti, in due versioni. Da un lato il funzionalismo sosteneva l’adeguamento degli stati alle forze impersonali, principalmente economiche (o alle agenzie appena create - neofunzionalismo), che rafforzano le relazioni di interdipendenza a livello globale. Secondo l’approccio funzionalista la regolazione internazionale conseguente a queste esigenze sarebbe orientata in primo luogo ad individuare soluzioni ottimali per la società nazionale

puntando ad accrescere la sovranità statale. Dall'altro lato il neorealismo metteva in evidenza la centralità dei dirigenti statali nel perseguire l'interesse nazionale; tuttavia la centralità del soggetto agente è ancora lontana dall'essere alla base dell'approccio poiché l'unico interesse proprio di cui il dirigente nazionale si fa portatore è la conservazione del suo ruolo istituzionale, un interesse che viene in ogni caso subordinato ed eventualmente sacrificato rispetto all'interesse nazionale. In questo approccio, così come in quello funzionalista, il processo di integrazione è strumentale all'interesse nazionale ed ha l'unico scopo di preservare l'integrità dello stato e della nazione: se la convenienza e l'utilità dovessero venire meno i dirigenti statali fermerebbero o interromperebbero il processo di integrazione. Nell'approccio della governance multilivello al processo di integrazione viene fatta corrispondere una riduzione del ruolo dello stato ed un trasferimento delle sue competenze verso gli enti sovranazionali. In particolare viene sottolineato che, se precedentemente lo stato nazionale faceva da unico intermediario tra gli interessi e le rivendicazioni interne locali e gli enti sovranazionali, adesso tale intermediazione è messa in secondo piano dal ruolo crescente ricoperto dalle autorità subnazionali e dai gruppi sociali nell'ambito internazionale. Rispetto a questi cambiamenti vi è una duplice interpretazione: se sia stata la globalizzazione a sollecitare l'intervento di questi attori a livello sovranazionale rendendo più aspra la competizione tra sistemi di produzione locali o se sia stata l'Unione Europea a ricercare e a dare forza alle autorità subnazionali attraverso la creazione di una struttura di opportunità politiche a livello europeo.

2. Centro/Periferia. In secondo luogo, la riorganizzazione delle funzioni tra i diversi livelli di governo interni allo stato nazionale mette in discussione la dicotomia centro/periferia, descrivendo una tendenza trasformativa dello stato centrale unitario verso forme di decentralizzazione, devoluzione e configurazioni federali connesse alla richiesta di maggiore autonomia da parte dei gruppi sub-nazionali (politics), all'attivazione dei livelli sub-nazionali di

governo e della società civile per l'ideazione, l'implementazione e la valutazione delle politiche (policy) e la ridefinizione delle competenze degli enti di governo locali (polity). Anche questa dicotomia discende dal processo di costruzione degli stati nazionali, durante il quale la ricerca di una forte omogeneità interna era prioritaria al fine di mantenere il controllo sullo spazio nazionale e sulle popolazioni. La creazione della periferia era, infatti, funzionale alla marginalizzazione di tutte le narrazioni alternative a cui veniva contrapposta la desiderabilità e la necessità della soluzione unitaria- nazionale. In questo quadro si perde l'attenzione al territorio in quanto lo si caratterizza soltanto in relazione al concetto di scala ottimale cui svolgere determinate attività all'interno di un discorso fondato sull'efficienza economica funzionale all'organizzazione dei processi di produzione (Anderson, 1996; Piattoni, 2010). In seguito la *new economic geography* e le teorie neoregionaliste riprendono il concetto di territorio come luogo, non solo come scala, in cui trovano spazio forme specifiche di organizzazione economica, collegate strettamente alle condizioni sociali e politiche locali, problematizzando il rapporto centro-periferia. Il tentativo di far emergere le caratteristiche dei luoghi può essere inglobato nel discorso riguardante la crescita economica, in cui si ricercano "modelli di sviluppo" che altro non aspetterebbero che di essere replicati altrove. E l'illusione della replicabilità restituisce di nuovo allo spazio la qualifica di scala piuttosto che di luogo. Tuttavia, il territorio rappresenta più della scala cui alcune funzioni sono svolte in maniera efficiente e tende a creare comunità d'interesse e di destino che spingono i territori a richiedere maggiore autonomia nella gestione di alcuni servizi o forme più spinte di autogoverno. La letteratura sul federalismo discute precisamente i modi in cui i territori si costituiscono come comunità autogovernanti e quali relazioni dovrebbero avere gli uni con gli altri e con l'entità territoriale sovraordinata di riferimento. Il livello statale viene messo in discussione non solo perché ci sono delle funzioni che non sono gestite in maniera ottimale a quel livello di governo, ma anche per l'emergere di nuovi attori (pubblici e privati, individuali e collettivi) che perseguono obiettivi e

strategie che implicano una ridefinizione della scala cui i problemi devono essere affrontati e che promuovono il coinvolgimento attivo del livello istituzionale al quale agiscono all'interno del processo decisionale.

3. Stato/Società. Infine il superamento della dicotomia stato/società sottende a una riduzione della distinzione netta tra il settore pubblico e quello privato e tra stato e società con un crescente coinvolgimento di organizzazioni non governative (NGO) e organizzazioni della società civile (CSO) nei processi decisionali. Questi gruppi non si configurano necessariamente come portatori di interessi privati o particolari, ma sono anche capaci di esprimere interessi pubblici ovvero interessi ampiamente condivisi dalla popolazione ma lasciati disattesi dai soggetti pubblici che dovrebbero tradizionalmente perseguire l'interesse generale. Questa sovrapposizione di ruoli fra soggetti pubblici e privati, la suddivisione meno rigorosa fra interessi generali e particolari e la mancata coincidenza tra interesse generale ed interesse nazionale e tra stato e società mette in discussione la dicotomia pubblico/privato. L'Unione Europea viene così ad essere una *“composite polity”*, *“a system of political relations in which actors at various levels and in different geographical units within a loosely linked system face both horizontal and vertical interlocutors and find corresponding opportunities for alliance building across both axes... Europe is a composite polity composed of semisovereign states, quasi-autonomous European institutions, and virtually represented citizens”* (Imig and Tarrow, 2001: 15-16)”. Questi attori della società civile, tradizionalmente esclusi dai processi decisionali e dalle strutture di potere, si muovono all'interno di una *“struttura di opportunità politiche”* che indica il grado in cui a ciascun gruppo è permesso di avere accesso al potere e di manipolare il sistema politico. Tale concetto descrive la capacità di raggiungere i propri scopi in relazione alle alleanze strette con gli attori già interni al sistema politico ed alla disponibilità di questi ultimi a creare tali alleanze in relazione alla generale apertura o chiusura del sistema politico rispetto alle influenze sociali. In generale la MLG mette in discussione la centralità dello stato sia nel mediare le relazioni

centro-periferia al suo interno, sia nel mediare la relazione tra formazioni sub-nazionali e contesto internazionale - così che lo stato smette di essere l'unico soggetto legittimato a rappresentare all'estero gli interessi nazionali - , sia nel far corrispondere l'interesse dei vari gruppi con l'interesse nazionale nell'ambito del rapporto stato-società civile.

1.4. Una visione d'insieme di rapporti di governance orizzontali e verticali

Dal punto di vista teorico, il dibattito sulla governance multilivello trova origine in un articolo di Gary Marks del 1992 in cui l'autore esplora questo concetto proponendolo come strumento utile per capire le dinamiche del processo decisionale all'interno dell'Unione Europea. Gli studi europei si erano, infatti, limitati alle analisi empiriche delle istituzioni e dei processi politici ma, dal punto di vista dell'analisi teorica, ci si trovava di fronte alla contrapposizione tra approcci sovranazionali e intergovernativi o tra approcci neofunzionalisti e realisti (Scharpf, 2002). A questo proposito, Marks prende le distanze dalle due principali teorie, l'intergovernamentalismo e il funzionalismo, che spiegavano il funzionamento dell'Unione Europea con le stesse forze che avevano fatto da propulsore al processo di integrazione. Tali spinte erano individuate dall'intergovernamentalismo con la volontà degli stati di difendere e promuovere l'interesse nazionale in un contesto intergovernativo e dai funzionalisti con le forze di mercato che spingevano individui, gruppi e imprese ad agire ad un livello sovranazionale. Introducendo il concetto di governance multilivello, Marks esce dalla dicotomia ragione di stato/forze economiche abbandonando l'idea di forze impersonali che determinano la natura delle relazioni internazionali e concentrandosi invece su attori politici ed economici portatori di interessi propri (Piattoni, 2010).

In particolare, l'approccio della governance multilivello si oppone alla visione stato-centrica della prospettiva intergovernativa secondo cui solo gli stati costituiscono attori autonomi teoreticamente rilevanti all'interno di un percorso di integrazione in cui la loro sovranità è mantenuta, rafforzata ed espressa attraverso la partecipazione e l'influenza al processo decisionale europeo: in questa prospettiva l'integrazione europea non sarebbe altro che un patto tra Stati nazionali, rispetto ai quali le istituzioni sovranazionali avrebbero una scarsa autonomia e servirebbero gli interessi individuali dei vari stati che, attraverso contrattazioni e negoziazioni, animano il processo decisionale. Al contrario, l'approccio della governance multilivello sottolinea che non sono gli stati che si configurano come attori principali all'interno del processo decisionale ma che piuttosto quest'ultimo assume le caratteristiche di un processo collettivo in cui la sovranità e la capacità governativa risultano diffuse e diluite fra diversi livelli istituzionali non più legati da relazioni puramente gerarchiche (in cui lo Stato nazionale è l'unica interfaccia tra il livello sovranazionale e quello locale) ma interconnessi reciprocamente attraverso relazioni non mediate (Hooghe e Marks, 2001).

Gli autori che fanno riferimento allo schema interpretativo della MLG apportano, a supporto della propria tesi, alcuni elementi che ridurrebbero la capacità di controllo degli stati nazionali sui processi decisionali europei, sostenendo che tali processi sono sempre meno vincolati dalle posizioni dei singoli stati membri, soprattutto a partire dal compromesso del Lussemburgo (1966), che ha previsto un utilizzo residuale del potere di veto, e dall'introduzione del voto a maggioranza qualificata piuttosto che quello all'unanimità. Inoltre il ruolo crescente del Parlamento Europeo nel processo legislativo, delle strutture di "*comitology*"¹, l'influenza delle interpretazioni dei casi svolte dalla Commissione Europea di Giustizia sui contesti nazionali, la necessità di recepire nell'ordinamento nazionale le

¹ Per quanto riguarda l'implementazione delle politiche e delle direttive, questa è a discrezione della Commissione che utilizza delle particolari strutture definite *comitology*: "practice of having a committee of national representatives assisting the Commission in its executive work" (Hooghe e Marks, 2001, 24) a cui partecipano di esperti, funzionari locali, rappresentanti dei gruppi di interesse e attori privati;

direttive europee, sono tutti elementi che contribuiscono a ridimensionare la centralità dello stato nazionale.

In particolare rispetto alla visione più stato-centrica, la MLG mette in discussione la centralità dello stato nel mediare le relazioni centro-periferia, decidendo quali formazioni politiche sub-nazionali abbiano diritto di voce sulla scena politica internazionale. Così l'approccio della governance multilivello fa emergere da un lato, la capacità delle autorità statali non centrali di avere un ruolo attivo nei processi decisionali nazionali e di interfacciarsi con le organizzazioni sovranazionali senza il lasciapassare e la mediazione dello stato nazionale (carattere multilivello del concetto) e, dall'altra, dà spazio alle istanze della società civile che interagiscono e partecipano ai processi decisionali anche in qualità di organizzazioni non governative (carattere di governance del concetto) (Piattoni, 2010).

Hooghe e Marks (2001a e 2001b), partendo dalla definizione di governance multilivello come dispersione dell'autorità decisionale dallo stato nazionale verso le istituzioni sovranazionali e le istituzioni locali, elaborano uno schema di analisi di questo processo di dispersione, di *"unravelling of the state"*. In questo senso individuano due idealtipi di governance multilivello: il primo (Type I MLG) ricorda il funzionamento dei sistemi federali in cui vi è una stabile divisione del lavoro fra un numero definito di livelli di governo con un potere giurisdizionale mutualmente esclusivo su di un certo territorio o su un certo numero di temi. Il secondo tipo (Type II MLG) fa riferimento a giurisdizioni specializzate in numero potenzialmente infinito i cui ruoli si sovrappongono in un sistema relativamente flessibile (Hooghe e Marks, 2001b). Questi idealtipi non sono mutualmente esclusivi e possono essere paragonati alla dicotomia government/governance che informa gran parte del dibattito sulla governance, tant'è vero che i due autori descrivono la compresenza dei due idealtipi nel sistema europeo:

"The EU combines Type I and Type II governance. The bulk of EU policies, with the major exception of monetary policy, apply to a single unified jurisdiction. The EU bundles together a variety of internationalized policy competencies that are handled elsewhere by numerous, overlapping, and functionally specific jurisdictions. However,

some salient features of EU architecture appear consistent with Type II governance: variable territorial jurisdictions as a result of treaty derogations; distinct governance systems or “pillars” for different policies; the multiplication of independent European agencies; the flexibility clause of the Amsterdam Treaty specifying the conditions under which a subset of member states can engage in greater integration” (Hooghe e Marks, 2001, 10)².

In definitiva, la principale innovazione della governance multilivello – rispetto al funzionalismo, al neo-funzionalismo, al realismo e all’intergovernamentalismo – sta nell’abbandono delle forze strutturali e impersonali come elementi esplicativi delle relazioni fra i diversi attori istituzionali e la nuova rilevanza attribuita agli attori collettivi o individuali, che si muovono liberamente attraverso livelli di governo formalmente separati. La nuova prospettiva di analisi dei processi decisionali quindi si configura in maniera tale da avere non solo un carattere multilivello, ma anche un carattere multi-attore, nel senso che mette in evidenza la presenza di una pluralità di attori che si costituiscono in reti e che operano ai diversi livelli di governo³, delineando così una modalità del processo decisionale attraverso cui si cerca di giungere a decisioni autorevoli attraverso il coinvolgimento di reti dense di attori. Questo allargamento del numero di attori coinvolti è spesso visto come un valore in sé, come un elemento intrinsecamente positivo in grado di

² Scharpf va ancora oltre rispetto a Hooghe e Marks riformulando la dicotomia descritta in termini di “optimal scale of government” (scala ottimale di governo) alla quale è possibile identificare i livelli di governo ottimali a garantire la soluzione di problemi collettivi. La caratteristica di “ottimale” è legata alla capacità di operare ad una scala sufficientemente ampia da poter ottenere soluzioni tecniche superiori rimanendo tuttavia ad una scala sufficientemente piccola da non sacrificare il carattere democratico delle soluzioni, nei termini di un sacrificio rilevante delle preferenze individuali.

³ Una volta completata l’integrazione economica dei mercati l’attenzione è stata spostata dai meccanismi di integrazione alle modalità di funzionamento del processo decisionale europeo. Le teorie che hanno concentrato l’attenzione su quest’aspetto hanno continuato a fare riferimento al concetto di governance intesa come strutturazione delle relazioni che supera i confini istituzionali e si concentra sulle reti trasversali che si vengono a creare. Tuttavia tali teorie, in particolare la network governance, la Committee governance e la New modes of governance hanno un raggio di azione più contenuto rispetto all’approccio della governance multilivello: la governance multilivello opera non solo un’analisi delle relazioni, ma tiene conto del contesto più ampio in cui queste relazioni si svolgono. (cfr. Piattoni, 2010)

assicurare la rappresentanza di interessi diversi e di favorire lo svolgersi del processo decisionale con modalità che ne garantirebbero le qualità “democratiche”. Ciò ha fatto sì che ”l’etichetta” *governance multilivello* fosse associata sia ad un metodo che struttura un processo decisionale alternativo al government, sia ad un particolare esito di equilibrio del sistema democratico, creando un allargamento semantico del concetto e attribuendogli un carattere normativo che contrasta con il suo utilizzo scientifico (cfr. paragrafo precedente).

Così come accade per il più generale concetto di governance anche il termine MLG corre il rischio di diventare un’etichetta attribuita ad un’ampia gamma di fenomeni perdendo la sua capacità esplicativa e analitica, mentre la vaghezza definitoria del concetto rende di per se difficile individuare il campo di applicazione e lo specifico referente empirico. Resta aperto allora il dibattito sulla natura ontologica ed epistemologica della MLG. Piattoni (2010) conclude il suo excursus sull’approccio della MLG sottolineando la necessità di definire le condizioni che ci permettano di capire quando siamo in presenza di governance multilivello, di identificare le caratteristiche che la distinguono rispetto ad altri concetti che pure fanno riferimento all’approccio di governance, di individuare il campo di applicabilità di questo concetto (urbano, nazionale, europeo) e di valutare la legittimità delle decisioni prese attraverso processi riconducibili alla MLG. Da quanto illustrato emerge la necessità non solo di rendere più precisa la definizione del concetto ma anche di identificare una relazione più stringente con i suoi referenti empirici, delineando delle caratteristiche necessarie in base alle quali individuare l’oggetto di studio. Due sono le definizioni proposte: la prima è una definizione di Marks intorno alla quale c’è una generale condivisione: “*a system of continuous negotiations among nested governments at several territorial tiers*” (Marks 1993:392 in Piattoni, 2010, 83), che però resta ancora molto generale. Bache e Flinders specificano che:

“The multi-level concept then contained both vertical and horizontal dimensions. ‘Multi-level’ referred to the increased interdependence of government operating at different territorial levels, while ‘governance’ signaled the growing interdependence between

governments and non-governmental actors at various territorial levels”,
Bache e Flinders (2004:3).

Piattoni (2010) propone a questo punto tre caratteristiche in base alle quali identificare un processo decisionale come esempio di governance multilivello:

1. Il coinvolgimento simultaneo di diversi livelli di governo (più di due) nel processo di policy making
2. Il coinvolgimento di attori non governativi a diversi livelli di governo
3. La presenza di relazioni che non rispondono ad un modello verticistico ma assumano le caratteristiche di un network non gerarchico.

Il primo punto corrisponde alla dimensione verticale del concetto indicata da Bache e Flinders. L'individuazione del numero di livelli di governo coinvolti perché si possa parlare di MLG circoscrive il campo di rilevanza teorica del concetto: la presenza di due livelli di governo definisce il campo di azione delle teorie delle relazioni internazionali e dell'approccio intergovernativo (nel caso dell'interazione tra livello nazionale e livello internazionale) o del federalismo e del regionalismo (nel caso dell'interazione tra livello nazionale e livello locale). Il secondo punto corrisponde alla dimensione di governance orizzontale, che descrive l'interazione tra attori istituzionali e non nei processi di policy making e il coinvolgimento degli attori della società civile (dai sindacati alle NGO e CSO). La mobilitazione di questi attori ai diversi livelli di governo è parte integrante del concetto di governance ed è uno degli strumenti di connessione tra i livelli di governo, quando le relazioni tra istituzioni risultano difficili o eccessivamente formalizzate e contribuiscono alla costituzione di interazioni che prendono la forma di network, piuttosto che di strutture gerarchiche. Proprio quest'ultimo elemento è il contenuto del terzo punto che fa riferimento alla forma assunta dalle relazioni tra tutti gli attori che prendono parte al processo di policy making.

1.5. La governance multilivello: una chiave di lettura dei processi decisionali urbani?

Il passaggio da forme di governo caratterizzate da relazioni gerarchiche e burocratizzate a forme di governance centrate su processi decisionali improntati alla cooperazione e alla negoziazione investe tutti i livelli di governo. Tale cambiamento non riguarda solo le modalità di relazione tra attori istituzionali e non, ma anche le relazioni tra le diverse scale istituzionali: emerge allora la necessità di connettere le trasformazioni avvenute a scala internazionale ed europea, non solo con il nuovo ruolo assunto dallo stato nazionale, ma anche con le nuove modalità di governo che si affermano a livello urbano e regionale. E' proprio a questo livello che il coinvolgimento di attori non istituzionali nella definizione e implementazione delle politiche pubbliche risulta particolarmente evidente, dal momento che la scala urbana mostra una spiccata tendenza verso l'*entrepreneurialism* (Harvey, 1989) a seguito della crescente autonomia che permette agli attori locali di avere maggiori strumenti di contrattazione e negoziazione e della necessità di attrarre investimenti per supportare lo sviluppo economico locale, in una fase in cui la competitività si sposta dal livello nazionale a quello urbano.

Il concetto di governance e l'approccio della MLG in particolare fanno emergere due aspetti di cruciale rilevanza nell'analisi sia delle relazioni tra attori locali sia delle connessioni fra i diversi livelli di governo: la centralità dell'attore e l'attenzione alla dimensione territoriale. L'analisi delle interazioni e delle reti in cui si muovono attori istituzionali e non, ai diversi livelli istituzionali e territoriali fornisce uno strumento di analisi a livello meso che permette di cogliere i nessi fra il livello locale e quello nazionale e internazionale. Centrale per la connessione dei vari livelli di analisi è il ruolo dello stato che, da un lato, fornisce il contesto in cui gli attori locali si muovono, dall'altro, si configura come soggetto attivo che interagisce con gli altri attori vincolandone l'operato e subendone le pressioni (Macleod e Goodwin, 1999).

La presente analisi si propone di esaminare le caratteristiche delle politiche urbane in un contesto di governance, per osservare, data la tendenza ad una maggiore

interazione tra diversi livelli istituzionali e la crescente autonomia dei governi locali, in che modo le nuove modalità di interazione vengono recepite nei contesti urbani, in particolare nella definizione di politiche di carattere prevalentemente locale come le politiche urbanistiche. L'obiettivo è quello di individuare, se esiste, una tendenza alla cooperazione multilivello anche in politiche che non sono direttamente oggetto di direttive UE e in che tipo di relazioni tra gli attori si concretizzano queste dinamiche. Infine si cercherà di individuare se tali relazioni assumono un certo grado di formalizzazione e se le nuove modalità di gestione delle politiche urbane e le spinte verso la competizione internazionale provochino o meno un'omogeneizzazione del modo in cui vengono gestite le trasformazioni urbane.

A questo scopo, le interazioni tra gli attori che prendono parte al processo decisionale vengono analizzate lungo le dimensioni dell'inclusività della rete, del livello di cooperazione degli attori e dell'istituzionalizzazione delle relazioni identificate.

La dimensione dell'inclusività riflette l'apertura della rete, una caratteristica che è parte integrante della definizione di governance e che ha la sua genesi nell'aumento della complessità dei processi decisionali in seguito all'allargamento del numero di attori coinvolti sia nella produzione di norme e regolamentazioni, sia nell'erogazione dei servizi (Peters e Pierre, 2001; Pierre e Peters, 2000). L'approccio della *multi-level governance* descrive l'ampliamento della rete di attori sia in senso orizzontale che in senso verticale, come evidenziato dai primi due punti della definizione offerta da Piattoni (2010). Questi processi comportano tendenzialmente una dispersione del potere decisionale ed un ridimensionamento dell'autorità pubblica, favorendo invece forme di partecipazione da parte di attori economici, società civile, sindacati, camere di commercio, etc. In generale l'aumento del numero di attori partecipanti al processo decisionale rappresenta, per definizione, uno degli elementi che caratterizza lo spostamento da modalità di government verso relazioni orientate alla governance.

Mentre la prima dimensione descrive il numero ed il tipo di attori coinvolti nel processo decisionale, la seconda dimensione riguarda le relazioni che si instaurano tra tali attori. L'idea è che le modalità di relazione tra gli attori coinvolti in un processo decisionale possano essere collocate su di un continuum che si estende tra i due poli del rapporto gerarchico e dell'azione cooperativa. Mentre all'interno del modello gerarchico il processo decisionale è gestito dagli enti governativi, i rapporti di governance si pongono verso il secondo estremo, dal momento che sono caratterizzati da interdipendenza reciproca e da relazioni non verticistiche che assumono la forma di network.

Tuttavia la relazione cooperativa può assumere diverse modalità in base alla posizione dominante, paritaria o di astensione assunta dagli attori governativi rispetto al coordinamento del processo decisionale. Kantor⁴ (2010) descrive quattro casi: la *coordination by authority* che corrisponde ad un modello di government con un forte ruolo del governo centrale; la *market coordination* regolata da incentivi e sanzioni che caratterizzano la competizione economica; la *pluralist coordination* basata sulla competizione tra gruppi che mettono in atto alleanze strategiche per massimizzare il proprio interesse, soprattutto in contesti in cui l'autorità decisionale è molto decentralizzata e distribuita. In questo caso il governo locale piuttosto che gestire il processo decisionale tende ad assecondare le configurazioni di interessi prevalenti che riescono così a limitare il processo di negoziazione; e la *consensual coordination* in cui i rapporti tra i diversi attori sono caratterizzati da fiducia e dalla condivisione di idee, norme e valori ed è questo tipo di relazioni cooperativa che è più soggetta ad atteggiamenti di tipo normativo. Se vi è una generale tendenza a prescrivere gradi crescenti di questo tipo di cooperazione, d'altra parte si osserva come gli attori governativi siano restii a cedere parti rilevanti della propria sovranità, nonostante

⁴ Kantor (2010) utilizza il concetto di coordinazione come una modalità di operare insieme che non si basa su accordi formali, quanto su un insieme di norme e comportamenti condivisi che rendono prevedibili i reciproci comportamenti. E' un tipo di relazione meno costosa della cooperazione dal momento che non implica nessuna rinuncia di autonomia: "Unlike political cooperation, coordination involves public officials taking into account the likely actions of other actors and governments in a process that becomes sufficiently institutionalized to enable them to achieve mutual goals without formalized alliances and programs".

l'ipotesi che all'aumento dell'interdipendenza economica corrisponda un interesse crescente per forme di cooperazione.

L'analisi di tali relazioni tuttavia si scontra con una crescente difficoltà ad identificare chiare linee di demarcazione tra attori pubblici e privati e tra relazioni formali ed informali per cui le domande intorno alle modalità e gli esiti delle forme relazionali di cooperazione restano molteplici. A fronte di queste difficoltà, si può ipotizzare che modalità cooperative come quelle descritte nel modello pluralista o consensuale identificati da Kantor possano, sulla base della condivisione degli obiettivi da parte di un maggior numero di attori, influenzare positivamente l'iter decisionale e l'attuazione delle decisioni prese. Rimane aperta la domanda sull'assenza della cooperazione e cioè se ed in che modo alcuni attori riescono a raggiungere i propri obiettivi pur in assenza di un processo di cooperazione e condivisione di obiettivi.

Le relazioni che intercorrono tra i diversi attori si caratterizzano, oltre che per la forma più o meno cooperativa, anche per il loro grado di istituzionalizzazione, ovvero per la maggiore o minore formalizzazione e consolidamento delle modalità di interazione. Infatti, nonostante la definizione di governance evidenzii il ruolo delle relazioni non gerarchiche non vuol dire che esse siano estemporanee e volatili. Se da un lato c'è chi sostiene la desiderabilità di una *light governance* (cfr. Burroni et al., 2005) basata sulla centralità della regolazione di mercato, di reti e legami deboli e di politiche per progetto continuamente ridisegnabili, d'altro canto la mancata stabilizzazione di forme di governance implica una continua distruzione e ricostruzione delle relazioni fra gli attori, riducendo la creazione di rapporti di fiducia e accordi formalizzati la cui presenza favorirebbe invece politiche di intervento più efficienti (Burroni, 2005; Burroni et al., 2005). L'ipotesi è quindi che reti cooperative più stabili diano luogo a progetti con un orizzonte temporale a lungo termine, con un obiettivo più ampio (che ad esempio coinvolga diversi settori di politiche locali) e con un radicamento ed un consenso maggiore. La facilità con cui vengono create reti stabili è funzione del contesto locale e della sua struttura sociale ed economica, non

solo in termini di “identità collettive preesistenti” (Burrone et al., 2009), ereditate dalla storia, ma del ruolo attivo svolto dagli attori economici e politici locali.

Analizzare queste tre dimensioni tenendo conto del quadro politico ed economico nazionale e delle caratteristiche del contesto locale, dovrebbe permettere di determinare se c'è una generale tendenza verso assetti di governance ed in che modo questa tendenza viene mutuata a livello locale e interagisce con gli assetti socio-economici preesistenti. Indagare il ruolo svolto dagli attori individuali all'interno dei singoli contesti permetterà di capire se e come questi attori agiscono contribuendo ad influenzare la direzione intrapresa da un determinato modello di governance locale. L'analisi delle modalità con cui si afferma una certa agenda politica e di quali interessi vengano messi in secondo piano servirà a definire se esiste una convergenza delle modalità di decisione che rende il contesto locale meno significativo e se tale convergenza di processi di decision making rispecchia una convergenza di scelte politiche.

2. Metodologia

2.1. Governance e trasformazioni urbane

Lo studio dei processi decisionali nel contesto urbano è stato spesso rivolto, tra gli altri, all'ambito delle trasformazioni di porzioni del territorio urbano. Il tema della rigenerazione urbana ha assunto una notevole centralità in relazione alla necessità di destinare a nuovi usi le aree che venivano progressivamente liberate dalle funzioni industriali, in declino a partire dalla metà degli anni '80. Il processo di deindustrializzazione ha, infatti, provocato lo svuotamento di grandi estensioni territoriali sia in aree centrali che in aree periferiche della città che, dato l'ampliarsi del processo di urbanizzazione, hanno finito per avere una rilevanza sempre maggiore ai fini dell'organizzazione spaziale e dell'insediamento di funzioni economiche atte a trainare lo sviluppo urbano. Su queste aree si sono concentrate le attenzioni di una molteplicità di attori e interessi diversi.

La scomparsa dal territorio urbano di un'attività che ne sosteneva lo sviluppo dal punto di vista economico e sociale garantendo alti livelli di occupazione crea una situazione di "vuoto" sia in termini spaziali sia di attività economiche. In una fase di cambiamento delle gerarchie internazionali, in cui la posizione delle città varia in base alla capacità di reazione alla deindustrializzazione, l'obiettivo perseguito è quello di cercare di rendere le città appetibili per gli investitori per incrementarne la competitività e attrarre flussi crescenti di capitale (Savitch e Kantor, 2002). La percezione della mobilità del capitale e il suo spostamento in aree dove i costi di produzione sono inferiori hanno così spinto i governi locali, regionali e nazionali a ricercare nuove modalità per riportare in città attività economiche e imprenditoriali alternative capaci di sostenere l'economia urbana.

Questo processo di attrazione di investimenti nel contesto urbano si rende necessario anche perché le economie locali sono sempre meno supportate dall'intervento dei governi nazionali che, a partire dalla metà degli anni '80, rallentano l'espansione del welfare state e riducono il supporto agli enti locali, avviando al contrario processi di decentramento amministrativo. Ciò non vuol dire che gli amministratori locali siano i soli a definire le linee di sviluppo urbano. Detengono, sì, una maggiore autonomia ma intorno alla questione della competitività urbana si aggrega una pluralità di interessi e le relazioni tra le scale di governo si articolano in maniera diversa, sottolineando "l'interdipendenza dei diversi livelli di intervento e l'importanza delle relazioni che collegano attori locali e reti di diversa ampiezza e livello" (Vicari e Moulaert, 2009, 60).

In questo contesto l'Unione Europea svolge un ruolo attivo nello sviluppo locale producendo normative, direttive e introducendo forme di finanziamento relative ad obiettivi di competitività economica ma anche di coesione sociale, ritenuti due aspetti interdipendenti e complementari del processo di sviluppo.

Così sui processi di trasformazione e di sviluppo urbano tendono a convergere le azioni di una pluralità di interessi e di una molteplicità di livelli di governo. Lo stato tende a ridurre il proprio controllo a favore di un passaggio di autorità verso altri attori: l'UE, la società civile, gli attori economici e allo stesso tempo si registra un orientamento verso la privatizzazione del processo di governance e la creazione di élite locali che mirano ad una spettacolarizzazione delle politiche per favorire l'incremento di accumulazione del capitale, un capitale che per diventare produttivo ha bisogno di radicarsi in un posto, in una configurazione territoriale, fissarsi nello spazio e diventare ambiente costruito orientando lo sviluppo della città verso la rivalutazione immobiliare e la rendita urbana. Questo modello di sviluppo è stato associato alla realizzazione di grandi progetti (UDP – Urban Development Projects) che hanno interessato la trasformazione di porzioni definite di territorio urbano destinate a residenze per le élite, centri commerciali, spazi espositivi contrapposti e separati rispetto ad aree ritenute di minor pregio e abbandonate. Moulaert et al. (2002) propongono un'analisi degli UDP come lente di ingrandimento attraverso cui è possibile osservare come l'interazione fra globale,

nazionale e locale diventa visibile a livello urbano, come questi tre livelli si combinano nella costruzione di nuovi ambienti socio-economici.

In questo contesto la ricostruzione dei processi decisionali diventa particolarmente complessa e articolata dal momento che l'aumento della connessione e dell'interdipendenza tra istituzioni che operano a diverse scale geografiche e un maggiore coinvolgimento di attori privati ampliano considerevolmente il numero degli attori coinvolti nel processo decisionale.

Le prospettive di governance e di *multilevel governance* in particolare forniscono gli strumenti concettuali per indagare le principali trasformazioni avvenute nell'ambito delle politiche urbane: da un lato, infatti, permettono di abbandonare spiegazioni fondate sul ruolo di forze impersonali legate alla struttura statale o al funzionamento del mercato, evidenziando il ruolo svolto da singoli attori nel favorire o meno determinati esiti; dall'altro, attraverso la prospettiva della MLG, è possibile osservare l'eventuale coinvolgimento di attori (sia pubblici che privati, sia collettivi che individuali) che operano a diverse scale geografiche. Se le città sono il luogo in cui i capitali nazionali ed internazionali possono "atterrare" per realizzarsi e sviluppare profitto, allora la mappa degli attori che potenzialmente insistono sul territorio si allarga verso l'alto, alle istituzioni e ai privati che operano a livello sovra locale.

2.2. I casi e il contesto

Indagare le dinamiche relative ai processi decisionali in una prospettiva di governance richiede, oltre all'individuazione degli attori (sia collettivi che individuali) che vi hanno preso parte, anche la ricostruzione delle relazioni formali e informali che intercorrono fra tali attori, le linee lungo le quali si compongono le alleanze, il consolidamento e il declino della posizione dei diversi attori e l'individuazione delle risorse economiche e relazionali di cui dispongono.

La ricerca è stata condotta attraverso l'approfondimento di studi di caso che permettono la ricostruzione delle reti decisionali inquadrando nel contesto economico, sociale e politico più ampio in cui si strutturano, in modo da restituire una descrizione densa dei meccanismi relazionali.

Al fine di esplorare l'interazione tra diversi livelli di governo, si è scelto di analizzare due casi di rigenerazione di aree industriali dismesse in città italiane per osservare, a parità di contesto nazionale, di caratteristiche istituzionali e legislative, come si strutturano i processi di governance.

Tenuto costante il contesto nazionale si è potuto osservare come le pressioni nazionali e sovranazionali interagiscono con i contesti locali nella trasformazione di aree urbane, in modo da capire se i processi decisionali relativi a questi temi sono effettivamente il risultato di un ampliamento della pleora di attori coinvolti e di modalità di interazione negoziale. Si è scelto quindi di operare una comparazione tra due aree tradizionalmente contrapposte (nord e sud Italia) ma entrambe interessate da forti processi di industrializzazione prima e deindustrializzazione poi. I processi decisionali individuati, relativi alla trasformazione della ex Breda Siderurgica a Sesto San Giovanni e l'area della ex Federconsorzi a Bagnoli, quartiere occidentale di Napoli, si svolgono negli stessi anni (1993 – 1998 circa) e sono entrambi processi decisionali conclusi, considerati, almeno sotto l'aspetto della realizzazione dei progetti, un successo. Proprio il loro esito positivo consente di cogliere con maggiore chiarezza le logiche di azione dei vari attori all'interno del processo decisionale e di indagare sugli aspetti formali e informali delle dinamiche relazionali.

Nello stesso periodo in cui il processo di dismissione delle due aree giunge al culmine, cambia la struttura del governo locale, con l'introduzione della legge 81 del 1993 che modifica il sistema elettorale prevedendo l'elezione diretta del sindaco. Sia Napoli che Sesto San Giovanni vedono la propria amministrazione comunale eletta nel 1993 attraverso questo nuovo sistema che attribuisce nuovi poteri e nuova autonomia alla figura del sindaco.

L'innovazione del sistema elettorale sembra dare un impulso positivo alla politica locale italiana. Il periodo precedente concluso con Tangentopoli che ha segnato la fine della prima Repubblica era stato caratterizzato da una forte instabilità

delle giunte comunali, fortemente influenzate dai partiti che costituivano le coalizioni locali. La nuova normativa rafforza il rapporto tra cittadini e sindaci eletti e scardina, almeno apparentemente nella fase iniziale della riforma, il modo in cui il sistema dei partiti teneva in scacco le giunte. Questi cambiamenti si traducono in una maggiore stabilità delle giunte comunali, che iniziano ad essere costituite più da uomini di fiducia del sindaco scelti per le loro competenze tecniche che da uomini designati dai partiti.

Quello che rende le due aree diverse è il contesto politico, economico e sociale locale e la proprietà delle due aree analizzate, pubblica nel caso della Breda che però si trova in un contesto in cui l'industrializzazione è prevalentemente di iniziativa privata e vede un forte dinamismo a livello imprenditoriale; e privata nel caso dell'area Federconsorzi che, al contrario, si trova in un contesto in cui l'industrializzazione è principalmente il frutto dell'insediamento di grandi industrie pubbliche che rappresentano lo strumento attraverso cui si cerca di ovviare ad un sistema imprenditoriale e manifatturiero estremamente frammentato.

La Stalingrado d'Italia è una delle culle della produzione industriale e di un'organizzazione sindacale capace di tenere insieme e coordinare la grande quantità di operai che vivono in una città i cui tempi sono scanditi dalla sirena delle fabbriche. La presenza di operai fortemente sindacalizzati rappresenta anche la base elettorale di un'amministrazione comunale che è tradizionalmente caratterizzata da una maggioranza di sinistra con una forte componente comunista. Anche se dal punto di vista politico Sesto San Giovanni rappresenta una peculiarità nell'area, dal punto di vista economico la città, e questa è la principale differenza rispetto all'esperienza dell'Italsider a Bagnoli, non è una realtà isolata ma immersa in un sistema produttivo industriale molto più ampio che rende il mercato del lavoro molto dinamico.

D'altra parte, alcune caratteristiche di Bagnoli rendono il quartiere simile, per alcuni aspetti, alla città industriale: il rapporto quasi totalizzante del quartiere con la fabbrica, la vasta presenza dei sindacati, la grande percentuale di operai residenti all'interno del quartiere che lo caratterizzano fortemente dal punto di vista politico. E' una similitudine che però non va molto oltre dal momento che, per il resto, Bagnoli si trova in un contesto urbano e regionale in cui la frammentazione del

tessuto produttivo, industriale e manifatturiero, in una molteplicità di piccole e piccolissime imprese, pregiudica la formazione di una forte identità intorno all'appartenenza alla classe operaia. La povertà del sistema economico fa sì che l'occupazione in fabbrica (così come gli ammortizzatori sociali nella fase di dismissione) sia considerata un privilegio. Di questa situazione ha risentito anche la rappresentatività del sindacato che per quanto dotato di una forte capacità contrattuale rappresentava solo una parte, per quanto ampia, del bacino elettorale della città. Nonostante il quartiere di Bagnoli sia stato sempre orientato politicamente a sinistra, l'amministrazione comunale è stata governata spesso, a partire dal secondo dopoguerra, da giunte democristiane più orientate ad assecondare l'interesse privato degli imprenditori immobiliari locali che a rispondere a bisogni economici e sociali della popolazione e a delineare una strategia di sviluppo per la città.

2.3. Quesiti di ricerca e rilevazione dei dati

La ricerca si è focalizzata sull'analisi del modo in cui le reti locali si organizzano per favorire un certo tipo di trasformazione urbana e si espandono in maniera verticale e/o inglobando diversi attori locali. Quali tipologie di attori vengono coinvolti (partiti, organizzazioni sociali di rappresentanza, forse imprenditoriali locali,...)? Che tipo di rapporto interviene fra gli attori coinvolti (cooperazione, opposizione,...)? Nel caso in cui si costituiscano delle reti cooperative, queste restano durature nel tempo raggiungendo un certo grado di istituzionalizzazione o sono piuttosto volatili e *project-oriented*? A quali agende politiche rispondono gli attori coinvolti nel processo decisionale e quale prevale e perché?

Per rispondere a queste domande la ricerca si è avvalsa di una pluralità di fonti. In primo luogo è stata esaminata la letteratura esistente sui casi e la

documentazione prodotta da enti istituzionali ed attori coinvolti (Accordi di programma, convenzioni, verbali di consigli comunali, varianti urbanistiche). Su questa base è stata costruita un'intervista semi-strutturata che è stata somministrata agli osservatori privilegiati. Questi sono stati individuati tra coloro che hanno preso parte direttamente al processo decisionale o che, per il ruolo ricoperto all'epoca della trasformazione, avevano una visione d'insieme del processo in corso. Per ogni caso sono state svolte circa venti interviste (la maggior parte delle quali audioregistrate) dirette prevalentemente a:

- Attori che hanno preso parte al processo decisionale che all'epoca ricoprivano incarichi istituzionali (in amministrazione comunale, Provincia, Regione, Parlamento).
- Sindacalisti
- Urbanisti
- Per l'area ex Breda: uno degli imprenditori che opera attualmente sull'area, un dirigente dell'istituto di credito che ha finanziato le piccole e medie imprese insediate e i dirigenti dell'Agenzia Milano Metropoli
- Per l'area ex Federconsorzi: i dirigenti della Fondazione Idis

Le interviste hanno mirato a ricostruire innanzitutto il modo in cui si è giunti alla definizione del tipo di trasformazione da realizzare, quali erano le idee alternative proposte, da quali attori erano supportate e quali sono state le modalità attraverso cui i progetti realizzati si sono affermati. Le testimonianze di urbanisti e dirigenti degli uffici urbanistici dei Comuni hanno permesso di ricostruire la normativa urbanistica di riferimento, le varianti che si sono rese necessarie, il modo in cui il progetto è stato (eventualmente) inquadrato in un'idea più complessiva di trasformazione della città e il dibattito politico che lo ha accompagnato. Sono state così ricostruite le linee di demarcazione fra le diverse posizioni emerse in ambito istituzionale, nella società civile ed il ruolo dei partiti (e del sindacato a Sesto San Giovanni) nella strutturazione delle alleanze politiche. Attraverso le interviste con i rappresentanti di istituti di credito, delle istituzioni, della Fondazione Idis e dell'Agenzia Milano Metropoli è stato possibile ricostruire il flusso e le fonti dei

finanziamenti, sia pubblici che privati di cui i due processi di trasformazione hanno usufruito, e, soprattutto, gli attori che ne hanno effettivamente disposto. Nella ricostruzione della struttura di relazioni multilivello è stata fondamentale l'individuazione degli attori che, avendo ricoperto una pluralità di ruoli nelle istituzioni coinvolte nel processo decisionale, hanno fatto da "interfaccia" fra i vari livelli coinvolti.

L'accesso al campo per la realizzazione delle interviste non ha avuto grosse difficoltà, legate anche al fatto che i due processi decisionali fossero già conclusi e, per quanto riguarda le interviste relative all'area Breda, al fatto che queste sono state effettuate prima dell'inizio dell'inchiesta giudiziaria legata alla riqualificazione delle aree Falck. Più complesso è stato l'incontro con alcuni attori coinvolti nella trasformazione dell'area Federconsorzi; qui le difficoltà sono state dovute alle ripercussioni che ha ancora oggi la temporaneità della licenza edilizia di cui la Fondazione Idis dispone per parte dei suoli su cui sorge Città della Scienza e che è alla base di una contrapposizione latente con l'amministrazione comunale e di rivendicazioni aperte da parte della società civile per il ripristino della spiaggia pubblica.

Questo materiale è stato integrato dalla rassegna stampa, svolta per lo più su quotidiani locali (Nuova Sesto, Il Diario, Il Corriere di Sesto per Sesto San Giovanni; Repubblica Napoli, Il Mattino, Il Corriere del Mezzogiorno per Bagnoli) pubblicati tra il 1992 e il 1997.

2.4. Analisi dei dati

Il materiale emerso dalle interviste è stato utilizzato per la ricostruzione dei due processi decisionali, presentati secondo una suddivisione in fasi che rispecchiano le svolte significative dei due processi. Tali svolte sono state identificate in relazione a momenti salienti: la definizione del progetto di trasformazione da realizzare che si

afferma rispetto alle altre proposte, la nascita/affermazione dell'ente che guida la trasformazione, la risoluzione di nodi problematici o di contrapposizioni che bloccano il processo di trasformazione, il passaggio alla configurazione attuale.

Accanto alla ricostruzione del processo decisionale sono stati descritti il ruolo e la natura dei principali attori che vi hanno preso parte, mettendo in evidenza le relazioni reciproche e analizzando, nella comparazione fra i due casi, le modalità di governance emerse in base alla natura delle reti organizzate, la presenza di dinamiche concertative o oppostive, la durata nel tempo della configurazione di relazioni costituita.

3. La trasformazione dell'area Breda

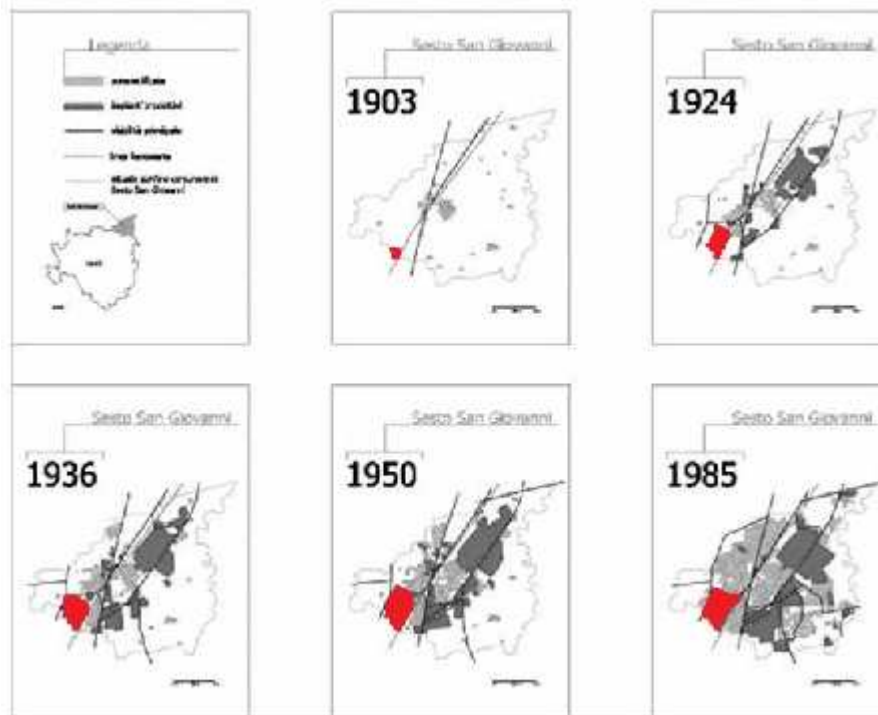
3.1. Il contesto: il Nord Milano

Il territorio di Sesto San Giovanni si trova a nord di Milano, in un'area caratterizzata da un'intensa presenza di industrie sin dalla fine del XIX secolo e collocata lungo l'asse di sviluppo che, partendo dal complesso Pirelli-Bicocca, saliva a nord attraversando la stessa Sesto San Giovanni, procedendo verso Monza e concludendosi in Brianza. La disponibilità di grandi aree e la vicinanza della linea ferroviaria Milano - Monza favorì l'insediamento di attività produttive che richiedevano strutture di grandi dimensioni, in particolare nei settori siderurgico, metalmeccanico, elettromeccanico e della gomma. Il processo di industrializzazione dell'area si intensificò presto, nei primi anni del '900, con la realizzazione di due piani di lottizzazione industriale di iniziativa privata: il "Quartiere industriale Nord Milano" promosso, nel 1900, dalle società Pirelli, Breda e Banca Commerciale in convenzione con il Comune di Milano ed il "Nuovo quartiere industriale raccordato", predisposto, nel 1910, dalla Società Anonima Nord Milano, attraverso cui si insediarono gli stabilimenti Ercole Marelli, Falck e OSVA (Cadioli, 1976).

Il territorio a cavallo del confine fra Sesto San Giovanni e Milano si configurava quindi come un'area fortemente omogenea per epoca di insediamento delle fabbriche, impianto urbanistico, caratteristiche delle imprese insediate, le fasi e i tempi dell'evoluzione storica.

Per quanto riguarda il comune di Sesto San Giovanni, la sua trasformazione da borgo rurale ad uno dei principali centri industriali del paese fu tale da plasmare l'intera struttura produttiva, sociale e territoriale dell'area.

Fig. 3.1. Evoluzione dell'area urbana di Sesto San Giovanni e dello stabilimento Breda (in rosso)



Fonte: Elaborazione su immagine da Loffi Randolin, L. (2009)

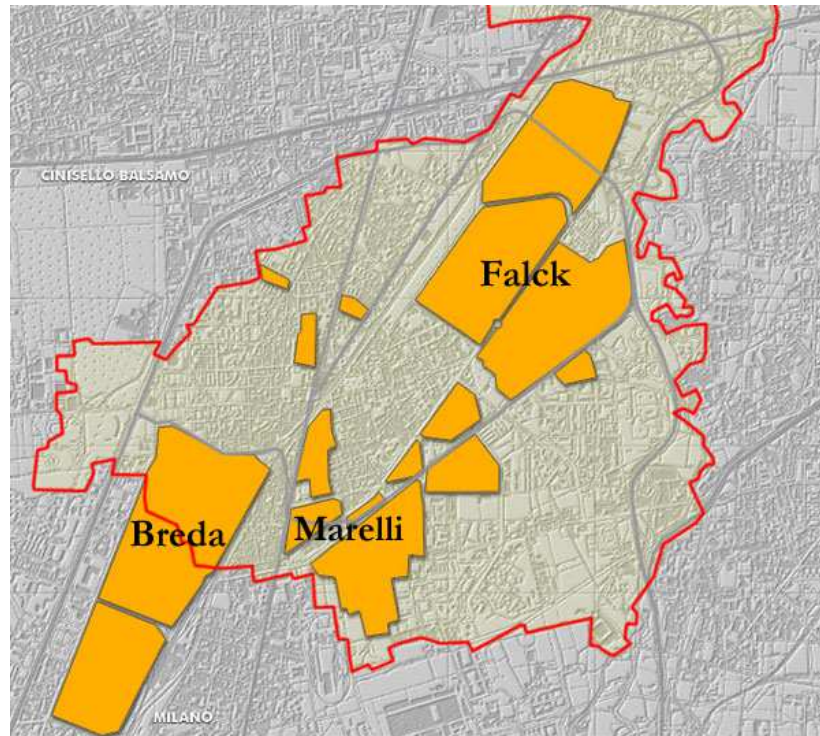
Nel corso del '900, infatti, il suolo occupato dai siti industriali crebbe notevolmente fino ad occupare un quarto del territorio comunale (3 milioni di mq su 11,8 milioni di mq).

La maggior parte delle strutture produttive si raggruppava intorno a tre poli principali:

- La Breda, industria metalmeccanica e siderurgica, collocata a sud ovest del territorio comunale a cavallo del confine con Milano;
- La Ercole e la Magneti Marelli, a sud, in prossimità del centro urbano e su uno dei principali assi viari (Viale Monza) che collegano Sesto San Giovanni e Milano, che producevano rispettivamente apparecchi elettromeccanici e componentistica automobilistica;

- Le Acciaierie Falck, che avevano un'estensione di circa un milione e mezzo di mq ed insistevano su una parte molto centrale del territorio comunale.

Fig. 3.2. Le principali aree industriali di Sesto San Giovanni



Fonte: www.sestosg.net

L'intensificarsi dell'attività produttiva provocò l'arrivo di lavoratori da altre provincie lombarde e regioni d'Italia. Da questo punto di vista i dati del periodo intercorso tra le due guerre sono estremamente significativi. Nel corso degli anni '30, infatti, il numero dei residenti e quello degli addetti all'industria erano quasi coincidenti: la vita cittadina era quindi fortemente imperniata sui ritmi della fabbrica, sul susseguirsi dei turni e organizzata intorno a luoghi per il tempo libero e istituti di formazione ideati appositamente per gli operai e le loro famiglie. L'incremento demografico fece aumentare di molto, soprattutto a partire dagli anni '50, le aree destinate ad alloggi per gli addetti alle lavorazioni, per cui, nel complesso, le aree

edificate (considerando sia quelle industriali che quelle residenziali) arrivarono a ricoprire 10 milioni di mq, provocando una forte carenza di aree destinate a servizi e a verde pubblico, che avrebbe caratterizzato tutta la storia urbanistica di Sesto San Giovanni.

Tab. 3.1. Residenti e addetti all'industria a Sesto San Giovanni – Dati censimento

Anno	1901	1921	1936	1951	1961	1971	1981	1991	2001
Residenti	6.786	17.781	35.905	45.027	71.497	92.053	95.833	86.721	78.850
Addetti all'industria	-	15.577*	32.685**	28.268	31.349	22.196	16.860	15.372	10.533

*1927

**1937

La presenza dell'industria, plasmò a tal punto l'organizzazione economica e sociale della città che Sesto San Giovanni guadagnò l'appellativo di "Città delle Fabbriche". A partire dal secondo dopoguerra, Sesto San Giovanni mantenne la sua capacità attrattiva (il picco demografico si avrà all'inizio degli anni '80), mentre la percentuale di addetti all'industria iniziò a diminuire sensibilmente.

Dopo una fase di declino dovuta alle difficoltà della riconversione del secondo dopoguerra, la produzione industriale ebbe il suo momento di massima espansione fra la fine degli anni '50 e l'inizio degli anni '60; tuttavia, già alla fine di quello stesso decennio, il ridimensionamento della Breda aprì la strada verso la ristrutturazione dell'intero sistema industriale. Tra gli anni '70 e gli anni '80, entrò in crisi la produzione nei settori più trainanti dell'area, quelli della siderurgia e dell'acciaio. La crisi petrolifera aveva infatti provocato un forte aumento dei costi di produzione e conseguenti difficoltà di gestione economica degli impianti industriali⁵. I segnali di rallentamento del sistema industriale si acuirono negli anni '80, quando il

⁵ Segni di questa prima fase di crisi del settore industriale sono la chiusura dello stabilimento Falck Vulcano nel 1975 e la chiusura della Ercole Marelli e della Magneti Marelli tra l'82 e l'83.

nascente processo di integrazione dei mercati europei inquadrava il sistema manifatturiero nazionale in un contesto più ampio in cui si segnalava un eccesso di produzione, in particolar modo dell'acciaio, motivo per cui l'Unione Europea operò dei tagli alla quota produttiva dell'Italia. La crisi continuò dopo il 1989, quando il sistema manifatturiero europeo iniziò a risentire della concorrenza della grande industria dell'Europa orientale che si affacciava ai mercati occidentali a seguito della caduta del muro di Berlino; allo stesso tempo, l'esigenza di una riduzione dei costi di produzione apriva la strada verso la ricerca di manodopera a costi inferiori e al conseguente decentramento produttivo.

La crisi occupazionale che accompagnò questi eventi fu drammatica dal punto di vista della quantità di lavoratori espulsi dalla produzione; tuttavia molti operai riuscirono a ricollocarsi all'interno delle piccole e medie imprese che caratterizzavano il panorama economico-produttivo del territorio; in altri casi, l'uscita definitiva dal mercato del lavoro venne facilitata attraverso lo stanziamento di ammortizzatori sociali a favore dei pre-pensionamenti. Alla crisi occupazionale seguì un declino demografico: la perdita di attrattività del territorio si concretizzò in un decremento della popolazione residente (cfr. tab.1).

Nel 1996 la definitiva chiusura degli stabilimenti Falck evidenziò l'urgenza di un piano per il riutilizzo delle aree dismesse capace di guidare la trasformazione non solo della struttura economica ma anche dell'identità della città⁶. Sesto San Giovanni si trovò di fronte alla difficoltà / opportunità di dover gestire tre milioni di metri quadri di aree dismesse e alla sfida di coniugare la valorizzazione del patrimonio storico e culturale della città, formatosi intorno allo sviluppo delle grandi fabbriche con il più complessivo cambiamento dell'economia imperniato sullo sviluppo di attività di servizi alle persone e alle imprese.

L'area Breda è stata una delle prime aree la cui funzione è stata ridefinita e la cui ristrutturazione è proceduta piuttosto velocemente. Quali sono state le prospettive e gli interessi che hanno guidato la trasformazione? Quali sono stati gli attori

⁶ Già prima del vero e proprio smantellamento dei grandi sistemi di produzione industriale la crisi produttiva lasciava prefigurare la necessità di un piano di riutilizzo delle aree dismesse, che, in alcuni casi, venne proposto dalla stessa direzione dell'azienda (ad esempio nel caso Falck), in altri fu legato all'iniziativa degli enti pubblici (come nel caso dell'accordo di programma per l'area Breda).

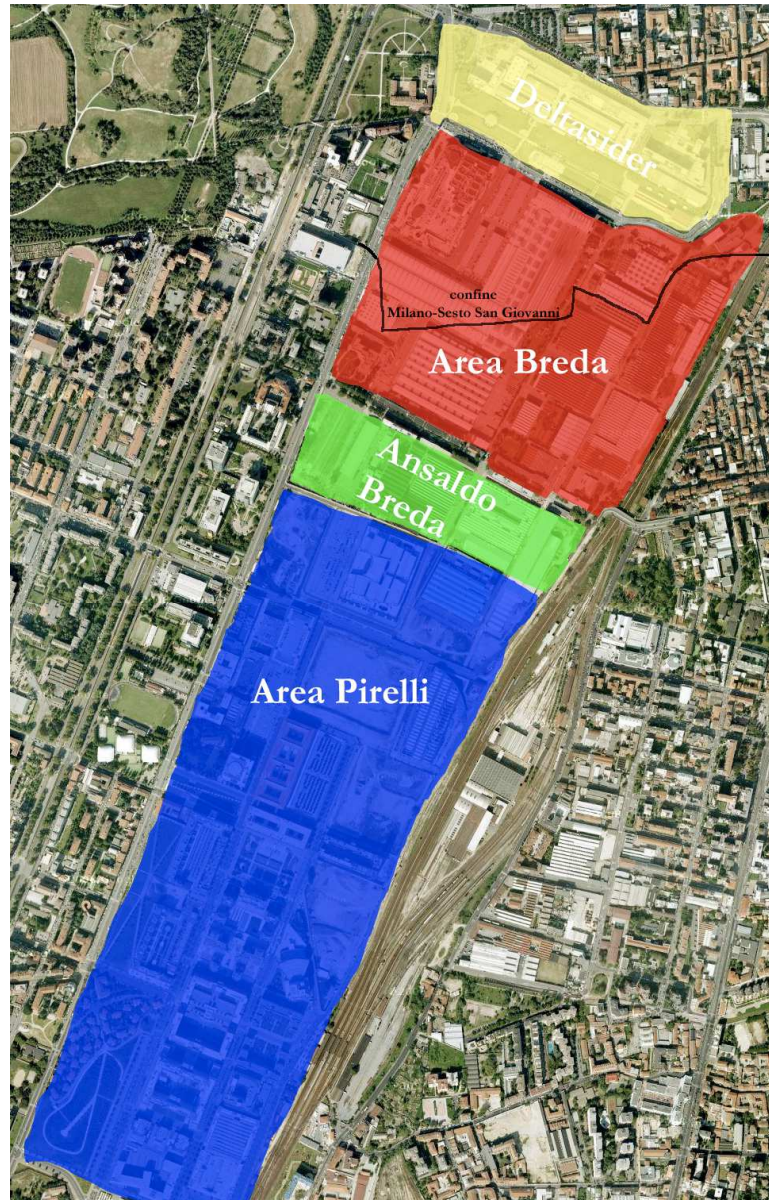
rilevanti? Perché hanno prevalso determinati orientamenti e non altri? Quali sono stati gli elementi che hanno favorito la rapida (se paragonata ad alcuni interventi odierni) trasformazione dell'area? Per quali aspetti può definirsi una trasformazione riuscita e per quali no?

3.2. L'area Breda

L'area Breda è un grande comprensorio di 400.000 mq che si trova sul confine tra il Comune di Milano e quello di Sesto San Giovanni. E' delimitata a sud dall'area Pirelli-Bicocca, a sud est dalla ferrovia Milano-Monza, a ovest da Viale Sarca (in Milano) e via Milanese (Sesto San Giovanni), a nord da interventi produttivi e da via Carducci di Sesto. Nella zona nord vi si trova inoltre il Parco Torretta (ex Deltasider) già oggetto di interventi di riqualificazione.⁷ (Fig. 3.3).

⁷ La trasformazione dell'area ex-Deltasider viene trattata più diffusamente nel paragrafo "La politica urbanistica a Sesto San Giovanni".

Fig. 3.3. L'area industriale sul confine Milano – Sesto San Giovanni

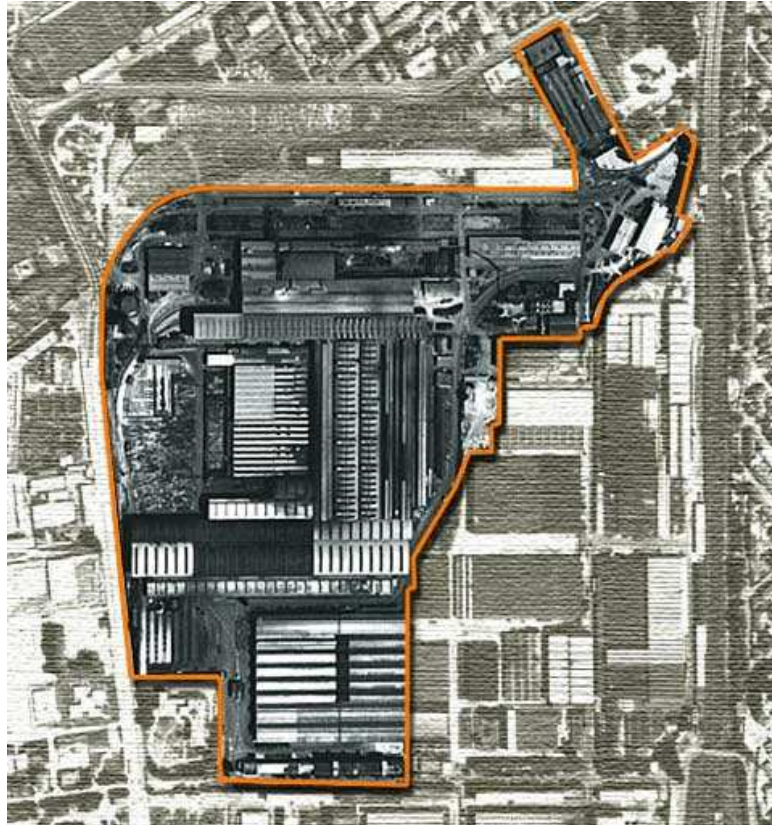


Nel corso degli anni '80, la Breda si avviava verso la fine del suo ciclo produttivo per cui, all'inizio del decennio successivo rimanevano attive soltanto alcune lavorazioni con un numero ridotto di addetti⁸, tra cui la Breda Siderurgica (240.000 mq) in fase

⁸ Restavano attivi alla fine degli anni '80: gli impianti Ansaldo (all'interno del Comune di Milano); gli impianti delle Breda Energia (proprietà del gruppo immobiliare locale) e Breda Fucine (in affitto a Metalcamp) in corso di liquidazione e localizzate nel territorio del Comune di Sesto.

di definitiva dismissione e che sarebbe stata oggetto di trasformazione alla metà degli anni '90.

Fig. 3.4. Area industriale della Breda Siderurgica alla fine degli anni '50



Fonte: Sito web Cimimontubi spa – www.cimimontubi.it

3.3. Le fasi della trasformazione

La vicenda della trasformazione dell'area Breda si svolge in un arco temporale relativamente breve, tra il 1992 ed il 1997: è in questi anni che prende corpo la discussione relativa al futuro dell'impianto industriale, si realizzano gli accordi tra i diversi attori coinvolti e si definiscono le destinazioni d'uso dell'area.

Nel periodo immediatamente precedente alla dismissione, il dibattito sulla trasformazione della Breda venne per un certo tempo rimosso dall'attenzione pubblica. Da un lato, le rappresentanze sindacali, molto forti all'interno della fabbrica, cercavano di allontanare il momento della chiusura e difendere l'occupazione; dall'altro, le istituzioni locali stavano impegnando le proprie risorse ed energie per pensare al futuro dell'area Falck Vulcano, dismessa dalla metà degli anni '70.

Nel frattempo, il territorio comunale era stato interessato da ulteriori processi di dismissione di impianti industriali, rispetto ai quali si era intervenuti attraverso piani puntuali di recupero previsti dalle leggi regionali L.R. 22/86 e L.R. 23/90 (cosiddette rispettivamente Legge Verga e Legge Adamoli) che promuovevano Programmi Integrati di Recupero (PIR) del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente.

Alla fine degli anni '80 ci si rese conto che l'approccio legato alla trasformazione di singole aree non era più sostenibile, dal momento che la grande estensione di territorio liberato rendeva necessario ripensare il recupero delle aree dismesse in maniera strategica e organica rispetto alla struttura complessiva del territorio comunale, anche in vista del forte aumento della disoccupazione che rendeva necessario ripensare le funzioni e le linee di sviluppo economico della città. Per questi motivi l'amministrazione comunale decise di predisporre un nuovo piano regolatore affidandone la scrittura allo studio di architettura Gregotti che era già stato incaricato della trasformazione dell'area Vulcano dal Comune di Sesto San Giovanni nel 1988 e di quella della Pirelli-Bicocca dalla Pirelli nel 1985.⁹ La Breda era esattamente al centro di questi due progetti, lungo l'asse del vecchio quartiere industriale raccordato.

⁹ All'inizio degli anni '80 anche l'area Pirelli era in dismissione; l'azienda indisse allora un concorso internazionale per definire un progetto di riqualificazione dell'area: vincitore del concorso e realizzatore del progetto fu lo studio "Gregotti Associati International". La trasformazione dell'area, che interessa una superficie di 960.000 mq, ha previsto la realizzazione del polo universitario dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca, il Teatro degli Arcimboldi, centri di ricerca, un centro commerciale con cinema multisala, una sede espositiva (Hangar Bicocca), nuove abitazioni e circa 300.000 metri quadrati dedicati a verde, servizi pubblici e parcheggi.

La prima bozza di PRG che Gregotti propose alla giunta Bassoli¹⁰ prevedeva un disegno molto simile a quello della Bicocca. Le nuove proposte di trasformazione vennero espresse nel Documento Programmatico per la revisione del Piano Regolatore Generale (febbraio 1989) in cui si proponeva di valorizzare la vicinanza al centro dell'area metropolitana, la disponibilità di aree strategiche e la ricchezza del sistema infrastrutturale nell'ottica di creare un *trait d'union* con la vicina realizzazione della Tecnocity nelle aree Pirelli e la sua concentrazione di attività innovative. L'idea era quella di una grande direttrice Bicocca – Breda – Falck Vulcano, funzionale ad una progettazione che aveva come scala di riferimento l'intera area metropolitana e che prevedeva, per la Breda, il mantenimento della destinazione produttiva con l'impegno a valutare eventuali trasformazioni a partire dalla considerazione della grande superficie unitaria, prima di pensare ad un frazionamento in unità minori e di interesse esclusivamente locale¹¹.

Tuttavia le intenzioni dell'amministrazione comunale erano orientate alla riconferma di Sesto come "Città del Lavoro" (dove per lavoro si faceva implicito riferimento al settore manifatturiero) attraverso la riconferma di spazi destinati ad una funzione produttiva industriale evitando di assecondare la trasformazione in senso terziario e residenziale che stava invece caratterizzando le aree Marelli, più centrali e già in trasformazione grazie alle leggi regionali speciali in materia urbanistica. L'amministrazione comunale chiese quindi a Gregotti di costruire un PRG intorno alle due grandi aree produttive Falck e Breda.

¹⁰ Fiorenza Bassoli (PCI) è stata sindaco di Sesto San Giovanni dal 1985 al 1994; alla fine degli anni '90 la giunta aveva una maggioranza data da un'alleanza PCI-PSI.

¹¹ L'area Bicocca – Sesto San Giovanni era anche una delle due direttrici di sviluppo (insieme a quella in direzione Nord-Ovest – Sud-Est lungo il tracciato del Passante Ferroviario da Rho e Bovisa verso Vittoria, Montecity, Rogoredo, San Donato) individuate dal rapporto preliminare del Piano Direttore Territoriale Provinciale presentato nel giugno 1991. Tale Piano proponeva uno sviluppo dell'area metropolitana in direzione di un maggiore policentrismo con l'insediamento di attività innovative in aree dismesse e altamente accessibili.

3.3.1. Il dibattito precedente all'approvazione del PRG (1987-1993)

Tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90, il tema della trasformazione dell'area Breda si trovava all'intersezione fra due dibattiti che animavano i principali attori locali e lo scontro all'interno dell'amministrazione comunale.

Il primo dibattito era quello riguardante la pianificazione urbanistica. Sulla scia dei precedenti interventi, gli operatori immobiliari locali rivendicavano la necessità di interventi puntuali che sfuggissero agli iter burocratici e ai vincoli di una pianificazione complessiva della città che sarebbero seguiti all'approvazione del PRG. All'interno dell'amministrazione comunale questi interessi trovavano voce in gran parte del PSI (che era all'interno della maggioranza nelle giunte Bassoli) cui il principale operatore immobiliare di Sesto era da sempre vicino. Allo stesso tempo venivano mosse delle critiche alla giunta PCI-PSI accusata di non governare la trasformazione e di lasciare campo libero all'iniziativa privata. La critica veniva da parte del PCI, dai verdi e dopo, con la nuova giunta, da Rifondazione Comunista (supportata anche dal sindacato che vedeva di buon occhio una sottrazione di arbitrarietà a privati orientati a prediligere funzioni residenziali e uffici). Questa critica si era poi sostanziata, nel novembre del 1993, in una richiesta di scioglimento della giunta, a cui era seguito un periodo di commissariamento e votazioni anticipate.

L'altro dibattito sulla trasformazione della città era invece legato alla tipologia delle funzioni da insediare sulle aree lasciate libere. Qui si confrontavano due posizioni che si opponevano entrambe ad una visione di Sesto San Giovanni come città satellite di Milano proponendo che la città dovesse mantenere una sua identità produttiva; tuttavia le modalità attraverso cui realizzare quest'obiettivo erano diverse. Da un lato vi era l'influenza di quanto accadeva sull'area Pirelli-Bicocca, rispetto alla quale, oltre ad un legame storico (quartiere industriale raccordato) e urbanistico (contiguità con le aree industriali Ansaldo-Breda) c'era un legame progettuale (il coinvolgimento dello studio di architettura Gregotti). Una delle idee di trasformazione della città, che avrebbe interessato in particolare l'area Breda in virtù della sua collocazione sul confine con Milano, era quella di una Tecnocity in cui avrebbe trovato spazio la promozione delle nuove tecnologie e del terziario avanzato,

un progetto che riprendeva le fila della trasformazione in corso nell'area Pirelli-Bicocca (che coniugava funzioni residenziali e di terziario avanzato legate all'università e ad istituti di ricerca) e si collegava al vicino distretto audio-visivo di Cologno Monzese. Questa idea, supportata principalmente dall'Agenzia di Sviluppo Nord Milano (ASNM) e dal suo primo presidente, era orientata a fare di Sesto San Giovanni una "Città della Comunicazione" puntando sullo sviluppo del terziario e della comunicazione attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie¹². Dall'altro lato c'era una forte pressione da parte del sindacato, della Fiom in particolare, sulla necessità di tenere a Sesto San Giovanni delle attività produttive di tipo manifatturiero in grado di assorbire almeno parzialmente la fuoriuscita di operai dalle grandi fabbriche, in particolare dalla Falck, che in quel periodo (dagli inizi degli anni '90 fino al 1996) stava concludendo la fase di chiusura. L'esigenza era quindi di richiamare sul territorio sestese nuove attività di tipo manifatturiero per tenere salda l'identità locale. Entrambe queste visioni sottolineavano l'importanza di rilanciare il carattere produttivo di Sesto San Giovanni, ma mentre la prima era favorevole all'introduzione di nuove tipologie di lavoro, in particolare del terziario avanzato, l'altra era legata al mantenimento del lavoro nel senso tradizionale del termine, quello all'interno delle fabbriche.

Intanto tra il 1992 e il 1993 il governo Amato e il Ministero alle Partecipazioni Statali con a capo De Michelis, operarono una razionalizzazione dell'industria siderurgica di Stato per cui la Breda Siderurgica venne messa definitivamente in liquidazione diventando un nodo che doveva essere necessariamente sciolto. Nel frattempo la situazione economica di Sesto San Giovanni mobilitò gli attori locali spingendoli ad attivarsi a livello nazionale per fare in modo che la città venisse riconosciuta come area di crisi legata alla dismissione industriale. In questo modo, attraverso la legge 236/93, che istituiva un Fondo per lo

¹² Il progetto di collegamento della trasformazione della Breda a quella della Bicocca era avversato non soltanto per un disaccordo sulle funzioni da insediare nell'area ma soprattutto in relazione alla necessità di rivendicare l'indipendenza della politica urbanistica sestese da quella milanese. Gli imprenditori locali temevano che un legame troppo stretto con Milano avrebbe ridotto il loro campo d'azione (Il Diario, 1989, 1992, 1993).

Sviluppo per progetti in aree di crisi industriale, fu possibile ottenere finanziamenti nazionali a favore della riconversione.

3.3.2. Il Piano Regolatore Generale (1994)

Le elezioni comunali anticipate del 1994 sbloccarono la situazione di impasse in cui si trovava l'iter di approvazione del Piano Regolatore: alla formazione della nuova maggioranza, formata da Rifondazione Comunista e Democratici di Sinistra (i socialisti erano passati all'opposizione), seguì l'approvazione del PRG nel novembre del 1994¹³. Dal punto di vista della regolazione urbanistica prevalse quindi l'idea del ridisegno di un piano complessivo della città; dal punto di vista delle funzioni da insediare si affermò la posizione del sindacato che trovava una facile interlocuzione con i partiti di maggioranza. Infatti, le norme contenute nel PRG erano soprattutto il frutto della scuola di pensiero condivisa dalla maggioranza (all'epoca Rifondazione Comunista) e dai sindacati di confermare Sesto San Giovanni "Città del lavoro" accantonando l'idea delle demolizioni delle strutture industriali previste dalla prima bozza del Piano Gregotti e optando per il recupero dell'identità produttiva sia dal punto di vista della memoria storica (con la creazione del Museo del Lavoro e del Parco Archeologico) sia dal punto di vista delle attività insediate sulle aree dismesse: il PRG prevedeva, infatti, la riconferma di tutte le aree produttive privilegiando così il mantenimento di attività manifatturiere rispetto a campi innovativi nel terziario¹⁴.

¹³ Nel '93 alla Giunta Bassoli seguì l'amministrazione Penati che aveva fra i suoi obiettivi prioritari l'approvazione del PRG nei primi 100 giorni dell'insediamento. Precedentemente numerosi attori del territorio avevano avanzato proposte sull'utilizzo delle aree dismesse: la creazione di un centro artigianale o culturale, lo sviluppo di imprese innovative (principalmente nel campo delle nuove tecnologie) e soprattutto di piccole e medie imprese (sindacati), la richiesta di spazi per uffici (ABB); o più in generale l'attrazione di nuovi investitori (Camera di Commercio) e una pianificazione urbana ed economica e del mercato del lavoro (Assolombarda).

¹⁴ Alcune aree sono state riutilizzate per la realizzazione del "Parco Archeologico Industriale" nelle aree ex Breda – il Carroponte, la torre dei modelli (oggetto di un PRUSST – Programma di Riqualficazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio) e il Mage (intervento effettuato nell'ambito dell'Accordo di Programma tra Comune, Provincia e Regione sulla base di un contributo FRISL - Fondo di Ricostituzione Infrastrutture Sociali in Lombardia). Sono stati inoltre recuperati i

Gli obiettivi principali del PRG illustrati dal sindaco erano pienamente compatibili con questa visione e riguardavano:

1. Il mantenimento dei livelli occupazionali
2. La riduzione del debito di verde pubblico della città¹⁵
3. La creazione di posti di lavoro attraverso la riconversione industriale

Il Piano suddivideva le aree produttive di Sesto distinguendo due situazioni¹⁶:

- I poli produttivi confermati: Falck Unione, Falck Concordia e Marelli
- Le aree da trasformare destinate alla riqualificazione del sistema produttivo: Falck Vulcano, Breda, PL Edilmarelli e due ambiti dentro i recinti Unione e Concordia.

Nonostante la collocazione urbana (al confine tra il Comune di Sesto San Giovanni e il Comune di Milano), la dimensione e la proprietà pubblica facessero della Breda un'area strategica per l'intero contesto metropolitano, il PRG approvato chiudeva il possibile confronto sulla trasformazione dell'area Breda definendola "Zona Industriale di Ristrutturazione", prendendo definitivamente le distanze dall'idea proposta nel corso dell'amministrazione Bassoli, che prevedeva per la Breda un disegno simile a quello della Bicocca.

Il mantenimento della destinazione produttiva si inquadra in un piano di trasformazione che considerava l'area come una grande superficie unitaria la cui trasformazione urbanistica avrebbe dovuto prevedere il riassetto complessivo dell'area con l'obbligo di un piano particolareggiato di recupero di iniziativa pubblica. La destinazione d'uso del suolo risultava così ripartita:

- Attività produttive – minimo 60%
- Attività di produzione e ricerca – massimo 30%

capannoni della Breda Energia, di Vetrobalsamo e Marcegaglia e tutti gli edifici acquisiti dall'Agenzia di Sviluppo Nord Milano.

¹⁵ All'epoca dell'approvazione del PRG su 11,8 milioni di mq di territorio comunale, risultano edificati 10,1 milioni di mq : il deficit per i servizi di zona e le attrezzature di interesse generale misurato sugli abitanti è quasi di 2 milioni di mq; il deficit calcolato sulle stanze, è di circa 3.100.000 mq (Cornago, 1995b, OCSE, 1997). .

¹⁶ Accordo di programma LR39/94 per la deindustrializzazione – Piano attuativo Breda Cimimontubi – Relazione illustrativa – Giugno 1996

- Servizi privati a persone o imprese (SPPI) (attività ricettive, piccole attività commerciali, attività terziarie e uffici, attività per il tempo libero) – massimo 10%

Il PRG proposto nel '94 non venne approvato in Regione per motivi tecnici poiché l'ente regionale contestava il mancato pareggio degli standard e il mancato invio dei faldoni del rilievo urbanistico.

Intanto, a seguito del PRG erano state avviate le bonifiche dell'area, risultate particolarmente gravose ed onerose (anche più di quanto era stato previsto negli stabilimenti Falck benché l'area Breda fosse molto meno ampia), che erano state finanziate attraverso un contributo europeo erogato tramite il programma RESIDER¹⁷.

Nello stesso anno la Regione Lombardia aveva approvato la L.R. 30/94 in cui si promuoveva il recupero e la riqualificazione delle aree da destinare a nuovi insediamenti produttivi mediante la conclusione di accordi di programma tra la Regione e i soggetti pubblici interessati e la stipula di convenzioni preliminari con i soggetti attuatori privati¹⁸.

¹⁷Le bonifiche vennero effettuate per una prima parte dalla proprietà (Cimimontubi) e vennero concluse, anche a causa di cambiamenti nella normativa, dalle aziende che avevano acquistato i terreni. RESIDER è un programma di iniziativa comunitaria che promuove la riconversione delle aree siderurgiche e che finanzia risanamento ambientale, recupero delle aree con finalità pubbliche, riutilizzo di edifici dismessi, promozione dell'innovazione nell'industria e nei servizi (PMI, servizi alle imprese)

¹⁸ La L.R. 30/94 prevedeva all'art. 4 "Accordi di programma e convenzioni":

1. La progettazione degli interventi attuativi del programma triennale approvato dal consiglio regionale è subordinata alla preventiva conclusione di accordi di programma tra la regione e i soggetti pubblici interessati, ai sensi della L.R. 15 maggio 1993, n. 14 "Disciplina delle procedure degli accordi di programma", nonché alla stipulazione di convenzioni preliminari con i soggetti attuatori privati interessati per la definizione degli impegni reciproci relativi alla realizzazione dei singoli interventi, al piano finanziario, alla ripartizione degli oneri, ai tempi di realizzazione ed alle caratteristiche delle infrastrutture e degli edifici destinati agli insediamenti produttivi, nonché alle caratteristiche ed ai tempi di realizzazione degli insediamenti produttivi stessi.

2. Per la progettazione degli interventi di particolare rilevanza e complessità inclusi nel programma, la giunta regionale può avvalersi di società specializzate stipulando con le stesse specifiche convenzioni.

3.3.3. Convenzione preliminare Amministrazione comunale - Cimimontubi, acquisizioni private e creazione dell’Agenzia di Sviluppo Nord Milano (1994-1996)

A questo punto l’amministrazione comunale operò per stipulare una convenzione preliminare con la Cimimontubi, la società proprietaria dell’area. La convenzione, tenuto conto della gestione unitaria dell’area e della necessità di un piano particolareggiato di iniziativa pubblica, riguardava un’area di 240.000 mq comprendente parte dell’area Deltasider (per la quale era stata prevista la destinazione d’uso a Parco) e la ex-Breda Siderurgica.

Nella Convenzione si definivano le funzioni da insediare – si prevedeva la realizzazione di un intervento produttivo tramite l’acquisizione di aree (12500 mq) a prezzo convenzionato per l’insediamento di un distretto artigianale – e la cessione di alcuni cespiti immobiliari per le finalità di sostegno all’industrializzazione – in particolare si individuava un edificio che sarebbe stata la sede di attività di supporto alla produzione (BIC, Incubatore, ecc) offerte dall’Agenzia di Sviluppo Nord Milano (art. 2 della Convenzione preliminare)¹⁹.

Tra il 1994 (anno di proposta del PRG) e il 1996 (anno della firma dell’Accordo di Programma e delle controdeduzioni apportate al PRG), la situazione dell’area oggetto della Convenzione cambiò considerevolmente, nonostante i presupposti iniziali, in termini di una accresciuta frammentazione proprietaria. Le aree Breda vennero infatti interessate dall’acquisizione di alcuni lotti da parte di aziende private: in particolare la Vetrobalsamo e il gruppo Brollo-Marcegaglia.

La Brollo-Marcegaglia fu la prima azienda (nel 1999) ad insediarsi dopo essersi trasferita da Desio. Su proposta del Comune di Sesto San Giovanni e delle PP.SS. e con il sindaco dell’epoca come forte sostenitore, l’azienda era stata

¹⁹ La convenzione di Piano Attuativo venne stipulata nell’aprile del 1998, dopo che erano subentrate su parte della proprietà Cimimontubi la Vetrobalsamo, il gruppo Brollo Marcegaglia e la Coop Lombardia. In questa seconda convenzione era prevista la cessione gratuita dell’ex-mensa al Comune dove poi troveranno sede l’ASNMI e il BIC. Le acquisizioni del gruppo Pasini a nord dell’area avevano già causato una riduzione del Parco della Torretta situato a nord dell’area e comunque compreso nella Convenzione.

dapprima invitata ad interessarsi alle aree Falck²⁰. Tuttavia, acquisire parte di quelle aree avrebbe voluto dire avere un piano di riorganizzazione della fabbrica in dismissione ed inoltre, la proprietà Falck aveva già maturato interessi diversi rispetto alla riconversione dello spazio produttivo. Sulla Breda Siderurgica la Brollo avrebbe potuto usufruire di un prezzo convenzionato in cambio dell'assunzione di alcuni lavoratori Falck in mobilità o cassa integrazione e del riutilizzo dei capannoni già presenti sull'area²¹.

La Vetrobalsamo arrivò sull'area Breda attraverso un contatto diretto tra l'amministrazione comunale di Cinisello Balsamo e l'ASNM, di cui il Comune di Cinisello era parte. La proposta del sindaco di spostare l'azienda dal centro città sposava la volontà di mantenimento della struttura produttiva di Sesto San Giovanni, nonostante una prima perplessità legata a timori di inquinamento acustico e ambientale²².

L'ultimo acquirente delle aree Breda fu la COOP Lombardia nel 1997. C'era stata in precedenza l'idea di costruire un centro commerciale al centro della città (Falck Concordia); il sindacato si era opposto a questa proposta supportando invece la riunificazione del centro urbano attraverso un parco o la riconferma di attività produttive. Intanto, la proprietà dell'area Breda, la Fintecna, aveva mostrato la volontà di insediare elementi di valorizzazione economica dell'area e fu in relazione a questa intenzione che venne concesso il centro commerciale. La società Cimimontubi continuava quindi la vendita delle proprie aree dismesse rimanendo (al 1996) proprietaria di quasi 16 ettari (quasi tutti in Sesto), contro i 24 posseduti nel

²⁰ Già a partire dal 1995, la proprietà Falck aveva abbandonato l'idea del riuso dell'area a fini produttivi e aveva affidato ad un architetto giapponese, Kenzo Tange, il progetto di riqualificazione dell'area. Il progetto non verrà attuato ma ormai è aperta la strada ad un tipo di riconversione fondata principalmente sull'uso residenziale (dichiarazione di intenti Piano di Riconversione aree Sesto San Giovanni firmata da Falck, Comune e ASNM – aprile 1997). Il concorso internazionale di idee e i cambi di proprietà (immobiliare Cascina Rubina dei fratelli Pasini, Risanamento spa di Luigi Zunino, cordata italo-coreana di Davide Bizzi e Honua group) tuttavia, prolungheranno la fase di stallo della trasformazione dell'area fino ad oggi.

²¹ L'investimento complessivo fu di circa 45 mld di lire, dove i costi maggiori furono rappresentati dal completamento della bonifica.

²² La Vetrobalsamo acquisì anche le aree Ansaldo a nord del Viale interno Breda – in tutto 5,4 ettari di cui 3,7 in Sesto.

novembre 1995 quando sottoscrisse la Convenzione preliminare ex LR 30/94 con l'Amministrazione Comunale di Sesto.

All'inizio del 1996 (11 aprile), le controdeduzioni al PRG modificarono parzialmente la ripartizione delle destinazioni d'uso dell'area prevedendo l'eliminazione della destinazione di produzione e ricerca, introducendo le destinazioni per attività terziarie e uffici e attività commerciali- grande distribuzione (max 5% ciascuna della superficie lorda di pavimento – slp) ed aumentando le attività produttive al 70% e i servizi privati alle persone e alle imprese al 20% della slp. L'elemento più rilevante è la coesistenza del piano attuativo di iniziativa pubblica con più piani attuativi di iniziativa privata, da attuarsi previa approvazione di uno studio preliminare di inquadramento e coordinamento. Nelle intenzioni dell'amministrazione comunale, la maggiore flessibilità di questa procedura avrebbe permesso di governare una trasformazione dell'assetto fisico e funzionale dell'area che avrebbe potuto prolungarsi su un arco temporale più ampio e in maniera non unitaria²³.

Intanto nel 1995 aveva chiuso i battenti anche la Falck (Unione e Concordia) e le necessità di un approccio integrato alla riqualificazione delle aree dismesse di Sesto San Giovanni diventarono più impellenti, non solo per quanto riguardava l'aspetto urbanistico ma anche sul versante delle funzioni insediate.

²³ L'adozione di uno strumento flessibile di programmazione fa parte anche delle raccomandazioni finali dello studio dell'OCSE insieme alla centralità dell'Amministrazione locale in quanto attore promotore dello sviluppo locale che sia però anche capace di delegare i propri poteri ad un organo esecutivo specificatamente dedicato allo sviluppo della città, individuando nell'ASNMI il soggetto ideale. In generale è stato proposto un approccio multidimensionale e di lungo periodo suddiviso in diverse fasi e che comprenda sia azioni immediate sia programmi e progetti più a lungo termine. La variante riguarda l'area per la quale è stata sottoscritta la convenzione preliminare con la società Cimimontubi. Si tratta di circa 240.000 mq di suolo con una edificazione di quasi 116000 mq SLP ed una superficie coperta di circa 111000mq. Gli edifici presenti nell'area sono prevalentemente edifici con struttura metallica per l'industria pesante; solo 2500mq SLP sono in una palazzina ad uffici (la palazzina è affittata a terzi e si trova a fianco dell'ex-mensa). Dei 5500 mq SLP in edifici per servizi, 4600 sono rappresentati dalla palazzina ex-mensa, proposta quale sede di attività di supporto alla produzione e a sostegno della reindustrializzazione. Nel 1996 la Regione e gli Enti locali si rivolgono all'OCSE chiedendo una analisi della situazione presente e delle indicazioni per una strategia di rilancio economico dell'area. L'OCSE ha inquadrato il processo di trasformazione della struttura economica di SSG in un più generale processo di trasformazione dell'industria a livello europeo e globale. In questo contesto, il fatto che SSG fosse stata colpita più tardi dalla necessità di ristrutturazione del comparto industriale permise di avvalersi dell'esperienza già maturata in altri contesti europei. Cfr. OCSE, 1997

3.3.4. Accordo di Programma e flussi di finanziamento

A seguito della Convenzione preliminare, nel 1996, venne siglato l'Accordo di programma tra il Comune di Sesto San Giovanni, la Provincia di Milano e la Regione Lombardia. L'obiettivo dell'Accordo era la reindustrializzazione e la riconversione produttiva di una superficie di circa 400.000 metri quadrati di aree dismesse attraverso l'insediamento di nuove attività imprenditoriali²⁴. Gli interventi riguardavano prevalentemente le aree Falck-Concordia Sud e Breda-Cimimontubi per le quali vennero previsti la bonifica, il riuso produttivo degli edifici industriali, la costruzione di due distretti artigiani e di piccole imprese (PMI), la creazione di due incubatori di imprese innovative (BIC), l'erogazione di servizi alle imprese, attività di promozione e informazione volte a favorire l'insediamento di nuove attività produttive, la creazione di nuova occupazione e la ricollocazione dei lavoratori in mobilità.

Per quanto riguarda l'area Breda - Cimimontubi, la gestione della riconversione dell'area e dei fondi vennero affidati all'ASNM.

L'attuazione dei progetti previsti dall'Accordo di Programma fu resa possibile attraverso una molteplicità di fonti di finanziamento principalmente pubbliche che servirono per l'avvio del processo di trasformazione tra cui:

- Contributi europei: il finanziamento per la bonifica senza il quale non si sarebbe potuto dare avvio a nessuna attività, considerati gli alti costi di

²⁴ Un importante precedente rispetto alla dinamica concertativa dell'Accordo di Programma era stato l'accordo sindacale raggiunto in seguito alla chiusura degli stabilimenti Falck che aveva coinvolto un sindacato "convinto che non si potesse resistere alla chiusura ma che per risolvere i problemi dei lavoratori fosse necessario provare a pensare in termini territoriali invece che aziendali; una proprietà decisa ad assumersi appieno la responsabilità della propria dolorosa decisione, e quindi di non lasciare solo nessuno dei suoi dipendenti" ASNM (2005); la Regione Lombardia (assessorato alle Attività Produttive) che aveva favorito l'intervento per il recupero posti di lavoro; la Provincia Milano che aveva fornito un accompagnamento agli sforzi nelle azioni di sviluppo e riqualificazione.

La superficie oggetto dell'Accordo risultava così ripartita:

- 240.000 mq – Cimimontubi (ex Breda)
- 112.000 mq – Concordia Sud (ex Falck)
- 35.000 mq – Elettromeccanica Parizzi/Lorena
- 7.544 mq – Pompe Gabbioneta
- 3.400 mq – PLLB Elettronica
- 1.903 mq – Cesare Allegri

questa parte della riconversione, soprattutto per l'area Breda. Questa fu l'unica fonte di finanziamento proveniente dall'Unione Europea e fu stanziata attraverso il programma di iniziativa comunitaria RESIDER II. Questa misura di finanziamento era diretta alla bonifica ed alla riconversione di aree ed edifici siderurgici dismessi, all'insediamento di nuove attività produttive (Misura I) e al sostegno agli investimenti produttivi nel settore manifatturiero e terziario, con particolare riferimento all'ammodernamento e alla creazione di piccole e medie imprese manifatturiere (Misura II). I fondi furono quindi utilizzati per la bonifica e le opere di urbanizzazione dell'area in cui sarebbe sorto il distretto di PMI e per la ristrutturazione della sede dell'incubatore²⁵.

- Contributi nazionali: 7 miliardi di Lire attraverso la L 481/94 (Finanziamenti alle imprese erogati dal Ministero delle Attività Produttive per la costruzione di capannoni, di impianti e per l'acquisto di nuovi macchinari) e circa 18 miliardi di Lire attraverso la legge 236/93 (Fondo per lo Sviluppo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali a sostegno di interventi di reindustrializzazione e di servizi alle imprese)²⁶.
- I finanziamenti provenienti dalla Regione Lombardia, stanziati con la legge 30/94. I 5,5 miliardi di Lire furono destinati all'acquisto dell'area su cui avrebbe dovuto sorgere il distretto di PMI²⁷.

L'obiettivo finale di questi fondi, la cui gestione era stata affidata all'Agenzia di Sviluppo Nord Milano, fu quello di favorire la capacità di investimento dei privati.

²⁵ Il finanziamento RESIDER ammontava a circa 24 miliardi di Lire per la bonifica e la riqualificazione delle aree acquisite dall'amministrazione comunale nell'ambito Breda e per le opere di urbanizzazione dei distretti per le PMI (Cornago, 1999).

²⁶ Le attività programmate nell'ambito del Fondo per lo Sviluppo sulla base di un programma di interventi presentato dalla Provincia di Milano per l'area partono alla fine del 1998 e si articolano in due fasi: nella prima (Fase 2 del Fondo) il Ministero del lavoro, in accordo con la Provincia, affida all'ASNM la gestione degli interventi e dei finanziamenti; la seconda (Fase 3 del Fondo) viene avviata a partire dal programma di interventi presentato dall'ASNM stessa.

²⁷ Composizione dei finanziamenti pubblici: Resider II – UE – 47%; Regione Lombardia L.R. 30/94 – 21%; Ministero delle Attività Produttive L. 481/94 – 12%; Comune Sesto S. Giovanni – 11%; Ministero del Lavoro L 236/93 – 8%; Regione Lombardia L.R. 35 – 0,5%; Provincia di Milano – 0,5% (ASNM, 2004)

Per l'area Breda questo meccanismo si riferisce soprattutto all'insediamento del distretto di piccole e medie imprese. In quel caso l'ASNMI poté usufruire di un diritto di prelazione per l'acquisto a basso costo (100.000€/mq) per l'area edificabile destinata alle PMI acquisita con i fondi in parte regionali in parte nazionali. Attraverso i fondi stanziati dal Programma Resider fu possibile effettuare le opere di urbanizzazione e rivendere l'area alla Cooperativa di PMI (110 €/mq circa). La differenza tra il prezzo di vendita e di acquisto generò un profitto che avrebbe ulteriormente finanziato le attività dell'Agenzia. A quel punto le PMI, forti anche di un finanziamento da parte della Banca di Credito Cooperativo di Sesto (8 milioni di Euro), riuscirono a investire in funzione dell'insediamento sull'area²⁸.

Su questo contesto si sono innestati ulteriori progetti pubblici, fortemente voluti dall'amministrazione comunale, come la costruzione del Museo dell'Industria e del Lavoro e dell'Archivio Bottega di Giovanni Sacchi nell'area Breda-Cimimontubi e la trasformazione dell'ex Magazzino Generale (Ma.Ge.) in un polo culturale e di servizi nell'area Falck-Concordia Sud attraverso lo stanziamento di fondi regionali FRISL.

3.4. Attori coinvolti nel processo di trasformazione

3.4.1. Cimimontubi – La proprietà

Al momento della dismissione, la sezione Siderurgica della Breda (240.000 mq) non era più di proprietà privata ma era stata acquisita dalle Partecipazioni Statali. Di seguito si riprendono brevemente le vicende proprietarie e finanziarie che avevano portato alla dismissione.

²⁸ Il valore totale degli investimenti realizzato dalle aziende del distretto di piccole e medie imprese per l'acquisto delle aree, la progettazione e la costruzione dei capannoni è stato di 10,5 milioni di euro.

Nel 1886, presso un vecchio stabilimento di costruzioni meccaniche sulle sponde milanesi del naviglio della Martesana, vide la luce "l'Accomandita Ing. Breda e C." fondata da Ernesto Breda, imprenditore che nei primi anni di attività deteneva il controllo sia della proprietà che della direzione dell'azienda. Gli appoggi economici e politici che gli venivano dalle relazioni intessute dal cugino fondatore delle acciaierie Terni e l'applicazione delle tecnologie importate dagli Stati Uniti, così come la specializzazione del lavoro e del ciclo produttivo, avevano permesso alla Breda di diventare un'azienda competitiva anche sul piano internazionale²⁹. La trasformazione in "Società Italiana Ernesto Breda per costruzioni meccaniche", con il successivo intervento di aumento del capitale societario da parte della Banca Commerciale Italiana, segnò l'inizio del progressivo ampliamento delle partecipazioni e dell'estromissione degli eredi di Ernesto Breda. L'instabilità dell'assetto proprietario ridusse la capacità dell'azienda di far fronte alle difficoltà finanziarie che si susseguirono negli anni Venti (prima riconversione post-bellica e conseguenze della crisi del '29) e negli anni '40 (seconda riconversione della produzione). Tenere in vita una produzione di dimensioni molto rilevanti rese necessario ricorrere ai finanziamenti del FIM (Fondo per l'Industria Meccanica) e poi dell'IRI. Questo passaggio fu fortemente ostacolato dai rappresentanti sindacali, convinti che "il FIM fosse un ente cimiteriale, l'anticamera della liquidazione" (Castronovo, 1986, 22), e dagli operai che per lo stesso motivo organizzarono un "Comitato di difesa per la Breda"; tuttavia ben presto maturò la consapevolezza che l'alternativa sarebbe stato il fallimento dell'azienda. Il Fondo per il Finanziamento all'Industria Meccanica operò in cambio di adeguate garanzie patrimoniali sottoscritte dalla proprietà, garanzie che erano sostanzialmente costituite dalle quote azionarie della società possedute dai principali azionisti, sancendone così il definitivo passaggio al controllo statale³⁰.

²⁹ Lo spostamento a Sesto San Giovanni risale al 1903 quando la Breda era stata la prima grande impresa ad insediarsi nell'area su di una superficie iniziale di 200.000 mq, poi raddoppiata (Cadioli, 1976).

³⁰ Aliberti, 1961, pp. 269-270 cit. in Varini, V. (2006) L'opera condivisa. La città delle fabbriche. Franco Angeli, Milano

Nei primi anni Cinquanta vi fu un riorganizzazione nella gestione dell'azienda con la creazione, nel 1952, della Finanziaria Ernesto Breda, una holding con il compito di "assunzione di partecipazioni, sotto qualunque forma, in aziende che esercitino attività industriale, commerciale e finanziaria nel campo della produzione meccanica e siderurgica in genere e in ogni altro settore analogo; l'assunzione della gestione di aziende del gruppo; ogni altra operazione mobiliare o immobiliare, connessa o complementare ai propri fini sociali, a giudizio del Consiglio di Amministrazione" (AA.VV.,1986, 216). Il riassetto dell'azienda prevedeva la chiusura della sezione aeronautica, il ridimensionamento delle sezioni Ferroviaria ed Elettromeccanica e Locomotive, l'accorpamento delle sezioni Fonderie e Forgia nella sezione Fucine, il permanere delle sezioni Motori ed Energia ed infine il passaggio della Breda Siderurgica dapprima all'Efim³¹, poi alla gestione Finsider ed infine, in fase di liquidazione, alla Cimimontubi³². Quest'ultima è una società del gruppo Fintecna dotata di un rilevante patrimonio immobiliare costituito in prevalenza dalle aree e dai fabbricati degli stabilimenti siderurgici acquisiti dalla liquidazione del Gruppo Finsider nei primi anni '90³³. Lo scopo della società era la gestione del patrimonio immobiliare di aree (principalmente sedi di stabilimenti siderurgici con rilevanti problematiche sotto il profilo ecologico e della sicurezza la cui attività non era ancora cessata e per le quali non era ancora stato concepito nessun piano di riutilizzo) sulle quali era necessario promuovere interventi di riqualificazione, ristrutturazione e di trasformazione al fine di favorire il recupero di aree urbane altrimenti dismesse e degradate e di attrarre, in tempi brevi, nuovi e rilevanti investimenti destinati a sostenere lo sviluppo economico.

³¹ L'Efim (Ente autonomo di gestione delle partecipazioni del Fim), "un'istituzione stabile con compiti di promozione e assistenza nel settore delle infrastrutture e delle attività industriali con particolare riferimento alle nuove aree di sviluppo" (Castronovo, 1986, 26).

³² La Finsider - Società Finanziaria Siderurgica S.p.A. - era la società del Gruppo IRI che operava nel settore siderurgico e che aveva rilevato il controllo dell'Ilva. In seguito alla crisi della Finsider, la liquidazione del patrimonio industriale della società fu affidato a Fintecna, una società interamente controllata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, con il compito di gestire la razionalizzazione e la ristrutturazione o la liquidazione di aziende caratterizzate da situazioni di criticità sotto il profilo industriale, economico-finanziario ed organizzativo nell'ottica di promuoverne il rilancio sul mercato, ovvero di inquadrate nell'ambito di un processo di liquidazione efficacemente gestito.

³³ Tra i cespiti costitutivi si annoverano le cosiddette grandi aree strategiche in trasformazione: l'ex Centro Siderurgico di Bagnoli a Napoli (175 ettari circa); gli ex stabilimenti Teksid di Torino (100 ettari circa); l'ex Breda Siderurgica di Sesto San Giovanni (40 ettari circa).

In questo senso la presenza di una proprietà pubblica interessata a riconvertire l'area ed evitare una lunga fase di stallo e di degrado piuttosto che puntare alla valorizzazione economica e al recupero di profitti elevati è stato uno degli elementi fondamentali che ha consentito il recupero praticamente immediato dell'area. Qui la Cimimontubi è riuscita a svolgere il proprio ruolo in stretto accordo con i principali operatori locali: la finalità di convogliare investimenti sul territorio ha incontrato la volontà dei sindacati e la spinta politica dei partiti della maggioranza del consiglio comunale di favorire un nuovo insediamento di attività produttive. In questo processo, un punto cardine per l'insediamento delle attività produttive è stata la cessione delle aree a prezzi più bassi di quelli di mercato sia alle aziende private che all'ASNM.

3.4.2. L'amministrazione comunale

Dal secondo dopoguerra in poi, la città di Sesto San Giovanni è stata governata stabilmente da giunte di sinistra, caratteristica che le ha valso il nome di "Stalingrado d'Italia". Guidate da un sindaco comunista e poi da un sindaco DS, le giunte degli anni '80 e primi anni '90 si sono dovute misurare con due temi fondamentali: il lavoro e le trasformazioni urbane. Entrambi i temi assunsero una crescente centralità in relazione alla contrazione e poi alla dismissione dei grandi impianti industriali che avevano caratterizzato il territorio e l'economia sestese; la loro chiusura provocò, infatti, un forte aumento della disoccupazione e liberò, contemporaneamente, una grande estensione di territorio comunale.

Tuttavia, mentre sulle questioni relative alla ricollocazione degli addetti espulsi dai processi di produzione industriale sembrò esserci un generale accordo e una collaborazione che coinvolgeva anche i livelli istituzionali intermedi (Provincia e Regione), molto meno compatte furono le posizioni sulle politiche urbanistiche. Dal momento che tali politiche rappresentarono il fulcro del dibattito politico sestese e

intorno ad esse si era consumata la spaccatura interna alla maggioranza dell'ultima giunta Bassoli nel 1993, si riportano di seguito, brevemente, le vicende legate alle trasformazioni urbanistiche sestesi relative al riutilizzo delle aree lasciate libere dall'industria dalla fine degli anni '80 fino all'approvazione del PRG nel 1994.

3.4.2.1. La politica urbanistica a Sesto San Giovanni

Nonostante i primi segnali di crisi del settore industriale, in particolare di quello siderurgico, risalgano agli anni '70, il Piano Regolatore Bottoni del 1978 riconfermava la destinazione d'uso di tutti gli insediamenti produttivi³⁴; una scelta che mirava a salvaguardare i caratteri sociali e l'identità storica della città che si era costituita nel corso del XX secolo proprio intorno alla centralità del lavoro e degli insediamenti industriali (da cui la definizione di “Città più industrializzata d'Italia” o “Città delle fabbriche”).

Negli anni successivi, che videro la chiusura di alcuni degli stabilimenti industriali presenti sul territorio, sebbene non di quelli più grandi, la questione della trasformazione delle aree lasciate libere dalla grande industria venne affrontata attraverso il ricorso alla legislazione speciale regionale inaugurata dalla L.R. 22/86 (cosiddetta Legge Verga) che promuoveva “programmi integrati recupero del patrimonio edilizio esistente” (PIR) in variante alla strumentazione urbanistica e senza prevedere la necessità di standard urbanistici³⁵. Tra i PIR approvati, quello

³⁴ Il PRG Bottoni prevedeva inoltre l'arresto dell'espansione, l'estensione indifferenziata del vincolo a servizi su tutte le aree e i lotti ineditati per preservare la massima quantità di spazio pubblico e per far fronte alla strutturale carenza di aree destinate a servizi, l'attenzione al degrado ed al recupero edilizio concretizzata in numerosi piani di recupero, percorsi verdi ciclopedonali, un porto canale sul fiume Lambro per migliorare il trasporto dei materiali e dei prodotti delle grandi industrie. Molte delle scelte resteranno inattuare per l'insufficienza delle risorse economiche in capo alla pubblica amministrazione. Alla fine degli anni '80, “la grave carenza di aree destinate a servizi, il consistente manifestarsi della dismissione di impianti (Vulcano), la difficile attuabilità delle previsioni in materia di recupero urbanistico, il sostanziale esaurimento delle previsioni di nuova edificazione, determinarono la fine della funzionalità di quel PRG (Cornago, 1995a).

³⁵ Facendo leva sul problema della pressione abitativa, a Sesto furono promossi interventi per 273.000 mq di suolo e 188.000 mq SLP (di cui 2.200 stanze); il 70% dei nuovi insediamenti venne concentrato in tre interventi prevalentemente terziari su aree industriali dismesse; in questo senso venne

relativo all'area Deltasider era particolarmente rilevante in relazione alla futura trasformazione dell'area Breda, dal momento che operava una sorta di cesura tra l'area industriale e il resto della città. L'area era di particolare interesse dal punto di vista urbanistico dal momento che era confinante da un lato con le aree verdi della cascina Torretta e del parco Nord e, dall'altra, era adiacente al centro urbano e sarebbe così potuto diventare un elemento di connessione fra la città e quella che, da un punto di vista strategico, non poteva più essere considerata un'area industriale³⁶. Tuttavia in quella fase il futuro della Breda era poco dibattuto dal punto di vista delle nuove funzioni che avrebbero potuto sostituire la produzione industriale mentre il tema principale relativo alla trasformazione di quell'area era sottrarla all'influenza delle trasformazioni dell'area adiacente Pirelli-Bicocca. In particolare il gruppo socialista della giunta comunale agitava lo spauracchio di una dipendenza della politica urbanistica sestese da quella milanese. L'area a nord della Deltasider venne quindi destinata ad area produttiva dove avrebbero trovato collocazione piccole e medie imprese (ad oggi quasi tutti concessionarie di case automobilistiche).

Tuttavia le trasformazioni intraprese nell'area milanese, l'aggravarsi dei fenomeni di dismissione, la strutturale carenza di standard urbanistici della città accresciuta in seguito all'approvazione dei PIR e l'esaurimento delle possibilità di nuova edificazione e di trasformazione previste dal vecchio Piano Regolatore Generale stimolarono il dibattito sull'opportunità di dotare la città di un nuovo strumento urbanistico. La vicenda del PRG di Sesto San Giovanni, piuttosto lunga, cominciò nel 1987 con l'affidamento dell'incarico allo studio Gregotti (lo stesso che

trasformata l'area Marelli, forte della sua localizzazione nei pressi della fermata della metropolitana; stessa sorte per un'altra area dismessa, la Redaelli nonostante fosse area vincolata a servizi secondo il PRG allora vigente (Cornago, 1995b, p.5).

Con l'intervento Deltasider, infine, che interessava oltre 76.000 mq di territorio collocati all'estremo Nord dell'area industriale Breda, iniziò la trasformazione di quest'ultima area. L'intervento venne promosso dal principale costruttore locale, che aveva acquistato l'area dalle Partecipazioni Statali ed lo aveva interamente destinato ad attività commerciali, produttive e direzionali. A fronte di un impiego di circa 900 addetti prevalentemente nel terziario, restava molto scarso il contributo alla qualificazione del settore urbano in termini di aree a servizi realizzate che rappresentavano solo il 13% della superficie e non coprivano nemmeno il fabbisogno generato dall'intervento stesso (OETAMM, 1995).

³⁶ La Breda era in via di contrazione sin dagli anni '70 e dall'altro lato, al confine con Milano, veniva avviata una trasformazione destinata a portare nell'area adiacente università, attività di ricerca e uffici (Pirelli - Bicocca).

si stava occupando della Pirelli-Bicocca) e terminò con l'adozione del Piano da parte del Consiglio Comunale nel 1994 ³⁷.

La lunghezza dell'iter di redazione e approvazione del PRG era dovuta ad una contrapposizione sul tipo di trasformazione e di pianificazione da realizzare che si esplicitava all'interno della giunta comunale, ma che vedeva coinvolti anche altri attori sestesi, in primo luogo il sindacato ed il principale operatore immobiliare locale. Si contrapponevano due scuole di pensiero: da un lato la posizione di PCI, DS e sindacati a favore di una pianificazione di lungo termine e di ampio respiro che si faceva promotrice della nuova redazione del PRG e di una eventuale connessione con l'operazione Pirelli - Bicocca; dall'altro lato c'era l'approccio del gruppo socialista e degli operatori immobiliari locali che puntava a ridurre i tempi e i vincoli della pianificazione proponendo uno schema direttore come riferimento non normativo e che mirava alla programmazione di interventi "fattibili e cantierabili" (Cornago, 1995a, p3) proposti dai singoli operatori. Il dibattito venne rinfocolato da una nuova fase della legislazione speciale lombarda in materia di urbanistica, la L.R. 23/90 (cosiddetta legge Adamoli) che, sulla scia della precedente legge Verga, riproponeva la possibilità di programmi di recupero edilizio ed urbanistico in variante alla strumentazione urbanistica del PRG³⁸.

Alle elezioni del 1990 si costituì una giunta con una maggioranza formata da PCI, DS e PSI con sindaco di provenienza PCI al secondo mandato. Mentre la situazione delle quattro grandi fabbriche sestesi (Falck, Marelli, Ansaldo e Breda) si aggravava progressivamente, la maggioranza si divideva sul tema del PRG. I socialisti chiedevano l'accelerazione delle procedure per l'approvazione dei progetti legati alla Legge Adamoli mentre PCI e DS insistevano sulla necessità di un PRG che non solo sottraesse il territorio alla trasformazione puntuale e alla conversione delle aree industriali in zone residenziali affidata esclusivamente ai privati ma che, al contrario, riconfermasse la destinazione d'uso produttiva dei suoli e salvaguardasse i

³⁷ Per una scansione temporale delle fasi del piano cfr. Cornago, 1995a

³⁸ La Legge Adamoli ha prodotto a Sesto una serie di progetti (approvati dalla Regione nel maggio '94) che interessano circa 28.500 mq di suolo con un IT medio di 3,5 mc/mq per un totale di quasi 100.000 mc, in gran parte residenziali. Le controdeduzioni al programma (novembre '92) portarono allo stralcio di alcuni ambiti, alla diminuzione delle quantità generali e alla sostituzione dell'assessore all'urbanistica (Cornago, 1995b)

posti di lavoro operai. Nonostante il rimpasto di giunta, in cui il futuro sindaco aveva assunto la delega all'urbanistica e aveva cercato di sbloccare l'iter del PRG, questo si arenò nuovamente in relazione ad un dibattito sull'area Edil-Marelli³⁹. A quel punto, si consumò la rottura politica: mentre il gruppo socialista cercava di costituire una maggioranza alternativa, il PCI riuscì a far sciogliere in anticipo la giunta nel novembre del 1993.

Ad una breve fase di commissariamento seguì una nuova giunta PDS-RC. Il nuovo sindaco, ex assessore all'urbanistica, che aveva incentrato tutta la campagna elettorale sull'importanza dell'approvazione del PRG in tempi brevi, riuscì a far approvare nel novembre del 1994 un Piano Regolatore che riprendeva l'idea di Sesto come Città del Lavoro e delle Fabbriche.

Questo progetto troverà una sua realizzazione nella trasformazione dell'area Breda, rispetto alla quale l'amministrazione comunale assume una posizione fondamentale non solo per il ruolo formale che inevitabilmente si trovava a ricoprire in merito a decisioni relative alla politica urbanistica ma anche per la capacità di aggregare interessi e risorse attraverso la creazione di quello strumento operativo che sarà l'Agenzia di Sviluppo Nord di Milano.

3.4.3. L'Agenzia per la Promozione e lo Sviluppo Sostenibile dell'Area Metropolitana Nord Milano (ASNM)

L'Agenzia per la Promozione e lo Sviluppo Sostenibile dell'Area Metropolitana Nord Milano (ASNM) nasce nel 1996 dalla trasformazione del Parco Scientifico per le Tecnologie Ambientali (PSTA), una Società per Azioni mista (80% Comune di Sesto San Giovanni, 5% Provincia Milano, 15% Falck) che era stata creata nel 1993 “con l'obiettivo di promuovere attività innovative nel campo delle

³⁹ L'area Edil-Marelli, acquisita dal principale operatore immobiliare locale, è un'area per la quale viene prevista un indice di edificazione molto basso dal nuovo PRG (0,2 mc di slp per mq). La vicinanza politica del proprietario dell'area con il PSI, farà sì che i consiglieri socialisti disertino il consiglio comunale nella fase di approvazione del PRG.

tecnologie ambientali in un'area di 44.000 mq nella ex Falck-Vulcano” (ASNМ, 2005).

La trasformazione del PSTA implicò sia un aumento del capitale sociale (2 miliardi di lire) sia un cambiamento nella struttura della partecipazione (pur restando una società mista a maggioranza pubblica) che venne allargata ai Comuni di Bresso, Cinisello Balsamo e Cologno Monzese, alla Camera di Commercio di Milano, a Finlombarda, a Svi Lombardia e altri privati come ABB, Banca di Credito Cooperativo di Sesto San Giovanni, Edilmarelli, Brollo-Marcegaglia)⁴⁰. Istituita dalle municipalità del Nord Milano e dalla Provincia per progettare lo sviluppo del territorio dopo la chiusura delle grandi fabbriche, il ruolo principale di ASNМ era legato alla gestione e alla progettazione di attività sulle aree che l'amministrazione comunale acquisiva tramite convenzione con l'obiettivo di “accompagnare la transizione del territorio accrescendo nell'area le attività di ricerca, di sviluppo e di formazione e incentivando la nascita di nuove imprese; cercare di attrarre nuovi investimenti; razionalizzare e incrementare alcuni servizi primari; promuovere le sinergie. Per realizzare tali obiettivi potrà anche accedere a contributi previsti dalla legislazione regionale, nazionale e comunitaria, verificare la congruità delle iniziative per i nuovi insediamenti, commissionare e coordinare progetti per la loro realizzazione. Infine ASNМ potrà acquistare e vendere le strutture edilizie occorrenti per raggiungere gli obiettivi per i quali è stata creata” (ASNМ, 2005).

L'idea alla base della creazione dell'Agenzia era, quindi, di trasformare l'esperienza della dismissione in opportunità per attivare forme di cooperazione tra attori pubblici e privati, di elaborare strategie per il rilancio economico e di reperire, a questo scopo, risorse attraverso una molteplicità di canali, innanzitutto quelle provenienti da due importanti strumenti di finanziamento allo sviluppo: la legge

⁴⁰ Percentuali di partecipazione all'ASNМ: comuni di Cinisello Balsamo, Cologno Monzese, Bresso (circa il 7% ciascuno); Finlombarda (10%) e Camera di Commercio 10%) di Milano; privati: ABB, Banca di Credito Cooperativo, Svi Lombardia, Edilmarelli, Brollo-Marcegaglia con quote minori. Provincia di Milano (20%); i due soci "storici" riducono le proprie quote: il Comune di Sesto scende al 21%; Falck al 5%. Nonostante la sensibile riduzione della partecipazione formale del Comune di Sesto San Giovanni, l'agenzia rimase per lungo tempo piuttosto Sesto-centrica, caratterizzata da un forte legame con l'amministrazione comunale.

regionale 30/94⁴¹ e la legge 236/93⁴² a favore della reindustrializzazione e dell'occupazione.

Quando ASNM diventò pienamente operativa, nel 1997, con presidente Fabio Terragni, le venne affiancato il Forum di Concertazione per lo Sviluppo Nord Milano, organismo consultivo creato con l'obiettivo di coinvolgere i principali attori economici e sociali nella discussione e nella definizione delle prospettive e delle strategie di sviluppo dei quattro comuni del Nord Milano⁴³.

⁴¹ Nello stesso anno di adozione del PRG veniva emanata la legge regionale 30/94 nell'ambito della politica industriale avviata per affrontare la crisi che aveva colpito importanti settori della struttura produttiva lombarda, fra cui quello siderurgico. Tale legge rappresentava un primo strumento per promuovere la realizzazione di interventi a favore della reindustrializzazione.

I principali temi affrontati nel documento legislativo erano:

- Le esigenze di reindustrializzazione dei territori particolarmente interessati dalla crisi
- Il riadattamento di edifici produttivi dismessi e delle aree annesse, per l'insediamento di imprese industriali, artigianali od operanti nel settore dei servizi funzionali allo sviluppo delle attività produttive;
- La predisposizione o l'ampliamento di aree attrezzate che per caratteristiche funzionali e dimensionali possano essere considerate di rilevante interesse regionale per l'insediamento e lo sviluppo di nuove attività produttive;
- La creazione ed il potenziamento di infrastrutture e servizi finalizzati ad insediamenti produttivi dell'ambito territoriale interessato;
- La diffusione nelle sedi opportune delle informazioni riguardanti le possibilità di insediamento nelle aree
- L'approvazione degli interventi attuativi del programma da parte del Consiglio Regionale previa conclusione di accordi di programma tra la Regione e i soggetti pubblici interessati
- Il finanziamento (con contributi non superiori al 50% della spesa complessiva prevista) con possibilità di attivare ulteriori finanziamenti nazionali e comunitari per la realizzazione degli stessi interventi

⁴² La legge 236/93 è stato uno dei principali strumenti attraverso cui convogliare finanziamenti sulle aree in via di dismissione. Tale legge istituiva il Fondo per lo Sviluppo per le aree che necessitavano di "programmi di reindustrializzazione, di interventi per la creazione di nuove iniziative produttive e di riconversione dell'apparato produttivo esistente [...] attraverso l'erogazione [di quote di finanziamento] alle amministrazioni pubbliche ed agli operatori pubblici e privati interessati" ASNM (2005). In particolare venivano istituiti due strumenti: le convenzioni previste dall'art. 1-ter ed il contratto d'area. Lo stato si impegnava non solo a fornire il sostegno finanziario necessario alla messa in opera di questi strumenti, ma anche a garantirne l'effettiva rispondenza ai bisogni locali.

Tali interventi statali, si inscrivevano in un approccio che vedeva come decisive le risposte date dal territorio a livello locale, attraverso la valorizzazione delle risorse umane e materiali locali, alla luce delle tendenze e delle esperienze internazionali). In questa direzione andava, il nuovo regolamento di carattere nazionale, riguardante la programmazione contrattata: i patti territoriali, gli accordi di programma ed i contratti d'area.

⁴³ Del Forum fanno parte istituzioni pubbliche: Regione Lombardia, Provincia Milano, i quattro comuni di Bresso, Cinisello balsamo, Sesto San Giovanni e Cologno Monzese, il Comune Milano, la Camera di Commercio di Milano; sindacati: rappresentanti provinciali e locali di CGIL, CISL, UIL; associazioni di categoria: Assolombarda, Compagnia delle Opere, API Milano, CNA provinciale APA Confartigianato, Unione Artigiani Provincia Milano, Confcommercio, Confesercenti, Unione del Commercio; associazioni cooperative: AGCI, Confcooperative, Lega delle Cooperative. Il Forum

In generale l'agenzia mirava alla realizzazione delle azioni previste dall'Accordo di programma per la reindustrializzazione dell'area di Sesto sottoscritto alla fine del 1996 a seguito della legge 30/94, da Regione Lombardia, Provincia di Milano, Comune di Sesto San Giovanni e ASNM (ASNM, 2005).

L'Agenzia, che ha trovato sede, insieme ad uno dei due incubatori d'impresa, nell'edificio ex-mensa a nord dell'area Breda, è stato l'ente che ha effettivamente gestito e coordinato il processo di trasformazione. Il suo ruolo di coordinamento ha riguardato sia la gestione delle risorse provenienti dalle diverse istituzioni pubbliche e dalle aziende e dagli attori privati, sia la gestione delle relazioni fra i diversi attori locali, regionali, provinciali, pubblici e privati costituendo un luogo di dibattito e composizione degli interessi. Uno dei punti cruciali che ha favorito il successo dell'Agenzia è stato il suo carattere pubblico-privato: da un lato, infatti, l'Agenzia aveva la legittimazione politica e l'autorevolezza necessaria nel dialogo con gli altri attori; dall'altro lato la possibilità di sottrarsi alle procedure burocratiche che avrebbero caratterizzato un intervento diretto dell'amministrazione comunale ha permesso una più efficiente e tempestiva allocazione delle risorse.

3.4.4. La Regione Lombardia

Rispetto alle trasformazioni in atto a Sesto San Giovanni, la Regione Lombardia operò su tre ambiti che in modi diversi avrebbero influenzato gli esiti della trasformazione in corso:

1. L'occupazione
2. L'urbanistica
3. La dismissione e la reindustrializzazione

lavora al Piano strategico del Nord Milano e al Patto per la formazione o la selezione delle aziende assegnatarie dei distretti produttivi creati nel Nord Milano. (ASNM, 2005)

1. Per quanto riguarda la necessità di fronteggiare il forte aumento della disoccupazione, la Regione si era posta come ente di coordinamento dei tavoli composti da imprenditori delle fabbriche in dismissione, sindacati e imprese pubbliche e private candidate ad assorbire i lavoratori da ricollocare. Da questo punto di vista, l'ente regionale aveva avuto un ruolo piuttosto attivo poiché in quel momento la questione della dismissione e della conseguente disoccupazione tra gli operai delle grandi fabbriche aveva assunto proporzioni tali da dover essere affrontata a scala regionale.

I tavoli di concertazione costituiti per la Breda Siderurgica tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90 rappresentarono proprio un primo esempio di questa modalità di operare che sarebbe poi stata ripresa anche nella gestione della dismissione delle acciaierie Falck e che avrebbe permesso di procedere alla chiusura degli stabilimenti in maniera relativamente indolore, facendo sì che la fabbrica in dismissione rimanesse titolare del rapporto di lavoro fino alla ricollocazione degli addetti.

2. Dal punto di vista del governo del territorio, nelle fasi iniziali della dismissione, era stato possibile operare sulle aree dismesse attraverso le leggi regionali 22/86 e 23/90 (Verga e Adamoli). Attraverso la promozione di Programmi Integrati per il "recupero edilizio ed urbanistico del patrimonio esistente, pubblico e privato e [per la] ristrutturazione urbanistica" era stato possibile operare delle trasformazioni in variante al PRG. Questi strumenti erano stati largamente usati dagli operatori privati nel Comune di Sesto San Giovanni ed avevano rappresentato un precedente per le modalità di trasformazione delle aree dismesse delineando quella frattura nella classe politica locale tra sostenitori del PRG e sostenitori di interventi singoli di riqualificazione che si sarebbe conclusa con la caduta della giunta nel 1993.

3. Gli interventi della Regione per far fronte alla dismissione industriale (soprattutto nel settore siderurgico) partirono già all'inizio degli anni '80 e nel dicembre dell'83 la Regione definì gli indirizzi programmatici e gli

interventi per il settore della siderurgia. Oltre a porsi come interlocutrice delle parti sociali, la Regione avanzò una serie di richieste al governo nazionale: il controllo delle importazioni, l'approvazione del Piano Nazionale della Siderurgia pubblica e privata, le risorse per far fronte alla reindustrializzazione delle aree colpite da crisi siderurgiche.

A metà degli anni '80 nacque l'agenzia regionale di reindustrializzazione RICONVERSIDER, un'agenzia a prevalente capitale pubblico con il compito di agevolare la trasformazione delle aree occupate dalle grandi industrie siderurgiche prevedendo insediamenti di carattere produttivo.

Negli anni '90 i nuovi strumenti di programmazione negoziata consentirono una maggiore flessibilità nella gestione delle aree dismesse. L'obiettivo (quantomeno per la Breda) era la riconversione produttiva e la Regione Lombardia, attraverso la L.R. 30/94, promosse l'Accordo di Programma per il a) il riadattamento di edifici produttivi dismessi e delle aree annesse, per l'insediamento di imprese industriali, artigianali od operanti nel settore dei servizi funzionali allo sviluppo delle attività produttive; b) la predisposizione o l'ampliamento di aree attrezzate che per caratteristiche funzionali e dimensionali possano essere considerate di rilevante interesse regionale per l'insediamento e lo sviluppo di nuove attività produttive.

L'iter attuativo della legge prevedeva:

- un Programma triennale definito dalla Regione;
- la stipula di Convenzioni preliminari tra Comuni e soggetti attuatori privati;
- Accordi di Programma tra la Regione e i soggetti pubblici interessati.

Nel complesso la Regione Lombardia avrebbe stanziato 6 miliardi di Lire per il recupero di 17.500 mq, di cui la maggior parte (12.500 mq) destinati all'insediamento di PMI sull'area Breda Siderurgica.

3.4.5. La Provincia di Milano

La Provincia di Milano ha avuto prevalentemente un ruolo di promozione e accompagnamento allo sviluppo favorendo la creazione di relazioni di cooperazione fra istituzioni e fra enti pubblici e privati.

Nel corso degli anni '90 i principali nuclei in trasformazione erano il Nord Milano, l'Alto Milanese e il Polo Fieristico Pero-Rho, rispetto ai quali la Provincia si era attivata concentrandosi su tre aree di intervento:

- La cooperazione territoriale per lo sviluppo
- Il rafforzamento della competitività del sistema economico
- Le politiche del lavoro e della formazione

In particolare, in relazione al caso Breda, la Provincia si era attivata per convogliare sul territorio i finanziamenti della legge 236/93; in questo un ruolo fondamentale venne svolto dall'assessore all'Economia, Lavoro e Formazione professionale che, dialogando con il sottosegretario al Ministero del Lavoro e le Partecipazioni Statali riuscì ad ottenere i finanziamenti presentando un progetto di sviluppo che metteva in evidenza la convergenza di interessi e risorse a livello locale, nazionale ed europeo (L.R. 30/94 e fondi RESIDER II della CEE).

3.4.6. Il Sindacato

In ragione del tessuto economico-produttivo che ha caratterizzato Sesto San Giovanni fin dall'inizio del '900 e della conseguente forte presenza operaia, il sindacato è sempre stato un soggetto molto forte e attivo. Le tre principali organizzazioni sindacali – CGIL, CISL e UIL – hanno tradizionalmente agito all'unisono sia nelle fasi di crescita industriale sia nella fase di declino e dismissione. Per quanto riguarda la Breda Siderurgica, la vicenda della dismissione inizia alla fine

degli anni '70 e prosegue nel corso degli anni '80, periodo in cui si sente ancora forte l'eco degli avvenimenti dell'"autunno caldo" che avevano dato caratteri di forte unitarietà e credibilità alle organizzazioni sindacali. A riprova di ciò, le sezioni dei diversi sindacati che si occupavano del settore siderurgico si erano riunite nella Federazione Lavoratori Metalmeccanici (FLM – un'esperienza durata fino al 1984) mentre l'importanza e la compattezza del movimento sindacale sestese trovava espressione nella grande sede regionale che a Sesto raccoglieva le tre principali sigle sindacali.

Ciononostante è riconoscibile il ruolo di primo piano giocato dalla Fiom-CGIL, che forte della sua diffusione, si era posta come interlocutore privilegiato dei diversi attori coinvolti nella fase di dismissione e trasformazione delle aree industriali. A questo proposito, nel 1985 la Fiom pubblicò un documento⁴⁴ che era al contempo una dichiarazione delle posizioni del sindacato ed un invito al coinvolgimento dei diversi attori istituzionali attivi sia nel campo delle politiche economiche e del lavoro sia dell'urbanistica. L'obiettivo esplicitato fin dalle prime pagine era la conferma del ruolo produttivo di Sesto San Giovanni e il riutilizzo del suo territorio in senso industriale. Tuttavia, piuttosto che bloccare i processi di trasformazione congelandone le potenzialità di sviluppo come proponeva una frangia più radicale che temeva il ridimensionamento delle grandi fabbriche e la perdita di posti di lavoro, il sindacato proponeva di affrontare il cambiamento in maniera "guidata", auspicando l'utilizzo di politiche settoriali nazionali e l'intervento del sistema delle autonomie (Regioni, Enti locali, etc.)⁴⁵. Il documento sottolineava l'assenza di "chiari indirizzi settoriali nella politica del governo" e sollecitava l'intervento della Regione e degli enti locali in "iniziative di promozione/coordinamento per la definizione, in concorso anche con soggetti privati, di ipotesi di sviluppo da opporre ai processi di deindustrializzazione in atto" (Fiom,

⁴⁴ Fiom (1985) Progetto Sesto San Giovanni. Ipotesi e materiali per la discussione, supplemento al periodico della Camera del Lavoro di Milano Sindacato Metropoli, n.1, novembre 1985

⁴⁵ A questo proposito nel documento si nota che "nonostante le delibere del Consiglio Regionale dell'1/12/1983 e del 3/7/1984, gli organi centrali di governo non hanno riconosciuto Sesto San Giovanni area di crisi siderurgica" (Fiom, 1985, 8). Le due delibere citate definivano gli interventi regionali per il settore siderurgico e gli strumenti finanziari per la riconversione delle aree particolarmente colpite dalla crisi del settore tra le quali figurava anche Sesto San Giovanni.

1985, 5). La proposta di cooperazione fra diversi livelli istituzionali metteva in evidenza la questione della scala a cui pensare le iniziative da intraprendere; a questo proposito la Fiom sestese rivendicava la necessità di un confronto e di uno studio sugli effetti della trasformazione dell'area Pirelli sulle zone limitrofe.

Sebbene nel sindacato si confrontassero due posizioni, una più propensa alla difesa ad oltranza dei posti di lavoro nelle grandi industrie attraverso occupazioni delle fabbriche e manifestazioni di piazza ed una più possibilista rispetto al riutilizzo del territorio a fini produttivi da parte di piccole e medie imprese, queste due anime non ebbero mai un contrasto tale da provocare una spaccatura; ci fu invece un passaggio graduale verso la consapevolezza dell'ineluttabilità della trasformazione che imponeva la necessità di trovare delle soluzioni alternative alla difesa dell'esistente. Partendo pur sempre dal presupposto di una conferma della destinazione d'uso produttiva del territorio e della difesa dei lavoratori, il sindacato cercò di porsi come soggetto attivo rispetto alla riorganizzazione del tessuto produttivo⁴⁶.

L'unitarietà di intenti e di azione rappresentava sicuramente il principale punto di forza del sindacato e tale coesione veniva mostrata non solo nelle varie fasi della contrattazione ma anche con i lavoratori: le riunioni settimanali in cui i lavoratori venivano aggiornati sui livelli di occupazione e ricollocazione favorivano una efficace rappresentazione dell'appartenenza alla classe operaia e tenevano viva la coesione. La forza contrattuale che ne derivava permise al sindacato di avere un forte peso nelle relazioni sia con la Regione che con l'amministrazione comunale.

Con quest'ultima il sindacato condivideva l'idea di tenere salda l'identità cittadina e di confermare Sesto San Giovanni "Città del lavoro": una volta avviato il processo di chiusura delle grandi fabbriche, la difesa dell'occupazione e la riorganizzazione della città diventarono i temi principali di un dibattito che vedeva il sindacato assumere posizione in entrambe le questioni rivendicando il sostegno alla ricollocazione dei lavoratori e la presenza di vincoli alle destinazioni d'uso delle aree in dismissione. In entrambe le questioni fu cruciale anche il dialogo con la Regione

⁴⁶ Questa era la posizione dominante all'interno della Fiom, che aveva influenzato anche Uilm e Fim-Cisl. Quest'ultima era la più reticente ad una posizione di scontro. In ogni caso si dovrà arrivare alla fine degli anni '90 perché ci sia una rottura nella comunità di intenti e per trovare accordi separati

Lombardia che, nel caso delle politiche occupazionali, fu particolarmente fruttuoso⁴⁷: nel caso specifico della Breda (ma la stessa modalità di azione fu ripresa più tardi per le Falck), già a partire dagli anni 85-86 e poi tra l'89 e il '90, furono costituite, presso la Regione Lombardia, delle commissioni atte a favorire la ricollocazione degli addetti espulsi dalle lavorazioni cui partecipavano sindacati, imprenditori e proprietari delle aree in dismissione⁴⁸.

Il sindacato fu impegnato anche a fare pressione sul governo nazionale, chiedendo non solo che Sesto San Giovanni fosse compresa fra le aree di crisi ma anche che ci fosse un intervento legislativo in cui venissero previsti finanziamenti per le aziende che mettevano in atto una riconversione produttiva sulle proprie aree, ad esempio attraverso la costituzione di distretti di piccole e medie imprese.

Il dialogo con le istituzioni fu facilitato da una serie di canali privilegiati di cui il sindacato poteva disporre. All'interno del Parlamento e dell'ente provinciale in particolare vi erano in quel momento una serie di attori che avevano uno stretto rapporto con il sindacato sestese perché vi avevano ricoperto dei ruoli in precedenza e riuscivano a farsi portatori di domande e interessi locali lì dove ricoprivano i nuovi incarichi: questo vale per l'Assessore all'Economia, Lavoro e Formazione Professionale della Provincia di Milano e per l'ex-segretario provinciale della Fiom, parlamentare (dal '92), consigliere comunale di Sesto (dal '94) e Sottosegretario al Ministero del Lavoro ('96-'98). Nel complesso il sindacato appare come l'attore con più forte capacità di dialogo e pressione rispetto ai diversi livelli di governo in relazione alla sua struttura articolata in rappresentanze nazionali e locali e alla capacità di mobilitazione e di coesione dei lavoratori. Il sindacato e l'amministrazione comunale rappresentano i due attori chiave la cui azione è stata determinante nel far convergere le risorse necessarie ad attivare i processi di

⁴⁷ Sul versante delle problematiche territoriali la Regione Lombardia emanò le già citate leggi per la riconversione dei suoli, L.R.22/86 e L.R. 23/90.

⁴⁸ L'azienda si impegnava a restare titolare del rapporto di lavoro fino a quando non si fosse trovata una ricollocazione per ciascun lavoratore mentre il sindacato si impegnava a far accettare agli operai le proposte di lavoro compatibili con il loro profilo professionale. L'esperienza della Breda fu un punto di riferimento per le future contrattazioni: era uno dei primi accordi di mobilità e si riuscì a trovare una collocazione per tutti. I lavoratori Breda non furono mai riassunti sul posto ma in Amsa, Trenitalia, diversi supermercati e aziende sopra i 15 dipendenti presenti a Milano e nella provincia.

trasformazione fornendo uno stimolo agli attori locali e definendo un progetto complessivo di riconversione dell'area.

3.5. Conclusioni

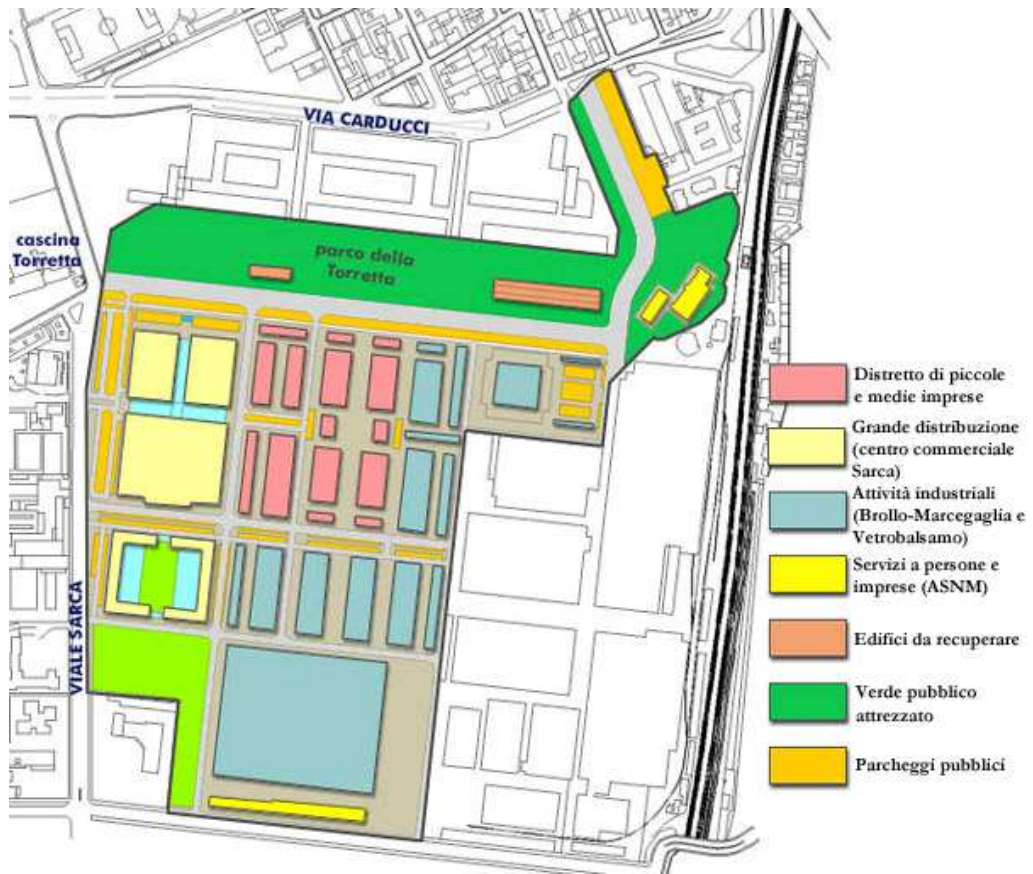
Ad oggi, l'area della ex Breda Siderurgica risulta frammentata dal punto di vista delle proprietà e delle funzioni insediate. Vi trovano sede (Fig. 5.1.):

- L'Agenzia di Sviluppo del Nord Milano, oggi Milano Metropoli, con annesso Business Innovation Centre, all'interno della palazzina ex-mensa a Nord Ovest dell'area (servizi a persone e imprese)
- Attività industriali: Brollo-Marcegaglia e Vetrobalsamo
- Distretto di Piccole e Medie Imprese
- Area destinata alla grande distribuzione: Centro Commerciale Sarca

Tale configurazione è l'esito di un processo decisionale che ha visto coinvolti una pluralità di attori.

La fase iniziale della trasformazione della Breda Siderurgica vede l'interazione fra due attori principali, la società proprietaria, Cimimontubi, e l'amministrazione comunale, che svolgono entrambe un ruolo fondamentale nel favorire la velocità e l'efficacia della trasformazione.

Fig. 3.5. Il progetto urbanistico – Area Breda



Fonte: www.cimimontubi.it

La Cimimontubi non mostra alcun desiderio di valorizzare i terreni (con l'unica eccezione del centro commerciale) ma persegue l'obiettivo di alienare l'area e procedere ad un rapido riutilizzo; per questo contribuisce alla ricerca degli operatori industriali da insediare sul territorio, vende porzioni di area a prezzi convenzionati in cambio dell'impegno dell'assunzione dei lavoratori in mobilità, cede, a prezzi irrisori, le aree per l'insediamento delle PMI e la palazzina che sarà sede dell'Agenzia e del BIC e l'area del Carroponte all'ASNMI e la strada adiacente all'amministrazione comunale. A sua volta l'amministrazione è il diretto interlocutore della proprietà: definisce la destinazione d'uso per l'area, ricerca,

insieme alla proprietà, le aziende da insediare, organizza la firma della Convenzione preliminare all'accordo di programma.

Nella fase di definizione della destinazione d'uso la posizione del sindacato assume una estrema rilevanza. Attore dotato di grande forza contrattuale perché capace di coordinare e aggregare gli interessi della base elettorale del governo locale, i suoi obiettivi si amalgamano con quelli del PCI prima e di Rifondazione Comunista poi, riportando un'alleanza che si era consolidata sui temi del lavoro sul nuovo fronte della trasformazione urbana.

A seguito della Convenzione, il ruolo principale della gestione della trasformazione viene assunto dall'ASNМ. La modalità operativa dell'Accordo di programma e l'Agenzia di Sviluppo sono i due fattori che snelliscono e velocizzano le operazioni di trasformazione. Il primo permette di superare le difficoltà derivanti dalla non approvazione del Piano Regolatore in Regione e ad apportare le necessarie modifiche nella destinazione d'uso dei suoli facendo convergere sull'area i fondi regionali per ristrutturare la sede dell'ASNМ e per urbanizzare l'area destinata alle PMI. L'Agenzia di sviluppo rappresenta un'innovazione positiva a detta di tutti gli intervistati: la possibilità di operare sul territorio, progettare interventi e gestire fondi senza avere le procedure burocratiche e i tempi lunghi di un'amministrazione pubblica ha permesso di facilitare gli iter organizzativi. Nonostante questo, la principale critica che viene mossa all'Agenzia è quella di non aver effettivamente costruito un disegno strategico di tutto il Nord Milano, limitandosi ad interventi centrati sul territorio di Sesto San Giovanni. In effetti, almeno nella fase iniziale il legame con l'amministrazione comunale è molto saldo dal momento che il presidente è un ex-assessore comunale; nonostante si ricerchi un coordinamento con quello che avviene negli altri comuni (ad esempio il trasferimento della Vetrobalsamo da Cinisello Balsamo), lo sguardo rimane piuttosto Sesto-centrico, un orientamento che, anche se ad oggi meno marcato, stride ancora con la proposta di fare dell'ASNМ (oggi Milano Metropoli) un'agenzia di sviluppo dell'area metropolitana.

In ogni caso nella fase della trasformazione della Breda, l'Agenzia di Sviluppo opera come una forza centripeta che permette di far convergere attori e risorse sul processo di trasformazione. Oltre allo stretto legame con

l'amministrazione comunale, l'Agenzia può contare sull'appoggio forte sia politico sia operativo della Provincia che consente all'ASNMI di accedere ai fondi della L. 236/93, che si aggiungono a quelli della L.R. 30/94 e ai fondi RESIDER. L'acuirsi dei fenomeni di dismissione nel settore della siderurgia in Lombardia, determina, infatti, il moltiplicarsi di iniziative legislative di accompagnamento alla dismissione sia a livello nazionale che a livello regionale, che stanziavano fondi a favore della rioccupazione e della riconversione industriale.

Per quanto riguarda i fondi istituiti attraverso la L.R. 30/94, la Regione, pur avendo un ruolo importante dal punto di vista della distribuzione delle risorse, non entra nell'iter decisionale, non partecipa all'ASNMI, non intrattiene rapporti di cooperazione diretti con gli altri attori locali: si ha l'impressione che la Regione avalli implicitamente, ma senza appoggiarlo direttamente (probabilmente a causa del diverso colore politico), il processo di reindustrializzazione sestese anche perché nel momento in cui chiude la Breda sono diverse le realtà industriali lombarde in crisi (come l'Alto Milanese e l'area dell'Alfa di Arese) e l'interesse della Regione era evidentemente di preservare, là dove possibile, la vocazione e la capacità industriale dell'area.

Opposto è il ruolo della Provincia che pur non stanziando fondi propri si attiva per sostenere la causa a livello nazionale. Il ruolo della Provincia non va disgiunto da quello del sindacato.

Già forte nella fase della chiusura delle fabbriche, il peso del sindacato continua ad essere rilevante anche nelle fasi della trasformazione. Non solo, infatti, come accennato precedentemente, il sindacato si adopera a livello locale in favore della ricollocazione degli operai e nel mantenimento dei vincoli per le destinazioni d'uso delle aree dismesse, ma opera anche in maniera trasversale attraverso ex sindacalisti che hanno intrapreso la carriera politica. Il legame tra amministrazione comunale sestese, Provincia di Milano e legislazione nazionale sembra più da attribuirsi al carattere di multiposizionalità dei ruoli di alcuni attori che non al carattere multilivello della cooperazione fra le varie istituzioni. Sono di provenienza sindacale sia l'assessore all'economia e al lavoro della Provincia di Milano sia

l'assessore comunale (capogruppo) e parlamentare che si adopera affinché Sesto San Giovanni venga riconosciuta area di crisi (al pari di Bagnoli).

In questo modo si crea una convergenza tra le iniziative delle diverse istituzioni che lavora in favore della riconversione produttiva di Sesto e del mantenimento dell'identità di Città del Lavoro. In realtà questa idea si concretizzerà solo sull'area Breda ma evidenzia comunque l'esistenza di una massa critica istituzionale costituita prevalentemente da attori pubblici nazionali e locali capaci di dialogare con il privato industriale ed attrarlo nelle aree scelte.

Da questo punto di vista la trasformazione dell'area Breda si configura come un successo della maggioranza dell'amministrazione comunale e delle forze sindacali a lei vicine soprattutto dal punto di vista simbolico, dal momento che è una trasformazione che viene portata avanti rapidamente e che sembra il risultato voluto della coalizione che governa la città, costituita proprio dai partiti di sinistra e dal sindacato. La maggioranza governativa risponde in questo modo alle aspettative e alle richieste del proprio elettorato proponendo una serie di interventi che rispondono all'idea di Sesto "Città del Lavoro": la Breda rappresenta infatti l'unico esempio di una ristrutturazione in termini manifatturieri-industriali in linea con l'idea di "Città delle Fabbriche" che quella parte politica e il sindacato si erano dati il compito di promuovere e tutelare.

Tuttavia la capacità di azione di questa coalizione è di breve termine e corto raggio nella misura in cui il processo di concertazione e dialogo sembra frutto di una serie di contingenze che non danno luogo ad un metodo di lavoro e a reti durature né a livello locale né in relazione alla cooperazione istituzionale verticale.

In seguito, l'idea iniziale di rafforzare il sistema produttivo manifatturiero di Sesto San Giovanni che aveva mobilitato gli attori si affievolisce progressivamente. Si assiste, infatti, ad una riduzione fisiologica dell'emergenza occupazionale che aveva giustificato e dato forza alla retorica del lavoro e agli attori che la sostenevano. Tra questi il sindacato aveva giocato un ruolo fondamentale: tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90 si era mostrato capace di coagulare intorno a sé grandi numeri di lavoratori, di essere effettivamente elemento di pressione, non solo a livello locale, riuscendo ad influenzare le decisioni relative alla difesa dei lavoratori e

alle destinazioni d'uso delle aree in dismissione. Nello scenario economico/lavorativo successivo il sindacato, non avrà più la forza e la capacità di aggregazione che aveva caratterizzato la sua azione fino a quel momento.

D'altra parte, il tentativo di attrarre nuove imprese e nuove attività funziona con le due grandi fabbriche (Vetrobalsamo e Brollo Marcegaglia), molto meno con il distretto di PMI che si concretizza nella ricollocazione di piccole imprese già presenti sul territorio comunale sestese piuttosto che nello stimolo alla nascita di nuove attività imprenditoriali.

Anche il ruolo dell'amministrazione comunale, che si era concretizzato soprattutto nelle azioni dell'Agenzia di Sviluppo, perde centralità: con il cambio di giunta delle elezioni del 2002 il legame tra la giunta comunale e il suo braccio operativo, che era stato figlio di rapporti diretti e personali tra il sindaco ed il presidente dell'Agenzia, si affievolisce e l'ASNMM si orienta verso azioni a scala metropolitana.

Nel processo di trasformazione, ad avere la peggio sono, apparentemente, gli operatori immobiliari locali. Ma questo è un esito apparente: in realtà l'area della ex-Breda Siderurgica non sembra essere mai stata di particolare interesse per i costruttori locali, concentrati invece sulle trasformazioni di aree più pregiate dal punto di vista della vicinanza al centro della città come le Marelli e le Falck; è infatti su queste che si dirigono le attenzioni del principale operatore locale.

La Breda viene infatti percepita come un'area periferica. Nonostante la sua posizione di collegamento tra Milano e Sesto San Giovanni e nonostante il tentativo dei progettisti dello studio Gregotti di far emergere tale connessione, l'assenza di comunicazione con l'amministrazione milanese e l'assenza di progettualità condivisa la rendono meno appetibile. In effetti, la carenza di dialogo con altri attori potenzialmente interessati al processo di trasformazione è ben evidente nella mancanza di intese con l'amministrazione comunale milanese e l'assenza di qualunque tipo di coordinamento con la trasformazione dell'area Pirelli-Bicocca. Il momento in cui il sindaco Bassoli assegna, alla fine degli anni '80, il compito di ridisegnare il PRG di Sesto San Giovanni allo studio Gregotti, rappresenta l'unica fase in cui sembra aprirsi uno spiraglio di dialogo con Milano attraverso una

trasformazione orientata ad una scala più ampia di quella dal singolo comune; in quel frangente il gruppo socialista in maggioranza dichiara più volte di temere un'ingerenza della politica urbanistica milanese in quella sestese. D'altra parte il fatto che fosse proprio quella parte politica ad esprimere questo timore era comprensibile alla luce degli stretti rapporti che intratteneva con il principale operatore immobiliare di Sesto, preoccupato evidentemente dalla possibilità di non riuscire a giocare un ruolo attivo nei processi di trasformazione. Ma anche dopo l'approvazione del PRG e l'avvio della fase di progettazione, né la maggioranza né l'ASNMM sembrano riuscire ad avere un rapporto di dialogo con Milano. L'unico elemento di connessione è dato dalla presenza degli urbanisti che operano su entrambe le aree; sono loro che cercano di dare una visione d'insieme dell'area riprendendo la scala del vecchio quartiere industriale ricordato ma il tentativo di coordinamento dei due progetti incontra puntualmente delle opposizioni politiche. Così l'amministrazione comunale lascia, ad esempio, che il reticolo stradale previsto sull'area Breda come continuazione di quello dell'area Bicocca venga reso irriconoscibile dall'insediamento delle due grandi imprese; inoltre le due aree vengono poste chiaramente in competizione proponendo a distanza di pochissimi chilometri due centri commerciali con cinema multisala. Il rifiuto di ogni tipo di confronto è ben visibile anche dalla parte milanese. La trasformazione dell'area Pirelli-Bicocca non vede in alcun modo coinvolto il comune limitrofo e la parte meno pregiata dell'intervento di riqualificazione è proprio quella al confine con Sesto San Giovanni, l'ultima ad essere trasformata, dove trovano posto il centro commerciale - multisala ed un enorme parcheggio, ma dove mancano le strutture considerate "qualificanti" presenti nel resto dell'area: residenze, università, teatro.

L'area Breda si configura a questo punto come un luogo residuale, percepito come periferico non solo rispetto a Milano ma anche rispetto ai luoghi più centrali di Sesto San Giovanni. Gli operatori locali privati apparentemente esclusi dal processo decisionale relativo alla trasformazione dell'area Breda, in realtà si concentrano su aree più centrali e dove gli investimenti sono potenzialmente più redditizi: il principale operatore immobiliare di Sesto San Giovanni si occuperà prima dell'area Marelli (più centrale e già in trasformazione con i PIR) e poi acquisterà le aree Falck

(una grande area con destinazione d'uso per lo più residenziale). La Breda diventa un luogo marginale in cui l'amministrazione comunale può farsi carico di recuperare aree di verde, servizi e volumi produttivi che bilancino, ad esempio, i volumi in costruzione sull'area Marelli. E' la residualità dell'area rispetto ai principali interessi economici che permette di sperimentare una dinamica concertativa che non risenta di pressioni da parte di questi interessi. E' così che trova spazio l'azione del pubblico, la gestione dell'ASNМ e si concretizza la retorica sindacale della Città del Lavoro. A riprova di ciò si osserva l'assenza di un ruolo forte di questi tre attori negli altri spazi urbani e la fatica con cui l'Agenzia di Sviluppo cerca di ritagliarsi un ruolo che aspira oggi ad essere di scala metropolitana.

4. La trasformazione dell'area Federconsorzi

4.1. Il contesto: Bagnoli, quartiere industriale di Napoli

Lo studio della trasformazione dell'area ex-Federconsorzi non è scindibile dall'analisi delle trasformazioni della più vasta area che circonda la fabbrica ovvero la piana di Bagnoli, quartiere occidentale di Napoli, diventata, nel corso del '900, una delle aree più industrializzate del Mezzogiorno. Il processo di industrializzazione si sviluppa a partire dai primi anni del secolo e per diversi decenni convive con la presenza di funzioni alternative: la storia dell'area di Bagnoli degli ultimi 150 anni è infatti caratterizzata dalla compresenza di funzioni diverse – impianti militari, industria, attività residenziali e turistiche – le cui proporzioni variano nelle varie fasi storiche, con un punto di svolta intorno agli anni '60 in cui la funzione industriale diventa preponderante (Andriello, 2003).

Alternative erano state prese in considerazione nel secolo precedente. Attorno al 1874, ad esempio, l'ingegnere scozzese Lamont Young nega la possibilità che Napoli sviluppi una vocazione prettamente industriale ed elabora un progetto di "città del turismo" con il suo centro principale a Bagnoli, là dove, pochi decenni prima, erano state riscoperte alcune sorgenti termali presso cui si erano installate delle stazioni balneari utilizzate dalla borghesia napoletana. Nonostante la proposta di Young fosse stata vagliata in consiglio comunale, il progetto di fare di Napoli, e di Bagnoli in particolare, una destinazione turistica tramonta alla fine del secolo alla luce di due importanti avvenimenti: l'epidemia di colera del 1884, il cui risanamento assorbe attenzioni e risorse; e l'inchiesta Saredo che, nata per indagare sui ritardi delle bonifiche legate all'epidemia, finisce per denunciare le condizioni sociali, culturali e politiche della città: la commissione di inchiesta, infatti, evidenzia la presenza di una "questione morale", risultato dell'intreccio tra politica, affari e

criminalità, espressione degli interessi di forze neofeudali che depredano sistematicamente i beni pubblici della città.

Inoltre, nel frattempo, parte della piana viene occupata da un'area militare (poligono di tiro), si decide per lo sbocco del collettore fognario di Napoli sulla spiaggia di Coroglio e sulla costa si insediano alcune fabbriche interessate alla spiaggia come punto di comunicazione (per l'approvvigionamento di zolfo siciliano) o come fonte di materia prima (vetrerie); infatti, già nel 1853, si era installato a Bagnoli il primo insediamento industriale, la Vetreria Lefevre che sarebbe poi stata trasformata già alla fine dell'800 in uno stabilimento per la produzione di concimi e prodotti chimici, la Federconsorzi (Fabbrica interconsortile di concimi e prodotti chimici della Campania srl.). L'area viene così caratterizzata dalla concentrazione di una serie di funzioni residuali che determinano la marginalità del quartiere rispetto al resto della città e alle possibilità di sviluppo di attività turistiche e residenziali (Andriello, 2003).

All'inizio del nuovo secolo, Francesco Saverio Nitti sottolinea la connessione tra la questione morale precedentemente delineata e lo scarso dinamismo dell'economia locale, sostenendo che la soluzione a entrambi i problemi deve essere ricercata attraverso il progetto del cosiddetto "risorgimento industriale". A Napoli esistono già attività di tipo industriale manifatturiero ma il tessuto economico è profondamente frammentato: non c'è infatti una connessione tra la manifattura locale, le industrie installate dagli inglesi nell'area flegrea, il sistema finanziario e la cosiddetta "economia del vicolo". Nitti propone allora un progetto di sviluppo industriale guidato dallo Stato che avrebbe dovuto fare da collante tra le varie attività economiche presenti in città. Nonostante lo scetticismo degli intellettuali partenopei la proposta di Nitti trova realizzazione nella legge speciale per Napoli del 1904 che individua due zone di insediamento industriale, rispettivamente nella zona ad est e ad ovest della città⁴⁹ (Greco, 2006).

⁴⁹ "La scelta industrialista riuscì presto a dare lavoro a circa duemila operai; si trattava di un investimento oculato e organico alle linee guida della legge speciale e per questo profondamente osteggiato dai ceti speculativi, dal bancario, dal mercantile e dal settore di trasformazione elettrica. L'insediamento era poi visto in cattiva luce anche dal clero e dall'aristocrazia conservatrice, preoccupati dall'ascesa della classe operaia, troppo incline alle idee socialiste. Quella di Bagnoli si

Nel 1905 nasce l'Ilva e nel 1910 si inaugura il primo impianto dell'acciaieria di Bagnoli realizzato con la partecipazione del Credito Italiano e della Banca Commerciale. Con questo stabilimento Napoli diventa, come riportato nel censimento del 1911, la quinta città industriale in Italia dopo Milano, Torino, Genova e Como. L'apertura dell'acciaieria viene subito contrastata sia da parte della cultura urbanistica locale che la considera un grave errore, sia da parte della Società Laziale che mira alla costruzione di un'area residenziale per poter sfruttare l'apertura della linea ferroviaria Napoli-Roma e la presenza delle stazioni balneari e termali. L'Ilva conosce diverse fasi di sviluppo fino a raggiungere il massimo storico per produzione e occupazione nel 1979; da questa data in poi inizia il declino che prosegue ad alterne vicende fino al 1993, anno della chiusura definitiva⁵⁰.

presentava come una scelta problematica già all'epoca giolittiana, in forte contrasto con le opzioni alternative del turismo e del rafforzamento della struttura artigiana, pure messe in campo dal fronte avverso a quel provvedimento" (Iaccarino, 2205, 37)

⁵⁰ La fabbrica ha una produzione in forte crescita durante la prima guerra mondiale ma la riconversione e uno scandalo finanziario fanno sì che la fabbrica chiuda una prima volta tra il 1921 e il 1925.

In questa fase la compresenza delle diverse funzioni permane, senza una reale predominanza delle une sulle altre: l'area a nord si caratterizza in senso residenziale mentre sulla costa si sviluppano le attività produttive, miste ad aree coltivate o ad impianti militari e senza nessun collegamento produttivo tra l'acciaieria e le aziende già presenti.

La fabbrica riapre nel 1925 grazie ai fondi messi a disposizione dal Credito Italiano e dalla Banca Commerciale. Nel 1933, con l'avvento del fascismo e le commesse legate ai lavori pubblici, alla produzione bellica e al piano autarchico per la siderurgia si ha una nuova fase di crescita che dura tra alti e bassi fino all'inizio della seconda guerra mondiale. Tra gli anni '30 e gli anni '50 le funzioni militari ed industriali diventano predominanti: vengono insediate la caserma Cavalleggeri d'Aosta e l'Accademia aeronautica a Nisida e a partire dal 1936 sorge una sede della società genovese Eternit per la produzione di manufatti in cemento-amianto. Nel 1943 viene distrutto il 77% dell'impianto ma alla fine degli anni '40 i contributi dell'IRI e del Piano Marshall rilanciano l'industria siderurgica italiana. Nel 1954 a Bagnoli si insedia la Cementir con l'obiettivo di utilizzare come materia prima per la produzione del cemento un sottoprodotto delle lavorazioni siderurgiche, la loppa di altoforno, e nel 1962 la Finsider annuncia un ampliamento dell'acciaieria.

Nel frattempo l'adesione dell'Italia alla CECA e la crisi degli anni '70 prefigurano il declino degli stabilimenti siderurgici. La percezione della crisi, la prima consapevolezza delle ricchezze paesaggistiche, la crescente rilevanza delle manifatture ad alto contenuto tecnologico e dei centri per la ricerca applicata con l'esclusione delle industrie nocive ed inquinanti influenzano la giunta Valenzi che, tuttavia, nel 1973, concede una variante al PRG per la costruzione di un nuovo treno di laminazione e di un nuovo impianto a colata continua: negli anni di massima produzione l'Italsider occupa 7.698 persone (1973), ma già nel 1975 c'è una riduzione della produzione. Infatti si sovrappongono la crisi economica, le richieste di riduzione della produzione della CECA e il piano di rilancio per Bagnoli.

Nel 1978, il Comitato tecnico consultivo istituito con il compito di analizzare le aree di perdita esistenti all'interno del gruppo IRI, afferma, nel Rapporto conclusivo del 27/10/1976, che i risultati negativi registrati per l'impianto di Bagnoli a partire dal 1969 erano imputabili a deficienze impiantistiche e produttive non eliminabili per carenza di spazio, giungendo alla conclusione che la

Per tutta la fase di crescita l'Ilva, poi Italsider e quindi nuovamente Ilva, rappresenta la grande azienda industriale attorno alla quale si sviluppano altre produzioni di minore entità, quale ad esempio quella della Federconsorzi che continua e diversifica la sua produzione quando nel 1908 la vetreria, già rilevata alla fine dell'800 dalla società Colli e Concimi, passa alla Montecatini che installa una linea di produzione di solfato di rame, acido fosforico e fertilizzanti fosfatici, cui subentra la Federconsorzi nel 1975 che continuerà la produzione di concimi chimici fino al 1991, anno in cui cessa ogni attività e viene posta in liquidazione.

Intanto, l'impianto siderurgico va incontro ad un processo di ampliamento che si concretizza in un'espansione caotica e disordinata delle strutture industriali che non solo satura il territorio della piana, ma cerca anche di guadagnarne ulteriormente a mare attraverso la realizzazione di una colmata⁵¹. Tuttavia a partire dalla fine degli anni '60 la produzione dell'Italsider decresce considerevolmente al punto che, il Piano Regolatore Generale, adottato nel 1970 dal Consiglio comunale e approvato nel 1972 dal Ministero dei Lavori Pubblici, prevede, per l'insediamento industriale di Bagnoli, che il 30% della superficie totale occupata lungo la fascia

localizzazione era inadatta all'esercizio di un impianto siderurgico moderno. Il successivo rapporto del Comitato per la siderurgia presieduta da Pietro Armani prevedeva per Bagnoli "la progressiva chiusura" in quanto le "razionalizzazioni e ristrutturazioni che si impongono" non possono essere realizzate con la normativa urbanistica vigente, nonostante le modifiche introdotte dalla variante. Per consentire la realizzazione del piano siderurgico nazionale, che per Bagnoli stanziava circa 1.000 miliardi, il Consiglio comunale adotta una nuova variante che elimina le prescrizioni sull'intera area industriale occidentale, consentendo la realizzazione di opere per l'ammodernamento, integrazione e ampliamento degli impianti e delle loro attività complementari esistenti. Tuttavia le novità introdotte, anche sul piano ambientale (filtri antifumo, piantumazione di verde nell'ambito della fabbrica, impianti di riciclaggio acque) non saranno mai davvero sfruttati e saranno anche scarsamente conosciuti al pubblico. La vera questione sarà però il parere sfavorevole della CEE allo stanziamento dei fondi per la ristrutturazione in relazione alla crisi generale della produzione europea dell'acciaio.

Il 1979 è l'anno di massimo storico per produzione e occupazione. Negli anni '80 l'intervento della CEE taglia in tre anni ('83-'86) la produzione di 60 milioni di tonnellate di acciaio; per l'Italia la riduzione è di 4,6 milioni di tonnellate, pari al 24% della capacità produttiva e 45.000 posti di lavoro in meno. Tra il '71 e l'81 a Napoli chiudono 1300 fabbriche. Il peso dell'industria cala dal 38 al 23%. Negli anni '80 l'Italsider prova a tornare all'avanguardia attraverso nuovi investimenti. Il 1987 è l'anno cruciale della dismissione: cambia il management e la CEE chiede la chiusura entro il 30 giugno 1989.

⁵¹ Non erano soltanto gli impianti industriali a saturare la piana di Bagnoli: "La speculazione edilizia napoletana degli anni Cinquanta aveva riguardato la stessa Bagnoli, invadendo gli spazi produttivi con costruzioni ad uso abitativo che lambivano le ciminiere, e la fabbrica finì per assumere i connotati di un corpo alieno rispetto alle logiche di potere vigenti in città. I piani di razionalizzazione della produzione industriale cozzavano con il più disordinato sviluppo urbanistico ispirato alla cementificazione selvaggia" (Iaccarino, 2005, 39).

costiera venga destinata a verde attrezzato con impianti turistici ed il restante 70% ad attività di tipo manifatturiero, ad alto contenuto tecnologico, nonché impianti ed attrezzature per la ricerca applicata all'industria con l'esclusione di industrie nocive ed inquinanti. Allo scopo di ridurre le notevoli perdite registrate a partire dal 1969 l'Italsider propone la costruzione di un nuovo treno di laminazione e di un nuovo impianto di colata continua e chiede una variante normativa alle zone industriali del Prg appena approvato. Il 21 aprile 1975 il Consiglio comunale adotta la variante, definitivamente approvata l'anno successivo dalla Regione che prevede la possibilità di realizzare, nelle aree di proprietà dell'Italsider, senza far ricorso ai piani particolareggiati, opere di ammodernamento, integrazione ed ampliamento degli impianti esistenti, ivi compreso il nuovo treno di laminazione ed il nuovo impianto di colata continua, sempre che esse non compromettano le eventuali ipotesi di delocalizzazione da inserire nel piano di assetto territoriale.

Nel 1985 chiude lo stabilimento Eternit a causa della nocività della sua produzione; l'area, sgomberata dagli impianti, viene acquistata dalla Mededil Spa e nel corso del 1989 è sottoposta ad una prima bonifica ambientale. Nello stesso anno, a seguito del ridimensionamento dell'apparato produttivo, l'Italsider chiude l'area a caldo. Terminata la produzione di loppa d'altoforno, la Cementir converte gli impianti per renderli idonei all'utilizzo della pozzolana. Nel 1991 La Federconsorzi cessa ogni attività, viene posta in liquidazione e verrà poi rilevata dalla Fondazione Idis – Città della Scienza nel 1993. Nel 1993 l'Italsider chiude definitivamente lasciando uno spazio vuoto di 2 milioni di mq con 5 milioni di mc di capannoni: inizia così il processo di trasformazione dell'area industriale di Bagnoli.

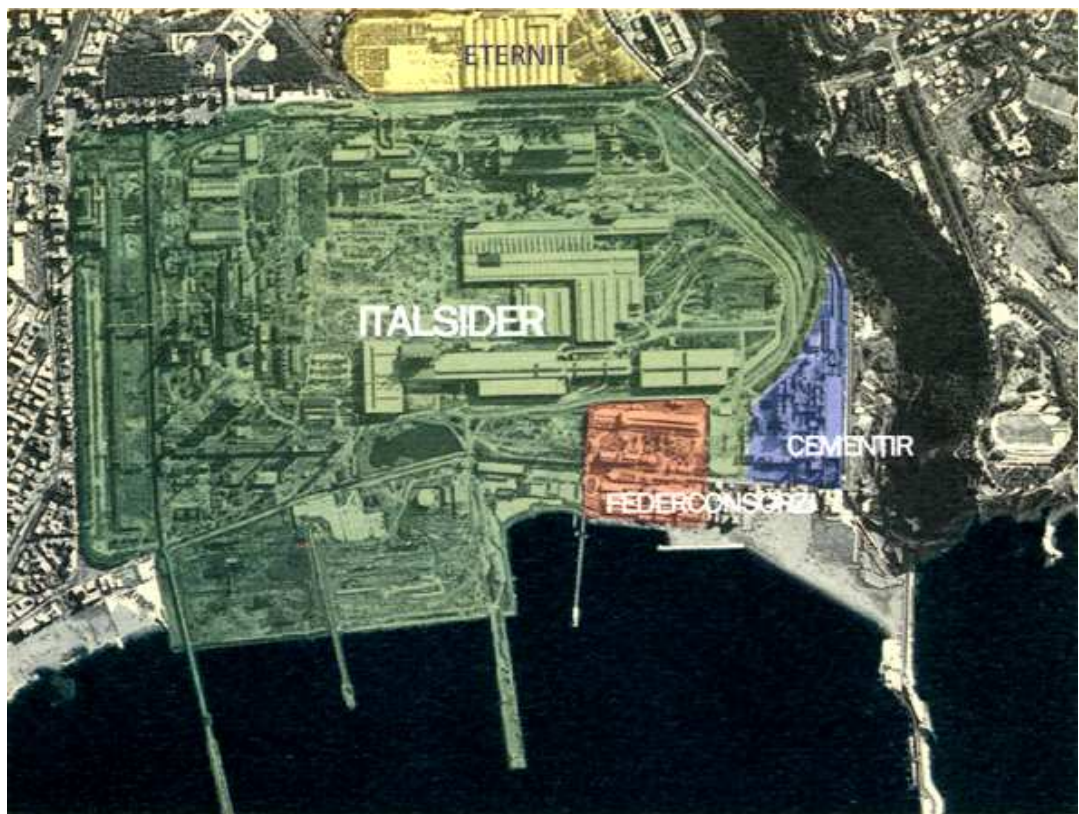
4.2. L'area Federconsorzi

Oggetto di analisi è un'area di quasi 70.000 mq che rappresenta il più antico insediamento produttivo della piana di Bagnoli, la vetreria Lefevre, costruita alla

metà dell'800 e trasformata in uno stabilimento per la produzione di concimi e prodotti chimici di proprietà della Federconsorzi.

La Federconsorzi è solo il nucleo iniziale dell'industrializzazione che ha interessato un'area di 330 ettari in cui erano presenti gli impianti dell'Ilva, poi Italsider che occupa circa i due terzi dell'area, della Cementir, proprietà Caltagirone e dell'Eternit, appartenente al gruppo IRI come l'Italsider. La proprietà dell'area Italsider si articola ulteriormente e coinvolge le Ferrovie dello Stato, il demanio statale ed il Comune di Napoli.

Fig. 4.1. L'area industriale di Bagnoli



Fonte: Studio Pica Ciamarra e associati

4.3. Le fasi della trasformazione

4.3.1. La genesi dell'idea (1987-1989)

Alla fine degli anni '80, mentre l'area industriale di Bagnoli è nella sua fase di declino, il fisico Vittorio Silvestrini (1987), scrive un articolo in cui elabora un nuovo possibile modello di sviluppo per il Mezzogiorno d'Italia, distinto dal modello settentrionale della diffusione della terziarizzazione e della grande e media industria e fondato, invece, sulla valorizzazione del territorio e dell'ambiente naturale, della cultura e, non ultima, dell'innovazione tecnologica. Questo modello sarebbe stato realizzabile a partire da un approccio nuovo alla diffusione della conoscenza scientifica che avrebbe dovuto essere trasferita dai centri di ricerca non solo alla grande industria ma ai giovani e a tutte le forze produttive locali, costituite dagli artigiani, dai piccoli imprenditori e dagli ex operai delle fabbriche dismesse, ovvero a tutta la popolazione potenzialmente produttiva, in modo da promuovere uno sviluppo endogeno del Mezzogiorno (Greco, 2006).

Vittorio Silvestrini aveva già cominciato a lavorare in questo senso fondando l'associazione culturale ESTRO e collaborando con la CUEN, piccola casa editrice legata alla Facoltà di Ingegneria dell'Università Federico II di Napoli. Con l'obiettivo di colmare il vuoto tra mondo scientifico e società, Silvestrini decide di avvalersi della collaborazione di Enzo Lipardi, direttore della casa editrice e di un gruppo di intellettuali della città per proporre ed organizzare un evento di divulgazione scientifica in concomitanza con il congresso della Società Italiana di Fisica di quell'anno: "Futuro Remoto", esposizione temporanea di "scienza e fantascienza", prevede l'esposizione di strumenti ed esperimenti scientifici accompagnata da una rassegna di film di fantascienza, uno spazio dedicato ai fumetti, una serie di conferenze spettacolo, una discoteca, spettacoli con cinema e concerti. La manifestazione, che ha luogo nell'area occidentale di Napoli, rappresenta il nucleo della futura esperienza di Città della Scienza, tant'è vero che Silvestrini chiude il suo articolo del 1987 proprio auspicando la realizzazione di una

“struttura permanente che possa svolgere la duplice funzione di diffusione della cultura scientifica e di promozione dell’innovazione verso i settori diversi da quello della grande impresa industriale” (Silvestrini, 1987). La manifestazione viene finanziata in parte da fondi privati di aziende partecipanti (dall’Aeritalia alla Selenia, dalla Telespazio all’Enel, dalla Partenavia all’Italtel), in parte con fondi regionali che Silvestrini, all’epoca consigliere regionale, aveva richiesto al Presidente della Giunta Regionale, Giovanni Grasso.

La seconda edizione di Futuro Remoto viene organizzata già con la prospettiva di una grande e stabile città della scienza. Nel frattempo Vittorio Silvestrini illustra il suo progetto alla Regione Campania e ai dirigenti IRI, il gruppo che sta realizzando la dismissione a Bagnoli, i quali mostrano un forte interesse a trovare attività sostitutive che non lascino vuota l’area e vedono di buon occhio la proposta di Silvestrini, al punto che partecipano in maniera massiccia all’edizione di Futuro Remoto del 1988 (Greco, 2006).

Nel 1989, anche per far fronte a chi sosteneva che Futuro Remoto fosse un’iniziativa privata di Vittorio Silvestrini, il gruppo organizzatore di Futuro Remoto dà vita alla Fondazione Idis, “Istituto per la diffusione e valorizzazione della cultura scientifica” che eredita le idee e i progetti dell’associazione ESTRO e che si pone come primo obiettivo la realizzazione di Città della Scienza⁵² contando sull’appoggio di molti intellettuali, su forti legami con le università e il mondo della ricerca e su un finanziamento annuale stabile della Regione stanziato attraverso una legge regionale del 25 agosto 1989.

Sempre nello stesso anno, però, proprio quando sembra che ci siano tutti i presupposti per dare il via al progetto di Città della Scienza, l’IRI cambia management, abbandona Futuro Remoto e cerca di organizzare una manifestazione in proprio chiamata “Il gioco della conoscenza” nella stessa struttura che aveva ospitato Futuro Remoto e candidandosi a creare un museo della scienza a Napoli nell’ambito dei progetti di Parco Scientifico e Tecnologico che in quel momento

⁵² Per riconoscere la personalità giuridica della fondazione la legge richiede due requisiti: 1. Un patrimonio di almeno 200 mln di lire e un solido curriculum scientifico – ci vorranno 4 anni (Greco, 2006, 112)

venivano messi in campo. Privato dell'apporto economico dell'IRI, la terza edizione di Futuro Remoto viene realizzata con il supporto del Formez e della Camera di Commercio di Napoli oltre che con fondi del Comune, della Provincia e della Regione (Greco, 2006).

4.3.2. L'incubazione del progetto: lo spazio Idis (1989-1992)

All'inizio degli anni '90 due iniziative ministeriali consentono alla Fondazione Idis di dare il via al proprio progetto. Nel 1990 con un'intesa⁵³ tra i Ministeri dell'Università e della Ricerca Scientifica (MURST), dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e del Bilancio vengono stanziati una serie di fondi per la promozione di Parchi Scientifici e Tecnologici nelle aree meridionali e, poco dopo, con la legge 113 del 1991 il MURST stanziava dei fondi per la diffusione della cultura scientifica (di cui usufruisce già Futuro Remoto).

Questa opportunità, elaborata da un gruppo di intellettuali (tra cui Vittorio Silvestrini e l'economista Mariano D'Antonio, fondatori della Fondazione Idis), prevede l'insediamento di un Parco Scientifico e Tecnologico a Bagnoli⁵⁴. Il progetto viene inserito nel documento preliminare di piano per Napoli del 1991, elaborato al fine di individuare una strategia urbanistica per lo sviluppo socio-

⁵³ L'intesa di programma del 7/12/90 innesca un meccanismo di collaborazione istituzionale tra più livelli di governo richiamando il quadro programmatico di politiche e di interventi a sostegno della ricerca e di stimolo dell'innovazione tecnologica messo a punto dalla Comunità Economica Europea. Si profila inoltre la necessità di gestione del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale, all'interno del quale sono attivati programmi volti alla riduzione delle disparità nei vantaggi tecnologici tra le varie regioni.

⁵⁴ I soggetti che avevano dato avvio allo studio erano stati la Camera di Commercio, la rappresentanza degli industriali locali, un consorzio di ricerca di università – industrie nel campo delle biotecnologie (il Ceinge) e la Fondazione Idis. Il progetto prevedeva una doppia localizzazione del Parco Scientifico e Tecnologico con un polo occidentale ed uno orientale. Il primo doveva essere collocato a Bagnoli e affiancava alla presenza di attività di innovazione e incubazione anche il recupero della vocazione turistica con il ripristino della balneabilità e la creazione di un porto turistico. Tuttavia questa iniziativa aveva assunto caratteristiche tali da sembrare il trampolino di lancio per consistenti azioni speculative secondo una tendenza che era evidente anche nelle precedenti proposte che erano state avanzate per Napoli in cui veniva cementata la relazione tra attori imprenditoriali e partiti: *il Regno del Possibile, Polis 2000 e Neonapoli*. (Coppola, 1997; De Lucia, 1998).

economico della città e finalizzato alla redazione di una variante al Prg del 1972. Tale documento faceva proprio in maniera diffusa l'utilizzo dell'accordo di programma per l'attuazione dei progetti esecutivi. Tuttavia, il preliminare di piano non verrà mai approvato.

Poco dopo (1992) la Fondazione Idis presenta uno studio di fattibilità sull'opportunità di costruire una struttura stabile di divulgazione scientifica a Bagnoli. Il progetto viene finanziato dal Ministro Ruberti (MURST) per un miliardo di lire: viene così realizzato il prototipo di Città della Scienza in un vecchio stabilimento balneare in disuso sulla spiaggia di Coroglio poco lontano dalla futura sede definitiva.

Lo spazio Idis (dal nome della Fondazione che lo promuove) viene attrezzato per svolgere tre diverse funzioni: a) mostre temporanee di scienza, tecnologia e arte; b) laboratori didattici; c) l'Aic - l'area industria della cultura - creazione di impresa (incubatore). Lo spazio sarà inaugurato il 29 maggio 1992 alla presenza di Rita Levi Montalcini e otterrà subito un riconoscimento internazionale diventando membro dell'*European Collaborative for Science Industry and Technology Exhibition* (ECSITE).

4.3.3. La nascita della Città della Scienza (1993-1994)

Il 1993 è un anno di svolta per la Fondazione Idis e per tutta la piana di Bagnoli. Il 20 ottobre chiude definitivamente lo stabilimento Italsider e nel frattempo la Fondazione Idis lavora per realizzare il suo progetto di Città della Scienza. Il 25 febbraio viene presentato al MURST e alla Regione il progetto con una richiesta di finanziamento per quasi 120 miliardi di Lire.

Intanto la Fondazione cerca una possibile sede nella zona industriale di Bagnoli, che viene individuata, infine, nella ex fabbrica di concimi chimici in

dismissione, la Federconsorzi, in quel momento in vendita⁵⁵. Nonostante l'offerta al ribasso (1 miliardo di Lire) la Fondazione viene chiamata a partecipare alla trattativa pur non avendo fondi propri. A quel punto Silvestrini si rivolge alla Regione Campania e soprattutto al suo presidente, che era stato Presidente della Giunta Regionale quando Silvestrini era stato consigliere, per chiedere il supporto economico della Regione. A settembre la Giunta Regionale, su indicazione del MURST e considerato il valore culturale, sociale e produttivo del progetto, dispone il finanziamento del primo lotto funzionale⁵⁶ (lotto I) di lavori per la realizzazione del progetto con l'erogazione della somma 10.294.000.000 di Lire, accreditate alla Regione Campania a titolo di rinveniente FESR (fondi strutturali europei) per il programma speciale "Siderurgia" e destinate, con deliberazione CIPE del 3 agosto 1988, a interventi sostitutivi di quelli siderurgici che rientrano nel programma regionale di sviluppo da realizzarsi nell'ambito della Provincia di Napoli; la delibera prevede una convenzione tra la Fondazione IDIS e la Regione e l'approvazione del progetto Città della Scienza nel suo complesso. Il finanziamento della Regione è vincolato all'interesse pubblico che viene sancito con una comunicazione del MURST e del Ministero del Bilancio e della Programmazione economica. Ad ottobre vengono stanziati i finanziamenti ministeriali sulla base dei fondi reperiti ai sensi della L80 e del co-finanziamento europeo: a quel punto la Regione Campania individua nella Fondazione Idis il soggetto esecutore del progetto (deliberazione 5998). Con la garanzia dei fondi regionali la Fondazione ottiene una fidejussione dal Banco di Napoli per acquistare l'area Federconsorzi.

L'11 giugno 1993, con decreto n. 6438 del Presidente della Regione Campania, la Fondazione IDIS – Città della Scienza viene legalmente riconosciuta come ente con personalità giuridica con l'obiettivo di diffondere la cultura scientifica e tecnologica nella società e presso le piccole e medie imprese attraverso la creazione

⁵⁵ Nel periodo in cui la Fondazione Idis cercava una sede per le proprie attività, l'area della Federconsorzi era stata messa all'asta al costo della fabbrica (2 miliardi di Lire), l'acquirente avrebbe dovuto aggiungere i crediti (praticamente nulli) e debiti (circa 8 miliardi di Lire) dell'azienda.

⁵⁶ Il progetto complessivo relativo alla richiesta di finanziamento prevede 6 lotti funzionali (ovvero autonomamente funzionanti e completi di tutte le attrezzature necessarie al funzionamento): il primo lotto prevedeva l'acquisizione della Federconsorzi, attraverso l'acquisto, da parte della Fondazione dell'intero pacchetto azionario della fabbrica, la revoca dello stato di liquidazione, il ripianamento delle perdite, il restauro conservativo e alcune opere per ripristino dell'abitabilità di alcuni edifici.

di un habitat culturale capace di recepire l'innovazione scientifica e tecnologica e di creare lavoro, soprattutto nel Mezzogiorno d'Italia.

Ad ottobre si prevede un'azione programmatoria congiunta tra MURST, Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica e Regione Campania per coprire l'intero investimento di Città della Scienza, il cui progetto viene definito di "rilevanza nazionale, per l'interesse che il progetto presenta come risposta positiva alla crisi produttiva ed occupazionale dell'area di Bagnoli" (Greco, 2006, 174).

Ottenuto il riconoscimento giuridico di Fondazione e acquistata l'area a febbraio del 1994, il presidente della Fondazione presenta il progetto al pubblico e alla stampa e sono presenti: il Presidente della Camera, il Ministro per L'Università e la Ricerca Scientifica, il sindaco di Napoli appena eletto, il Presidente dell'Accademia dei Lincei e il Rettore dell'Università di Napoli, questi ultimi due soci fondatori della Fondazione Idis (Vitellio, 2009).

Ad aprile del 1994 il Cipe fissa i criteri e le finalità del Programma Triennale di Interventi della Regione Campania 1994-1996: si definiscono i termini dell'attuazione della bonifica dei suoli di Bagnoli (assegnandone la responsabilità all'Ilva in liquidazione spa) e si indica fra gli interventi immediatamente avviabili il progetto di Città della Scienza, individuando nella Fondazione Idis il soggetto responsabile dell'attuazione attraverso la stipula di un accordo di programma.

Il processo di approvazione e finanziamento da parte dei Ministeri continua e alla fine del 1994 il Nucleo di Valutazione degli Investimenti Pubblici del Ministero del bilancio e della Programmazione Economica approva a sua volta il progetto Città della Scienza e determina l'investimento complessivo in lire 104.811.000.000⁵⁷.

⁵⁷ "Per coprire il costo dell'intervento quantificato in lire 104.811 milioni si provvederà secondo la seguente ripartizione:

- lire 7.016 milioni a carico della Fondazione Idis, soggetto attuatore di cui quota parte già impegnata ed erogata
- lire 10.299 milioni a carico della Regione Campania parzialmente erogati
- lire 38.599 milioni a carico dei fondi di cui all'art.4 della legge 18 aprile 1994, n.80 già trasferiti alla Regione Campania
- lire 48.897 milioni a valere sulle risorse derivanti da cofinanziamento comunitario, costituendo con il progetto in questione misura integrativa del programma operativo plurifondo 1994-1999 della Campania" (Accordo di programma 28 agosto 1996)

4.3.4. Città della Scienza nella Variante al PRG (1994-1997)

Mentre va avanti il processo di approvazione e finanziamento di Città della Scienza si delinea una contrapposizione tra il progetto della Fondazione Idis e l'amministrazione comunale o, più precisamente, l'assessorato all'urbanistica.

Alla fine del 1993, le elezioni amministrative portano Antonio Bassolino a ricoprire il ruolo di sindaco e la sua giunta prevede una revisione del PRG con l'elaborazione di una variante per le due zone caratterizzate da attività industriali in dismissione, nella zona orientale e in quella occidentale della città. L'assessore all'urbanistica Vezio De Lucia lavorerà alla variante per due anni seguendo i principi dello sviluppo sostenibile e della protezione e recupero dei beni ambientali. Sulla base di queste idee, che informeranno tutta la scrittura della Variante per l'area occidentale, a Bagnoli si prevede: la realizzazione di un grande parco a verde e il recupero della spiaggia di Coroglio; una nuova area residenziale; lo sviluppo delle attrezzature necessarie alla vita sociale del quartiere; la realizzazione di infrastrutture non invasive per attività di ricerca scientifica, produzione e servizi avanzati; attività commerciali varie (Russo, 2001).

Dal punto di vista concettuale la variante sposa lo spirito della Fondazione Idis, ovvero "fare del quartiere più occidentale di Napoli il centro di un nuovo sviluppo, ecologicamente e socialmente sostenibile, fondato sulla conoscenza" (Greco, 2006, 194). Dal punto di vista urbanistico, però, la Variante prevede la ridefinizione di una linea di costa secondo il disegno settecentesco che la vedeva del tutto libera da fabbricati, compresa la vetreria Lefevre, ovvero il luogo dove si sta realizzando la Città della Scienza. Quest'ultima, infatti, sorge su un'area di 65.000 mq, tagliata in due dalla Via Coroglio: una parte dei fabbricati si trova tra la strada e l'area Italsider; l'altra parte è collocata tra la strada e il mare, occupando buona parte della spiaggia e impedendo così la realizzazione delle indicazioni presenti nel Piano Regolatore⁵⁸.

⁵⁸ La Fondazione Idis non è l'unica attività presente sul litorale in contrasto con le previsioni del PRG: la costa è in parte occupata da un nucleo di abitazioni (Borgo Marinaro di Coroglio), dal Circolo Ilva (circolo ricreativo che era associato alla fabbrica), da Nesis-Arenile (un'associazione che ha insediato una struttura balneare e un disco club).

Fig. 4.2. Piano Urbanistico Esecutivo Bagnoli Coroglio



Fonte: Studio Pica Ciamarra e associati

Fig. 4.3. Piano Urbanistico Esecutivo Bagnoli Coroglio con Città della Scienza



Fonte: Studio Pica Ciamarra e associati

Così quando nel luglio 1994 la Regione approva il progetto di Città della Scienza e ne prevede il finanziamento, quest'ultimo è vincolato al rilascio della concessione per gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria da parte del Comune, che viene rilasciata dopo qualche mese e dopo un appello di un gruppo di intellettuali di fama nazionale e internazionale (tra i quali Rita Levi Montalcini, Paolo Macry, Gerardo Marotta, Gennaro Ferrara e Augusto Graziani) e una lettera del presidente della Fondazione Idis al sindaco che sollecitano un suo intervento a favore della Città della Scienza.

La progressiva attuazione del progetto Città della Scienza, che prosegue con la stipula di una convenzione tra Regione Campania e Fondazione Idis⁵⁹, allarma alcuni professionisti e parte dell'opposizione che accusano l'amministrazione comunale e la Fondazione Idis di un "patto segreto" con cui sarebbe stato permesso alla Fondazione di appropriarsi di parte del territorio di Bagnoli⁶⁰: il presidente della Fondazione Idis sottolinea come il progetto fosse appoggiato anche dalla Regione (la cui presidenza era affidata ad AN) e come, al contrario, l'assessorato all'urbanistica ponga come elemento fondamentale della variante la liberazione della spiaggia da tutti gli immobili. Tuttavia il dibattito cittadino relativo al PRG si concentra più sulla proprietà dei suoli e sulla bonifica dell'area Italsider che sull'incompatibilità delle attività presenti sulla costa.

⁵⁹ 24 febbraio 1995: la Regione Campania stipula una convenzione con la Fondazione IDIS sulla base della delibera del 26 luglio 1994 con cui la Giunta Regionale aveva approvato in linea tecnica ed economica il progetto generale di massima e lo stralcio esecutivo relativo al primo lotto funzionale.

⁶⁰ In effetti, durante tutto il percorso di progettazione e realizzazione della Città della Scienza, la Fondazione Idis subisce una serie di "attacchi" che vengono prevalentemente dall'interno del Consiglio Comunale, da esponenti della destra e in particolar modo di AN. Nel 1992 la Fondazione viene accusata di aver ricevuto un finanziamento illecito da parte della Provincia che aveva stanziato 15 milioni di lire a favore delle scuole interessate a svolgere attività didattiche presso lo Spazio Idis, inchiesta che si conclude con un ordine di archiviazione. Nel 1993 l'attacco arriva alla Fondazione attraverso la persona di Vittorio Silvestrini che viene accusato di brogli nell'attività di una commissione dell'ASL di cui faceva parte. Infine quando nel marzo del 1997 Rastrelli firma (dopo un colloquio con Silvestrini) l'accordo di programma per il secondo e il terzo lotto funzionale di Città della Scienza insieme agli altri partner istituzionali (governo, provincia, comune), la Fondazione viene accusata di ricevere fondi dalla Lega delle Cooperative. L'inchiesta si conclude con l'archiviazione ma nel frattempo contribuisce a rendere difficili i rapporti con il sistema bancario e con il principale partner istituzionale della Fondazione, la Regione Campania che per un certo tempo diffiderà la Fondazione dall'iniziare i lavori per il II e il III lotto (Greco, 2006).

Quando all'inizio del 1996 il consiglio comunale approva la variante per l'area occidentale confermando la previsione del recupero della spiaggia con la delocalizzazione di tutti gli edifici presenti, compresi quelli della Federconsorzi, i lavori per il recupero della fabbrica sono già avviati e l'anno si chiude con l'inaugurazione del primo lotto di Città della Scienza (18 ottobre) alla presenza del Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro. La contraddizione non blocca l'iter del progetto.

Nel frattempo, infatti, nell'agosto del 1996, l'amministrazione comunale firma, insieme al Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, alla Regione Campania, alla Provincia di Napoli e alla Fondazione Idis, un accordo di programma per il passaggio alla fase attuativa del progetto "Città della Scienza" e per il finanziamento del secondo lotto per 38.599.000 di Lire a valere sui fondi della L. 80/94. Con tale accordo si ridistribuiscono i fondi a copertura del progetto e si rendono operativi gli interventi non contrastanti con la variante. Inoltre viene istituito presso il Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, un comitato di coordinamento di tutte le attività per realizzare la Città della Scienza, con i seguenti compiti: coordinamento delle attività di competenza di ciascun ente firmatario, controllo sull'esecuzione dell'accordo stesso e sul regolare andamento, anche temporale, dei lavori, valutazione delle eventuali richieste di variazioni.

L'11 marzo 1997 gli stessi soggetti firmano un nuovo accordo di programma la cui ratifica da parte del Consiglio Comunale (a strettissimo giro, il 10 aprile) equivale ad una concessione edilizia che segna un compromesso sulla questione del ripristino della linea di costa: la Fondazione Idis, considerata in ogni caso una struttura compatibile con le funzioni indicate per l'area (indicata nella variante come una delle principali attrattive), avrebbe avuto una sorta di concessione edilizia a termine in deroga alla Variante, fino all'ammortamento degli investimenti relativi alla ristrutturazione degli immobili; in seguito le strutture collocate tra Via Coroglio e il mare avrebbero dovuto essere abbattute e delocalizzate in nuovi edifici. Ai fini della definizione di tale data sarebbero stati elaborati appositi studi economici da parte della Regione di concerto con il Comune, le cui conclusioni avrebbero dovuto essere trasmesse per l'approvazione al Nucleo di Valutazione degli Investimenti

Pubblci del Ministero del bilancio e della Programmazione Economica (Greco, 2006)⁶¹.

Il dibattito politico in consiglio comunale a seguito della presentazione dell'accordo di programma viene ricomposto legando il destino degli abitanti del Borgo Marinaro di Coroglio (le cui abitazioni avrebbero dovuto essere demolite e spostate e che erano stati sostenuti dall'opposizione) a quello di Città della Scienza, garantendone la permanenza con gli stessi tempi e le stesse modalità.

4.3.5. Città della Scienza in opera

Il 1 agosto 1997 il nuovo presidente della Regione Campania, Antonio Rastrelli (AN), emette il decreto presidenziale che rende operativo l'accordo di programma con cui si bandisce la gara di appalto per i lotti II e III. Tra il 1997 e il 2003 viene completata la ristrutturazione degli edifici della Federconsorzi: il 29 marzo 2000 la Regione Campania e la Fondazione IDIS sottoscrivono la convenzione per l'attuazione e il finanziamento del lotto III e, il 23 novembre 2001, il Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi inaugura il Science Centre. Le altre parti del museo saranno aperte al pubblico nel gennaio 2003, ancora alla presenza del Presidente Ciampi, dell'ex sindaco Bassolino, ora governatore della Regione Campania e del sindaco Iervolino⁶².

Tuttavia i finanziamenti pubblici (il 35% dei fondi di cui la Fondazione ha bisogno) che erano stati assegnati a Città della Scienza con l'accordo di programma del '94 non arrivano in maniera regolare e la Fondazione decide di ricercare delle

⁶¹ Al momento dell'accordo il piano vigente è quello del 1972 e il progetto di Città della Scienza risulta coerente con quella normativa: la variante adottata a gennaio 1996 è ancora una misura di salvaguardia. Lo studio commissionato alla Regione pare non sia mai stato reso pubblico.

⁶² Manca soltanto la sede di Corporea, il museo dedicato al corpo umano, attualmente in fase di completamento.

integrazioni sul mercato aprendo un piccolo *shop*⁶³ e realizzando progetti per diversi committenti sia pubblici (dal Comune alla Regione all'Unione Europea) che privati. Nonostante i riconoscimenti ottenuti sulla scena nazionale e internazionale, il problema finanziario permane. I contributi che arrivano ad intermittenza o in ritardo rendono difficile la condizione di credito presso le banche mentre i progetti per il completamento della Città della Scienza proseguono: nel 2006 vengono appaltati la ristrutturazione dell'edificio che ospiterà Corporea, il museo del corpo umano e del VI lotto, che prevede una serie di interventi per trasformare Città della Scienza in un sistema ad emissioni zero. Tali progetti però non erano stati compresi in precedenti Accordi di Programma e quindi non erano stati oggetto di alcun finanziamento.

Per questo motivo la Fondazione Idis chiede alla Regione Campania di rendere stabile il finanziamento per Città della Scienza: l'interlocutore in questa fase è l'Assessore Regionale alla Ricerca Scientifica e Sistemi Informativi della Regione Campania (a quel punto guidata da Bassolino), Luigi Nicolais. La proposta dell'assessorato prevede l'erogazione di un contributo stabile a Città della Scienza "a condizione di assumerne in prima persona la gestione, attraverso la formazione di una società consortile di cui l'Ente pubblico avrà la maggioranza delle azioni" (Greco, 2011, 24). Alla Fondazione Idis sarebbe rimasto il 49% della società e avrebbe ridotto il proprio nucleo di risorse umane ed economiche. La nuova società avrebbe assunto, con un contratto di fitto di ramo d'azienda, la gestione diretta della Città della Scienza. Dal 2005 Città della Scienza assume questa nuova configurazione ma in pochi mesi la società si trova in difficoltà economiche: pur stabilizzandosi il contributo regionale il cambiamento di gestione si ripercuote sia sul funzionamento del museo, che risente di una riduzione del numero dei visitatori, sia sulla capacità di reperire fondi sul mercato.

Nel novembre 2006 le dimissioni del Presidente della Fondazione Idis e Amministratore Delegato della società consortile, Vittorio Silvestrini, seguite alla presentazione di un suo piano aziendale che non aveva ricevuto risposta, fanno sì che

⁶³ Si tratta di un punto vendita "Natura & co.", parte del gruppo Centro Gioco Educativo, una catena di negozi piemontese che si occupa di divulgazione scientifica con mostre, cicli di conferenze e la commercializzazione di giochi orientati alla valorizzazione degli aspetti pedagogici ed educativi attraverso il riferimento alle questioni culturali e ambientali più attuali.

la Regione riveda la propria posizione e pensi ad una riorganizzazione dell'assetto societario. Presidente della società verrà nominato Vittorio Silvestrini mentre l'amministratore delegato sarà uno dei membri del Consiglio di Amministrazione⁶⁴. La situazione di difficoltà prosegue soprattutto in relazione alla necessità di risanare i bilanci che pone il presidente e l'amministratore delegato in una posizione estremamente asimmetrica: le necessità di ricapitalizzazione non sostenibili dalla Fondazione Idis fanno sì che le quote azionarie della Regione passino dal 51% al 99% e, nel 2007, il nuovo amministratore delegato evoca a sé anche le funzioni del presidente, provocandone le dimissioni. Il bilancio della società consortile continua ad essere in grave perdita: a quel punto un accordo tra Vittorio Silvestrini e il presidente della regione Bassolino prevede di rivedere il contratto di fitto di ramo d'azienda. Alla Regione restano l'incubatore di impresa e parte del centro di formazione, per i quali viene attivato un nuovo modello di gestione: mentre la società Consortile rappresentava anche giuridicamente un punto di incontro tra l'interesse dell'attore pubblico e quello dell'attore privato, la trasformazione della S.c.p.a. in "Città della Scienza Società per Azioni", azienda in house della Regione Campania, modifica gli equilibri tra le due parti a favore dell'ente pubblico in ragione sia del controllo che questo esercita sulla società in house (che si configura come analogo a quello esercitato sui propri servizi) sia del fatto che l'attività dell'ente in house viene condotta prevalentemente a favore dello stesso ente pubblico.

La Fondazione Idis torna, invece, a gestire il Museo, diventando destinataria dei fondi previsti dall'Accordo di Programma tra regione Campania e MIUR, che, tuttavia, continuano ad essere erogati in maniera irregolare⁶⁵.

⁶⁴ Clementina Chieffo, commercialista e dirigente di Emily, associazione di donne del centrosinistra.

⁶⁵ "Nel 2009, malgrado gli impegni assunti dalla Presidenza uscente della Regione, quest'ultimo Ente non ha rinnovato l'Accordo di Programma, e la Fondazione è rimasta senza contributo pubblico (che doveva costituire circa il 30% del suo bilancio). Il 16 marzo 2010 la Giunta uscente della regione Campania presieduta da Antonio Bassolino delibera – con un ritardo considerevole – un contributo istituzionale in conto gestione relativo al 2009 di 2 milioni di Euro (un milione in meno di quanto previsto dal vecchio Accordo di Programma). Ma la nuova giunta regionale della Campania presieduta da Stefano Caldoro, che vince le elezioni proprio alla fine di quel marzo, ha "sospeso" questo pagamento, inserendolo nel grande calderone dei pagamenti congelati" (Greco, 2011, 60)

4.4. Attori

4.4.1. La Fondazione Idis

La Fondazione Idis è il principale attore che si occupa della realizzazione della Città della Scienza. Nasce nel 1989 dalla precedente esperienza dell'associazione ESTRO di cui eredita le idee e i progetti: in particolare la diffusione e la valorizzazione della cultura scientifica e l'obiettivo di "valorizzare, promuovere, gestire e amministrare la realizzazione di un Parco della Scienza" (Greco, 2006, 111).

Il presidente della Fondazione IDIS è Vittorio Silvestrini, già presidente dell'associazione ESTRO, un fisico che dall'inizio degli anni '70 vive a Napoli, dove si inserisce nella vita intellettuale e politica locale diventando a metà degli anni '80 consigliere regionale del PCI. Viene descritto come un "intellettuale che si muove, con una certa agilità e la medesima intensità, in vari ambiti e diversi livelli: internazionale, nazionale e locale" (Greco, 2006, 23).

Il suo articolo del 1987 pubblicato sulla rivista politica "Rinascita" rappresenta il manifesto della sua attività e dell'attività della futura Fondazione Idis. Silvestrini sostiene che il modello di sviluppo che caratterizza l'Italia settentrionale, basato su un processo di innovazione tecnologica che trova il suo fulcro nella rivoluzione informatica e nel rapporto privilegiato tra mondo della ricerca e grande industria, tende ad aumentare la distanza tra Nord e Sud e non rappresenta un modello esportabile al Meridione perché lontano dalla vocazione culturale e imprenditoriale locale. Secondo Silvestrini il modello meridionale di sviluppo deve essere basato sulla valorizzazione e sulla riqualificazione del territorio e far leva sulla cultura, in particolare quella scientifica. L'obiettivo è innescare un processo di trasferimento e comunicazione pubblica della cultura scientifica, non verso le grandi industrie come avviene al nord, quanto verso le forze produttive locali costituite per lo più da artigiani, piccoli imprenditori e operai in uscita dalle fabbriche in dismissione. La proposta di Silvestrini fa leva su tre principi: lo sviluppo endogeno

del Mezzogiorno, la valorizzazione delle risorse ambientali e culturali e l'innovazione tecnologica. In questo modello la comunicazione della scienza assume un ruolo centrale: questa, infatti, avrebbe da un lato la funzione di educare i giovani, gli operai in via di "dismissione", gli artigiani, i piccoli imprenditori (che secondo Silvestrini rappresenterebbero il nucleo di questo nuovo modello di sviluppo meridionale) ad un modo di fare basato non solo sulla padronanza delle tecniche consolidate ma sulla capacità di gestire la conoscenza scientifica e l'innovazione; dall'altro lato, questo trasferimento di conoscenza scientifica dalla torre d'avorio del mondo della ricerca verso la società, avrebbe lo scopo di creare l'ambiente culturale più adatto a costruire una società democratica fondata sulla conoscenza.

La missione della Fondazione IDIS si sviluppa lungo due principali assi:

- la diffusione della cultura scientifica e dell'innovazione tecnologica, che possa contribuire allo sviluppo di "un ambiente sociale e civile ricettivo e sensibile alla novità, con particolare attenzione alla divulgazione scientifica" e diffondendo "il 'saper fare' della scienza, in modo tale da stimolare l'autoimprenditorialità e l'innesto dell'innovazione sui saperi tradizionali";
- la funzione di volano di sviluppo locale attraverso la "creazione e sostegno di attività imprenditoriali nel campo dell'industria culturale, rispettose dell'ambiente e ad alto contenuto di ingegno e valore aggiunto" e la "riqualificazione e immissione in un ciclo virtuoso delle imprese artigiane tradizionali"

Due sono quindi le anime fondamentali della Città della Scienza. Da un lato, una Città del Sapere (ovvero della Scienza nella sua accezione più ampia) fortemente orientata a generare continue opportunità di crescita culturale e civile, promuovendo la partecipazione del pubblico alle "grandi scelte di civiltà" attraverso un'opera di alfabetizzazione e di stimolo a una riflessione sul rapporto tra scienza e società, sull'innovazione tecnologica e il suo utilizzo. Dall'altro, un'agenzia educativa e uno strumento di sviluppo locale finalizzati non solo a generare nuove opportunità di occupazione, ma anche a potenziare e a promuovere la cultura e le tradizioni locali. Questa missione viene perseguita sia attraverso le attività dell'incubatore, sia grazie a

soluzioni espositive come la succitata Galleria dell'artigianato e l'Officina delle Opportunità ospitata nella Mediateca (www.cittadellascienza.it).

Per realizzare il proprio progetto, la Fondazione IDIS si ispira a tre tipi di esperienze che si sviluppavano in quel periodo nel panorama internazionale: gli incubatori d'impresa (BIC) nati negli Stati Uniti e in Inghilterra, diffusi successivamente anche in Europa; le Fondazioni impresa tedesche, società senza scopo di lucro con capacità operative sul mercato; l'Exploratorium, il Museo vivo della scienza di San Francisco (Greco, 2006).

La Fondazione Idis nasce due anni dopo l'avvio della manifestazione "Futuro Remoto" e può contare nel suo gruppo dirigente un nutrito gruppo di intellettuali, tra cui i rettori di due università napoletane, e sull'appoggio di scienziati di grande prestigio nazionale come il premio Nobel Rita Levi Montalcini e il fisico Carlo Rubbia. In generale il supporto ottenuto dalla Fondazione è profondamente legato alle capacità relazionali e alle esperienze del suo presidente. Innanzitutto Vittorio Silvestrini, con l'economista Mariano D'Antonio (anche lui fondatore di Idis), partecipa al gruppo di lavoro per il progetto di realizzazione di un Parco scientifico e Tecnologico da insediare a Bagnoli, che permette loro di stringere rapporti di collaborazione con la Camera di Commercio, gli industriali locali e l'IRI, tutti coinvolti nelle prime edizioni di Futuro Remoto. Le precedenti esperienze accademiche e politiche di Silvestrini gli permettono di avere un rapporto di conoscenza e di stima con persone che ricopriranno ruoli importanti ai fini dell'appoggio politico ed economico al progetto Città della Scienza: il ministro Ruberti, il ministro Colombo, il presidente della Regione Campania Grasso e più tardi i consiglieri regionali di Rifondazione Comunista. Tuttavia la sua posizione critica nei confronti dello schieramento di appartenenza gli permette di coltivare rapporti con tutte le parti politiche. Questo non gli impedirà di avere degli scontri sia con il gruppo di intellettuali con cui dà avvio a questa esperienza, sia con la destra e in particolare il partito di Alleanza Nazionale. Tuttavia in tutti gli scontri che accompagnano l'avvio del progetto, e in particolare nello scontro con l'amministrazione comunale che seguirà alla scelta della sede definitiva, incompatibile con la variante al PRG proposta dall'assessore all'urbanistica del

tempo, la Fondazione Idis decide di mantenere sempre un profilo basso e poco polemico, restando ferma sulle proprie decisioni, forte dell'appoggio della Regione e del Ministero che supportano e legittimano con l'erogazione dei finanziamenti la presenza della Fondazione Idis sulla spiaggia.

4.4.2. L'amministrazione comunale

L'atteggiamento che l'amministrazione comunale ha avuto nei confronti della Fondazione Idis e del progetto Città della scienza è mediato dal più ampio dibattito sulla trasformazione dell'intera area di Bagnoli. Rispetto a questa questione l'amministrazione comunale prende una posizione più chiara con l'avvento della giunta Bassolino (PDS) alla fine del 1993.

In quel momento il processo istituzionale che avrebbe portato al finanziamento della Città della Scienza si è già messo in moto e la Fondazione Idis ha già individuato la ex-Federconsorzi come possibile sede del Museo della Scienza.

La nuova giunta dà il via ad una stagione di forte impegno progettuale e politico per la città e decide di assegnare ad una rinnovata pianificazione urbanistica un ruolo strategico per il risanamento fisico e morale della città. E' un'esigenza che segue la vicenda di tangentopoli, la dichiarazione del dissesto finanziario del comune di Napoli, la fortissima diffusione dell'abusivismo edilizio e la cultura neo-corporativa che aveva caratterizzato la gestione della città negli anni precedenti (Allum, 2003). La scelta dell'assessore all'urbanistica da parte del sindaco Bassolino va precisamente in questa direzione: Vezio De Lucia esprime i principi di quel gruppo di urbanisti che Gabriella Corona (2007) definisce "i ragazzi del piano", riassumibili nell'esigenza di governo della città in quanto cosa pubblica. L'assessore De Lucia cerca di attuare quest'idea dando una forte impostazione pubblicistica al processo di pianificazione sostenendo che le scelte sulle destinazioni d'uso spettano unicamente all'amministrazione comunale, in quanto garante degli interessi della

collettività cittadina e avviando così un processo di pianificazione che solo in un secondo momento avrebbe visto il confronto con gli attori privati. La redazione di un nuovo piano regolatore generale, coerente con una concezione ecosistemica della città, segue i criteri di un recupero e di una riqualificazione dell'esistente piuttosto che su un'espansione ad oltranza dell'edificato (Brancaccio, 2009; Corona, 2007; De Lucia, 1998, Lepore, 2007).

Nel 1994 viene presentato il documento di "Indirizzi per la Pianificazione Urbanistica"⁶⁶ la cui strategia risponde all'obiettivo del miglioramento della qualità urbana attraverso "il mantenimento dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio", la conservazione e valorizzazione delle aree e degli edifici più pregiati, soprattutto delle aree verdi e degli edifici storici, la trasformazione e la riqualificazione dell'estesa periferia che si era formata nel dopoguerra, con la riconversione delle aree industriali dismesse e la creazione di un rinnovato rapporto tra centro, periferia ed aree intermedie.

Fin da questa prima fase emerge chiara la volontà di cambiare completamente l'assetto dell'area occidentale della città, quella in cui si trova Bagnoli, seguendo una direzione che incontra sia l'opposizione della sinistra industrialista, sia della destra e degli ordini professionali che temono un blocco dell'iniziativa privata (De Lucia, 1998). D'altra parte l'assessorato può contare sul clima di entusiasmo e fiducia seguito all'organizzazione del G7 del 1993 rispetto al quale Bagnoli "può rappresentare l'intervento *hard* che può amplificare l'effetto degli interventi di maquillage sul centro, dove Piazza del Plebiscito, liberata dalle auto e dal cantiere di un'opera fallimentare, è diventata il simbolo della nuova Napoli e dunque anche della Bagnoli verde e post-industriale" (Lepore, 2007, 12). L'idea è quella di proporre Napoli "Città Metropolitana" sulla scena internazionale.

⁶⁶ "La decisione di scrivere gli indirizzi fu obbligata. Nel novembre 1993, a pochi giorni dall'insediamento della giunta, partecipai a nome del sindaco ad una riunione convocata da Gianfranco Borghini, che coordinava la task force insediata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, per sottoscrivere un accordo finalizzato al recupero dei cassintegrati di Bagnoli. Si proponeva di affidare a un'intesa fra governo, regione, IRI, sindacato e comune la riconversione industriale dell'area di Bagnoli. Il progetto urbanistico doveva essere affidato a una società dell'IRI e poi sarebbe stato ratificato dal Consiglio comunale. Mi rifiutai di accettare quell'impostazione, evidentemente in contrasto con l'impegno che avevo assunto di ripristinare a Napoli regole e procedure ordinarie." (De Lucia, 2010, 110)

Tra il 1994 e il 2004 (anno di approvazione del PRG da parte della Regione Campania) l'assessorato all'urbanistica elabora una variante di salvaguardia ed una serie di varianti specifiche per diverse aree della città⁶⁷. La variante di salvaguardia era estesa a tutto il territorio comunale e prevedeva un vincolo di inedificabilità al fine di preservare le aree aperte e verdi ed arrestare in maniera ferma e decisa tutte le attività edilizie, legali e non, che avrebbero compromesso le risorse residue di spazio paesaggistico e ambientale; tale provvedimento rappresentava l'azione preliminare rispetto ad un grande progetto urbanistico in grado di ripensare il senso del rapporto tra costruito e spazio aperto nell'intera città. All'interno di questo quadro generale Bagnoli veniva identificata come il motore propulsore, cosa che attribuiva una forte rilevanza alla variante per l'area occidentale che, approvata nel 1998, riguardava 1300 ettari di cui 300 di ex-suoli industriali collocati nella piana di Bagnoli (Italsider, Cementir, Eternit, Federconsorzi). La variante individuava una serie di elementi che rendevano Bagnoli un'area strategica: l'elevata attrattività paesistico-ambientale dovuta alla sua configurazione geo-morfologica; la presenza di funzioni di rilievo a livello urbano e metropolitano (Università, Rai, Stadio, Centri di Ricerca, Terme); la disponibilità di un'area in trasformazione molto estesa. La filosofia dell'intervento mirava alla valorizzazione della vocazione turistica dell'area flegrea, trasformando l'ex insediamento industriale in un luogo di *loisir* attraverso il recupero del rapporto con il mare, la ricostituzione della naturalità della linea di costa, il ripristino della balneazione, la realizzazione di un approdo per circa 700 posti barca, la destinazione a verde pubblico e privato con la creazione di un parco urbano (120 ettari) in grado di valorizzare le caratteristiche ambientali di pregio della piana, la cui accessibilità sarebbe stata migliorata attraverso un adeguato piano della mobilità, soprattutto pubblica. La nuova edificazione sarebbe stata ripartita in nuove residenze (destinate

⁶⁷ L'iter di approvazione della Variante di salvaguardia avrà una svolta nell'autunno del 1995, quando l'opposizione, con Alessandra Mussolini in veste di mediatrice, propone delle modifiche che, dopo una serie di passaggi, vengono accettate dalla maggioranza. In fase di votazione, si ritrova nel numero dei favorevoli un rappresentante dell'opposizione (Ccd) mentre la destra, pur schierandosi ancora contro, di fatto, garantisce la validità della seduta. Al contrario, degli 8 consiglieri di Rifondazione 6 sono assenti e 2 votano con l'amministrazione (De Lucia, 1998). Tra il 1997 e il 2004 l'adozione definitiva del PRG seguirà un lungo iter presso la Regione Campania a causa soprattutto delle difficoltà di definire la gestione della bonifica, della riqualificazione dell'area e l'avvio di una società di Trasformazione Urbana (STU) da designare come ente gestore.

in parte agli abitanti degli edifici adiacenti alla spiaggia), attività turistico-ricettive e attività produttive, soprattutto connesse con la ricerca scientifica: queste ultime, insieme al rilancio delle attività produttive previsto nell'area orientale, avrebbero creato un indotto favorevole per il mercato del lavoro e in particolare per le cosiddette attività produttive immateriali (Gasparrini, 2009).

Questo progetto tuttavia si sarebbe ben presto scontrato con una realtà più complessa: la presenza di edifici riconducibili ad archeologia industriale e quindi destinati alla conservazione e al recupero come accadeva negli stessi anni a Torino, Milano e Genova; la presenza progetti in via di finanziamento, precisamente quello di Città della Scienza; il costo della bonifica aggravato dalla discussione sull'eventuale rimozione della colmata.

Nelle fasi della presentazione e della discussione della Variante la discussione all'interno del consiglio comunale e dello stesso schieramento di maggioranza continua a vertere sull'inclusione o meno dei privati nel processo di trasformazione e in particolare sulla possibilità di acquisizione dei suoli, sul tipo di società da realizzare per la gestione dell'area (in cui in ogni caso il comune avrebbe tenuto la quota maggioritaria), sulla destinazione d'uso. Tuttavia il dibattito pubblico viene catalizzato sulle due questioni precedentemente menzionate: la colmata e la Fondazione Idis che, intervenendo in maniera irruente nel progetto del recupero della linea di costa, rappresenteranno due grandi punti di discussione, seguendo, tuttavia, dinamiche del tutto differenti.

La colmata fu realizzata negli anni '60 (1962) con lo scopo di ampliare la superficie dello stabilimento Italsider e creare una piattaforma di stoccaggio del carbone fossile in arrivo dal mare. L'obiettivo fu raggiunto riempiendo il tratto di costa tra i due pontili dell'acciaieria con il materiale di risulta della produzione industriale, compromettendo così le possibilità di fruizione della spiaggia fino all'eventuale processo di bonifica e rimozione della colmata. Su questa eventualità si sono scontrate, e si scontrano tuttora, due opposte posizioni. Da un lato, la posizione degli oppositori alla rimozione della colmata si basa sia su ragioni di ordine economico – dal momento che il costo di sarebbe molto alto – sia di carattere tecnico-ecologico dal momento che le conseguenze di questo spostamento (in

particolare il rilascio di sostanze nocive in mare) sono difficilmente prevedibili. I sostenitori della rimozione della colmata sostengono invece la necessità di bonifica di una zona così inquinata, necessaria sia dal punto di vista sanitario sia da quello funzionale, per non compromettere qualsiasi possibile riutilizzo dei suoli. A questo proposito la nuova destinazione d'uso, stabilita dalla variante proposta nel 1994 prevede il ritorno a quella che viene definita la “vera” vocazione dell'area, ovvero la balneazione e le cure termali, attività svolte nell'area dall'era romana fino alla fine del XIX secolo, subito prima dell'inizio della fase di industrializzazione.

Mentre la questione della rimozione della colmata è stata molto dibattuta ed è sempre stata molto presente nel discorso sulla riqualificazione di Bagnoli, sul destino della Città della Scienza non è stata mai aperta una vera discussione se non nelle fasi immediatamente precedenti alla firma del primo accordo di programma quando il Comitato Pro Coroglio (appoggiato da AN) collegò il destino del Borgo Marinaro alla questione di Città della Scienza per evitarne l'abbattimento e la delocalizzazione degli abitanti. La Città della Scienza diventa così “merce di scambio” per l'approvazione della variante di salvaguardia: fra gli elementi imprescindibili richiesti dall'opposizione per l'approvazione c'è, infatti, il trasferimento di tutti gli edifici presenti sulla spiaggia, compresi quelli della Fondazione Idis.

4.4.3. La Regione Campania

La Regione Campania assume, rispetto alla vicenda di Città della Scienza, atteggiamenti diversi molto diversi che sembrano più legati allo stile di gestione dei singoli presidenti e alle relazioni che Silvestrini riesce a trattenere piuttosto che a delle scelte politiche e all'appartenenza ad certo partito.

Nella fase di avvio del progetto l'interlocutore della Fondazione Idis è il presidente Grasso che appoggia il progetto proposto tranne che per la modalità di gestione proposta: il piano per Città della Scienza prevede la costituzione di una

società pubblico-privato che, secondo Grasso, sarebbe diventata solo una scatola vuota capace di creare “posti in consigli d’amministrazione e consulenti” (Greco, 2011). Il presidente della Regione acconsente quindi al finanziamento del progetto a patto che la Fondazione Idis si assuma per intero la responsabilità della gestione di Città della Scienza.

Tra il 1995 e il 1999, presidente della Regione Campania è Antonio Rastrelli, esponente di Alleanza Nazionale. Data la provenienza politica del suo ideatore, Città della Scienza veniva considerata come una filiazione dei partiti di sinistra, del Partito Comunista prima e di Rifondazione Comunista poi. La contrapposizione politica si realizza proprio in anni che per la Città della Scienza sono cruciali, perché prevedono la firma degli Accordi di Programma che permettono l’esecuzione del progetto e liberano il flusso di finanziamenti. La mediazione dei consiglieri di Rifondazione Comunista e un incontro diretto tra Vittorio Silvestrini e Antonio Rastrelli sembrano contribuire a sfatare l’idea della connessione tra finanziamenti alla Città della Scienza e partiti e a superare l’opposizione del presidente della Regione.

Quando Città della Scienza ha inaugurato il primo lotto e comincia ad entrare in una fase di gestione ordinaria, la Regione guidata da Bassolino assume un atteggiamento opposto a quello che aveva avuto Grasso, creando una società mista che spodesta prima parzialmente e poi più profondamente la Fondazione Idis dalla gestione. La proposta di Nicolais (Assessore Regionale alla Ricerca Scientifica e ai Sistemi Informativi) si iscrive in un complessivo cambiamento di strategia della Regione che interpreta il proprio ruolo come gestore di iniziative economiche e che in quegli anni cerca di creare numerose società di questo genere (la stessa proposta viene fatta avanzata per un’altra esperienza culturale, l’Istituto Italiano per gli Studi Filosofici). Il fallimento di questa esperienza, che aveva contribuito a stabilizzare il contributo regionale verso Città della scienza, fa sì che la Regione si ritiri progressivamente dalla gestione in un processo che è ancora in atto.

4.4.4. Il Murst

Altra istituzione che gioca un ruolo rilevante per la vicenda della Città della Scienza è il MURST (Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica), soprattutto in relazione all'operato dei Ministri Ruberti e Colombo. Le politiche perseguite all'inizio degli anni '90 per la promozione di Parchi Scientifici e Tecnologici e per la diffusione della cultura scientifica, rappresentano due presupposti fondamentali per le attività della Fondazione Idis. Nonostante l'esperienza dei Parchi non abbia un seguito e si riveli fallimentare, il gruppo di lavoro che si costituisce intorno allo studio di questa ipotesi è costituito da due dei soci fondatori della Fondazione Idis e contribuisce a porre le basi per una rete relazionale (ad esempio con la Camera di Commercio) che sarà di notevole importanza per la creazione del museo di divulgazione scientifica. La legge 113/91 che stanziava i fondi per la diffusione della cultura scientifica è quella che permette alla Fondazione di avviare la sperimentazione nello Spazio Idis, bagaglio ed esperienza di imprescindibile importanza per ottenere la legittimità e la credibilità necessarie per sostenere la proposta di una Città della Scienza.

4.4.5. Gli intellettuali

Sebbene non costituisca un corpo omogeneo e stabile, il gruppo di intellettuali che si raduna intorno a Città della Scienza ha tutto l'aspetto di un importante gruppo di pressione. La fama, l'autorevolezza, i ruoli ricoperti dagli intellettuali che formano il comitato scientifico della Fondazione Idis le permettono di ottenere rilevanza, visibilità e una consistente rete relazionale. Nel corso degli anni diversi sono stati gli appelli firmati da intellettuali di fama nazionale e internazionale tra i quali Rita Levi Montalcini, Paolo Macry, Gerardo Marotta, Gennaro Ferrara e Augusto Graziani, prima per consentire l'ultimazione dei lavori nonostante la Variante al Piano Regolatore e poi per incitare la Regione a rispettare i termini del

finanziamento a Città della Scienza. Più controversa è la relazione con il mondo dell'accademia napoletana: a fronte di un appoggio al progetto culturale di Futuro Remoto prima e di Città della Scienza poi, parte di coloro che avevano contribuito a dare vita alla Fondazione Idis (come l'economista Mariano D'Antonio e l'ingegnere Scipione Bobbio) se ne allontanano nel momento in cui si sviluppa il progetto imprenditoriale, che allontana l'idea dal mondo accademico e da una funziona per così dire pura di divulgazione scientifica e lo configura come un'iniziativa privata che si proietta sul mercato.

4.5. Conclusioni

Città della Scienza rappresenta oggi l'unica realtà attiva in un'area dismessa che aspetta di essere riconvertita ormai da vent'anni. La Società di Trasformazione Urbana "BagnoliFutura" creata a questo scopo non è riuscita a venire a capo della riqualificazione dell'area Italsider, mentre il piccolo spazio di proprietà della Federconsorzi prima e della Fondazione Idis poi è riuscito a trovare una nuova destinazione d'uso coerente con i progetti in campo per l'area più ampia ma senza avere, con questi ultimi, un reale collegamento.

In effetti, la realizzazione di Città della Scienza è il frutto di un'iniziativa privata della Fondazione Idis che si presenta fin da subito come un soggetto forte, dotato di risorse relazionali e legittimità e che riesce a dar vita ad un progetto innovativo e potenzialmente trainante per la riconversione dell'intera piana di Bagnoli. La posizione di forza della Fondazione è riconducibile sia alle risorse che possiede, sia al tipo di proposta di cui si fa portatrice. Tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90, il passaggio dalla fase industriale a quella post-industriale viene affrontato in molte città europee con progetti di riqualificazione delle aree dismesse che prevedono la creazione di Parchi Scientifici e Tecnologici, Musei di divulgazione scientifica e servizi ad imprese orientate principalmente a strutture

leggere, eco-compatibili e ad alta tecnologia. Le idee proposte da Silvestrini e dal suo gruppo appaiono perfettamente in linea con questa tendenza e forniscono un'indicazione per un rilancio dell'economia meridionale in un momento in cui sembra perdere ulteriormente terreno. La Fondazione Idis, oltre a proporre l'idea, si candida ad essere il soggetto attuatore di questa esperienza forte di una credibilità acquisita nel corso della sua attività di divulgazione scientifica, in particolare con la manifestazione Futuro Remoto e l'apertura dello spazio Idis. La Città della Scienza si configura così come l'ultimo passo di un percorso che ha avuto già delle tappe concrete e caratterizzate dal successo che le forniscono un'affidabilità riconosciuta da attori istituzionali e non. Futuro Remoto non rappresenta soltanto il primo passo di un percorso verso un museo della scienza stabile; oltre al carattere innovativo di una manifestazione di divulgazione scientifica e all'indiscutibile successo sancito dal numero visitatori registrato, l'evento rappresenta uno dei pochi elementi di rivitalizzazione della vita culturale napoletana a cavallo degli anni di Tangentopoli, diventando il simbolo di una sorta di riscatto morale per una città segnata dal malaffare e dalla speculazione. Innestandosi su provvedimenti nazionali e progetti locali di rivitalizzazione dell'area incentrati sull'introduzione di attività innovative e legate alla conoscenza, la Fondazione Idis riesce a concretizzare l'idea che animava tali progetti svincolandosi dalle contrapposizioni politiche locali e individuando i suoi interlocutori a livelli istituzionali diversi da quello strettamente locale. In quest'operazione svolge un ruolo fondamentale la personalità carismatica di Vittorio Silvestrini, l'ideatore della Fondazione Idis e delle sue attività. La stima e l'apprezzamento di cui gode lo scienziato, la sua popolarità in campo scientifico e industriale e la sua vicinanza politica al PCI, gli consentono di avere accesso ad una rete relazionale ampia costituita da attori posti in ruoli istituzionali cruciali che hanno a disposizione risorse politiche ed economiche. In particolare saranno le relazioni con il MURST (principalmente con il Ministro Colombo) e con la Regione Campania (prima il Presidente Grasso e poi i consiglieri regionali del PCI) a permettere il concretizzarsi del progetto attraverso lo stanziamento dei fondi necessari all'acquisto dell'area e all'avvio dei lavori. In un secondo momento, nella vicenda della contrapposizione alle previsioni del PRG, la mediazione tra la

Fondazione Idis e l'assessorato all'urbanistica, viene facilitata da alcuni consiglieri legati al progetto Città della Scienza, i quali lavoreranno a favore della sottoscrizione dell'accordo di programma. Tuttavia queste relazioni restano sempre ad un livello informale e gli attori che intervengono non vengono mai coinvolti in consultazioni o discussioni che entrano nel merito del progetto. Non c'è traccia di dibattiti preliminari né con enti istituzionali, né con il PCI, né con associazioni e rappresentanti del quartiere. Per quanto riguarda quest'ultimo punto, Città della Scienza diventa progressivamente un punto di riferimento anche per le altre associazioni ed organizzazioni che operano sul territorio: "la sua posizione è la più stabile rispetto al network istituzionale, possiede una rete associativa molto densa i cui nodi sono rappresentati da soggetti pubblici, semi-pubblici, associativi, privati. Tuttavia è la conformazione prevalentemente pubblica della sua rete interorganizzativa a rivelarsi vincente, consentendole, grazie all'accordo di programma stipulato nel dicembre '95 di ratificare formalmente la sua presenza nel quartiere" (Iaccarino, 2005, 133) e anche sul litorale che occupa insieme ad altre due rilevanti associazioni del quartiere⁶⁸. In ogni caso la forza della sua presenza è molto maggiore delle sue "vicine" per la sua dimensione, l'adozione di strategie di comunicazione, il rilevante peso economico, l'elevata densità del network istituzionale e l'esposizione pubblica.

Il rapporto con le istituzioni pubbliche rappresenta un elemento di rilievo ma controverso nella storia di Città della Scienza ed è opportuno distinguere tra le relazioni con il governo nazionale, o meglio i ministeri competenti e le istituzioni pubbliche locali.

L'interazione con le istituzioni nazionali è sempre tendenzialmente positiva ed è un canale che accompagna la Fondazione soprattutto nella parte di avvio del progetto fornendo i primi finanziamenti e legittimando così l'operato della Fondazione anche in contrapposizione alle previsioni del PRG. E' un rapporto mai problematico e che dura nel tempo tant'è vero che l'appoggio delle istituzioni nazionali continuerà con la costante presenza dei Presidenti della Repubblica alle

⁶⁸ Si tratta del Circolo Ilva e dell'associazione Nesis-Arenile.

inaugurazioni delle diverse sezioni della Città della Scienza, reiterando una forma di legittimazione e di appoggio.

Al contrario la relazione della Fondazione Idis con le istituzioni di governo locale è piuttosto ambigua. Nei primi anni '90 la Fondazione (allora associazione ESTRO) si muove in un contesto politicamente inerte: la manifestazione Futuro Remoto nasce in opposizione ad una politica locale immobilizzata e corrotta e il progetto di Città della Scienza viene perseguito cercando di superare l'inerzia delle iniziative (Parco scientifico e Tecnologico) previste a Bagnoli ponendosi come un apripista per le successive trasformazioni. A questo proposito c'è da osservare che nel momento dell'avvio del progetto la Fondazione Idis opera in una sorta di "vuoto" della politica urbanistica: è emersa da tempo la necessità di modificare il PRG del 1972 ma il nuovo strumento urbanistico verrà approvato definitivamente soltanto nel 2004. La lentezza della trasformazione e l'assenza di decisioni da parte delle istituzioni locali spiega sia l'avvio di un museo della scienza come iniziativa privata nella fase di abbandono dell'idea del Parco Scientifico e Tecnologico (che soffre della destrutturazione del contesto politico in cui l'idea era nata in seguito a Tangentopoli), sia la permanenza in una sede la cui destinazione d'uso differisce da quella prevista nel Piano Regolatore. Lo spostamento della Città della Scienza, al di là della reticenza della Fondazione Idis, risulta difficilmente proponibile dal momento che la riqualificazione nel resto della piana sembra ancora lontana.

Il tema dello spostamento di Città della Scienza assume principalmente una valenza simbolica. L'atteggiamento dell'amministrazione comunale nei confronti del museo della scienza è mediato dal più ampio dibattito sulla trasformazione di Bagnoli e vede contrapporsi un modello di terziarizzazione legato al turismo che riprende i termini dell'utopia di Young di fine '800 con un modello di terziarizzazione più orientato alla cultura e all'innovazione, ormai rappresentato dalla Fondazione Idis. I due filoni non sarebbero potenzialmente in contraddizione, come evidenziato anche nella relazione della Variante al PRG, ma la destinazione d'uso del litorale diviene il pomo della discordia. Così si arriva all'accordo della delocalizzazione dell'ala sud di Città della Scienza alla fine di un piano di ammortamento dell'investimento effettuato. Quest'accordo di programma costituisce

l'esito tecnico della relazione tra amministrazione comunale e Fondazione Idis, caratterizzata prima da un conflitto silenzioso, quasi da una rimozione della questione per tutte le prime fasi di elaborazione degli Indirizzi al Piano Regolatore, e poi da una fase di contrattazione: il risultato è un accantonamento del problema che contribuisce al perdurare di una situazione di stallo sul già compromesso processo della trasformazione dell'area.

La presenza di Città della Scienza sulla spiaggia quindi non è solo una temporanea deroga al PRG, ma ha un valore pratico e simbolico molto più elevato che mette in evidenza le divergenze tra l'immagine che l'amministrazione comunale cerca di dare di sé all'inizio del mandato e il ruolo svolto effettivamente nel processo di pianificazione e nella gestione dei rapporti con gli attori privati. Le elezioni amministrative del 1993, le prime con elezione diretta del sindaco, vedono il nuovo sindaco Bassolino porsi come uno spartiacque tra la vecchia politica clientelare ben radicata nel magma degli interventi straordinari e una politica basata su gestione e norme ordinarie. Questa idea doveva trovare nel settore dell'urbanistica un campo di applicazione particolarmente significativo, in una città in cui il territorio era stato messo duramente alla prova dal cosiddetto "sacco di Napoli". Tuttavia il passaggio da un'urbanistica contrattata o negoziata ad un approccio dirigista (Allum, 2003; Corona, 2007) si scontra con la necessità di un adattamento pragmatico alle ragioni del negoziato e finisce per consentire ciò che è in contrasto con il PRG.

Nella fase in cui la Fondazione Idis sta acquisendo i suoli in un'area sensibile come quella di Bagnoli, l'amministrazione comunale, il livello più interessato alla pianificazione urbanistica, risulta essenzialmente tagliata fuori dal processo decisionale. A questo punto la Fondazione Idis gode di un vantaggio posizionale che la rende praticamente immune rispetto alle decisioni prese dall'assessorato all'urbanistica così che c'è un pezzo di Bagnoli che nasce, cresce e si espande fuori dal Piano Regolatore mentre c'è una vasta area intorno in attesa di trasformazione. D'altro canto lo spostamento dei fabbricati era reso difficile dalla presenza di finanziamenti già stanziati e dalla difficoltà che un'amministrazione comunale in dissesto finanziario avrebbe avuto nell'acquisizione di suoli privati. La soluzione

viene trovata con l'espedito dell'accordo che ha l'unico risultato di rendere la demolizione sempre meno realistica con il passare del tempo.

A Città della Scienza nel frattempo si sono collegate implicitamente (Associazione Nesis-Arenile e Circolo Ilva) o esplicitamente (Borgo Coroglio attraverso un accordo di programma) tutte le attività che si trovano sulla spiaggia e che, insieme alla discussione sul trasferimento o meno della colmata, rappresentano, indipendentemente da giudizi di merito, un ostacolo all'applicazione dello strumento urbanistico. Il paradosso della presenza di queste realtà sul litorale sta nel fatto che esse rappresentano il frutto del capitale sociale presente nel quartiere e un segnale positivo di dinamismo sociale ma che, allo stesso tempo, riescono a farsi spazio "grazie" alla lentezza del processo di trasformazione. Così, iniziative che sarebbero teoricamente tutte ospitate in maniera temporanea sulla costa diventano il simbolo (soprattutto per quanto riguarda la Città della scienza) di una capacità di agire in contrapposizione alle disposizioni del governo locale attraverso le proprie reti politiche e sociali che coinvolgono i livelli superiori di governo. Nonostante la Fondazione Idis agisca tendenzialmente da sola, senza creare una rete di rapporti stabili al di là degli appoggi istituzionali che vengono da legami personali, la sua forza sta proprio nella capacità di muoversi a tutti i livelli istituzionali, di consolidare la propria posizione e di acquisire progressivamente una crescente legittimazione soprattutto attraverso i rapporti con il governo nazionale.

Nel complesso sembra che la Fondazione Idis sia riuscita ad utilizzare i canali relazionali in maniera molto ampia nella prima fase di vita del progetto riuscendo a far convergere risorse, competenze e interessi su un progetto culturale approvato e sostenuto ma che poi nella fase decollo del progetto imprenditoriale e di gestione abbia perso consenso (soprattutto da parte dell'accademia napoletana) e forza subendo la dipendenza economica da un flusso di finanziamenti pubblici in riduzione e dalla crescente difficoltà di gestione di una struttura organizzativa sempre più massiccia.

5. Breda e Federconsorzi: due processi di rigenerazione urbana a confronto

5.1. Le tre dimensioni di analisi dei casi

La ricostruzione dei processi decisionali relativi alla trasformazione dell'area ex Breda e dell'area ex Federconsorzi ha messo in luce gli attori coinvolti, gli interessi in campo e le dinamiche dei processi decisionali nell'ambito di due importanti casi di trasformazione urbana. La loro diversità, sia dal punto di vista del contesto economico – produttivo, sia dal punto di vista della struttura di relazioni politiche e sociali tra gli attori che operano a livello locale, ha consentito l'osservazione dei modi con cui le località hanno reagito al cambiamento, come hanno gestito la trasformazione di due aree dismesse e quali meccanismi decisionali e di governance sono stati attivati per implementare i progetti previsti per le due aree.

E' emerso così il coinvolgimento di una pluralità di attori sia pubblici sia privati a diverse scale geografiche che hanno dato luogo a reti e meccanismi decisionali complessi.

I casi di studio sono quindi stati analizzati alla luce della prospettiva di governance e della multilevel governance, riprendendo le dimensioni individuate a partire principalmente dalle definizioni di Jessop (1995) e Piattoni (2010) (cfr cap.1). Jessop parla di governance come modalità di coordinamento sociale che dà luogo a configurazioni organizzative di attori governativi e non governativi che hanno come scopo la risoluzione di problemi e la realizzazione di obiettivi di interesse collettivo. Piattoni specifica che affinché si possa parlare di MLG è necessario il coinvolgimento simultaneo di attori governativi e non governativi che agiscono a

diverse scale geografiche e che interagiscono secondo modalità concertative e strutture di relazioni non gerarchiche.

Da queste definizioni sono state ricavate le dimensioni alla luce delle quali sono stati analizzati i due casi: l'inclusività, che dà conto della "quantità" e del tipo di attori coinvolti a livello locale e non; la presenza di rapporti cooperativi non gerarchici; l'eventuale istituzionalizzazione dei rapporti di cooperazione che si riferisce alla capacità di tenuta nel tempo delle reti.

5.2. Inclusività

Il primo aspetto analizzato è quello relativo al grado di apertura del processo decisionale e al tipo e al numero di attori coinvolti.

Il dibattito intorno alla trasformazione dell'area Breda è legato alle lotte condotte dai sindacati (in particolare la FIOM-CGIL) con l'obiettivo, dapprima, di evitare la chiusura della fabbrica e difendere l'occupazione. In un secondo momento il sindacato, divenuto consapevole dell'ineluttabilità del cambiamento che stava avendo luogo, assume un approccio pro-attivo, favorendo l'innovazione del tessuto produttivo e la promozione dei servizi finalizzati alla nascita di nuove imprese. Il sindacato rappresenta fin dal primo momento lo zoccolo duro della rete di attori che si crea intorno alla trasformazione dell'area Breda, definendo le coordinate del problema in termini prima occupazionali e poi di funzioni da insediare e diventando la chiave di volta dell'azione dell'amministrazione comunale che, con il sindacato, condivide lo stesso orientamento politico.

E' attraverso il sindacato – e alla rete di relazioni interne di cui dispone - che la rete decisionale si allarga in senso verticale coinvolgendo la Provincia di Milano, la Regione Lombardia e il governo nazionale: l'assessore all'Economia, Lavoro e Formazione Professionale della Provincia di Milano ha uno stretto rapporto con il sindacato sestese e appoggia, dal punto di vista politico, il processo di riconversione.

La Regione Lombardia interviene in virtù di un tradizionale coinvolgimento nelle questioni occupazionali, dal momento che gli incontri dei tavoli di concertazione organizzati per risolvere le questioni di ricollocazione professionale venivano svolti presso la Regione; il suo intervento è legato più alla fase di finanziamento che non alla fase decisionale in cui si definiscono i termini della trasformazione. Infine, il sindacato riesce ad operare pressioni in favore della riconversione al livello del governo nazionale grazie all'attività dell'ex segretario provinciale della Fiom, parlamentare dal '92, consigliere comunale di Sesto San Giovanni dal '94 e Sottosegretario al Ministero del Lavoro tra il '96 e il '98. Così Sesto San Giovanni si configura come

“quella città dove i problemi si intrecciano e si risolvono tra le chiusure della grande industria e rapporto tra regione Lombardia, Comune, organizzazioni sindacali ma anche organizzazioni sindacali nazionali che sono capaci di seguire le organizzazioni sindacali sestesi che unitariamente andavano a Roma a porre problemi” (sindacalista Fiom).

Nonostante la centralità del sindacato, il ruolo svolto dall'amministrazione comunale non è di minore importanza. La sua rilevanza è testimoniata dalla pluralità di ruoli che assume nella vicenda: proprietaria dell'area (anche se parzialmente, attraverso l'ASNМ), di progettazione urbanistica, di promozione dell'ASNМ, di mediazione fra gli attori locali. Mentre il sindacato favorisce la verticalizzazione della rete di attori che partecipano al processo, l'amministrazione comunale opera un allargamento degli attori coinvolti in senso orizzontale, ricercando la cooperazione dei comuni limitrofi, le associazioni di categoria, gli istituti di credito, gli imprenditori locali e componendo questi interessi attraverso l'ASNМ, promossa energicamente dal sindaco Penati; quest'ultimo svolge un ruolo fondamentale nella vicenda della trasformazione evitando, con l'appoggio del PCI prima e di RC poi, il rallentamento del processo di approvazione del PRG voluto dai socialisti. Il sindacato e l'amministrazione comunale, che inizialmente sono gli unici attori a

costituire l'arena decisionale insieme alla proprietà dell'area (IRI), fanno sì che la rete di attori si allarghi e si verticalizzi, trovando una nuova conformazione nell'Agenzia di Sviluppo Nord Milano. Quest'ultima rappresenta non solo un'arena in cui trovano spazio e composizione interessi diversi (ne fanno parte enti locali, aziende private, istituti di credito) ma anche l'attore cui viene affidato il compito di guidare la trasformazione, gestendo i fondi europei, nazionali e regionali che convergono sul territorio e favorendo l'investimento di capitali privati necessari nella fase di attuazione.

Nel caso di Bagnoli la trasformazione dello spazio Federconsorzi è condotta dalla Fondazione Idis. A ben guardare la fase decisionale che riguarda l'avvio del progetto di Città della Scienza non prevede la presenza di una rete di attori ma è frutto di un'iniziativa della Fondazione Idis, singola e privata per quanto orientata alla produzione di un bene pubblico. Lo spunto alla realizzazione di un luogo di divulgazione scientifica viene dal Ministero dell'Università e della Ricerca ma l'operazione si configura come un'iniziativa privata. Infatti, il MURST e la Regione Campania vengono interpellati per finanziare un progetto già definito, rispetto al cui processo di progettazione non viene avviato alcun confronto con altri attori, quantomeno con quelli istituzionali, dal momento che gli interlocutori della Fondazione Idis sono piuttosto singoli individui. Anche l'interazione con l'amministrazione comunale è molto ridotta ed è limitata al rapporto oppositivo che si crea sulla questione dell'utilizzo della spiaggia. In questo caso l'interlocutore della Fondazione Idis sarà l'assessorato all'urbanistica più che il sindaco; quest'ultimo, come rappresentante dell'amministrazione comunale, non sembra assumere una posizione definita sulla vicenda⁶⁹. La contraddizione tra il progetto "Città della Scienza" e le previsioni del PRG sarà sanata con una forzatura (il ricorso all'accordo di programma) appoggiata da quei consiglieri comunali intellettualmente e politicamente vicini alla Fondazione Idis.

Più che da attori istituzionali, la rete relazionale della Fondazione Idis e del suo presidente è composta da attori individuali che Vittorio Silvestrini riesce ad

⁶⁹ Non è però stato possibile intervistare il sindaco di Napoli dell'epoca e approfondire con lui l'argomento.

attivare per ottenere appoggi e finanziamenti pubblici, facendo appello alla sua fama di accademico e intellettuale e alla sua vicinanza politica al PCI:

“In quella vicenda giocano le etichette politiche e i percorsi personali consolidati in una comune opzione che era la militanza comunista. Dopo lo scioglimento del PCI tutte queste esperienze con Bassolino si ritrovano al governo mentre erano state sconfitte dalla storia e avrebbero dovuto essere marginali. Invece tutti i percorsi (DS, RC, ...) si ritrovano in controtendenza con la storia a gestire questa città. Mai i comunisti avevano avuto in questa città tanta forza di potere e di governo” (Ex segretario regionale PCI).

Nel caso di Bagnoli risulta difficile poter parlare di una rete di attori collettivi: il processo di decisione e realizzazione di Città della Scienza è un percorso solitario che usufruisce di una rete di relazioni personali attivate di volta in volta quando necessario, ma che sono lontane dal configurare un processo decisionale inclusivo e condiviso.

Al contrario nel caso della trasformazione dell'area Breda la rete si presenta più ampia e con un maggiore grado di inclusività, coinvolgendo, in linea con i primi due punti della definizione che Piattoni (2010) dà di MLG attori sia governativi (Comune, Provincia, Regione) che non (il sindacato) a diversi livelli di governo. A questi si aggiunge la pluralità di attori locali (imprenditori, istituti di credito, associazioni di categoria) che trovano voce e spazio nell'ASNMI e nel Forum di Concertazione. Si tratta in ogni caso di un'inclusività selettiva, funzionale all'obiettivo di riqualificazione industriale che il nucleo della rete (amministrazione comunale e sindacato) si è dato, mentre gli attori finanziari e immobiliari costituiscono in questo caso lo sfondo delle dinamiche decisionali concentrandosi sulla trasformazione di altre aree ritenute più appetibili (Falck).

5.3. Cooperazione

La seconda dimensione descrive il tipo di relazioni che si instaurano tra gli attori identificati come rilevanti nel processo di trasformazione urbana.

Nel caso dell'area Breda le interazioni tra gli attori sono piuttosto intense. Il nucleo della rete è costituito dal sindacato e dall'amministrazione comunale, accomunati e legati dall'affiliazione al Partito Comunista prima e a Rifondazione Comunista poi. Il sindacato, come accennato in precedenza, agisce attraverso una serie di rapporti personali che sfruttano la natura verticalizzata dell'organizzazione, il suo agire a diversi livelli di governo e la sovrapposizione (o assunzione consecutiva) di ruoli sindacali e politici da parte dei suoi dirigenti, che permette loro di accedere a risorse ed operare pressioni a livello locale, regionale e nazionale.

Contemporaneamente l'amministrazione comunale sestese pone le basi formali per l'avvio della trasformazione sia attraverso il PRG sia attraverso la creazione dell'ASNМ.

Il progetto urbanistico risponde a un'agenda politica orientata alla conservazione dell'identità industriale della città e fatica a spostarsi dalla riconferma delle aree industriali caratterizzate in senso manifatturiero; parti della città sono già in trasformazione secondo un modello orientato alla terziarizzazione a seguito di interventi privati, ma al contrario, e anzi forse proprio per questo, l'amministrazione comunale, sotto la pressione del sindacato e del Partito Comunista, conferma la destinazione industriale di alcune aree cercando di rispondere al bisogno di continuità della città e dei suoi abitanti:

“A SSG il ceto politico dirigente non poteva non aver capito che il ciclo economico era cambiato, a livello di opinione pubblica invece la cosa era ancora tutta girata sulla difesa [dei posti di lavoro]” (Urbanista del PRG di Sesto S. Giovanni).

In effetti, la trasformazione dell'area Breda in senso produttivo rappresenta la principale e forse unica modalità attraverso cui questa esigenza riesce a trovare

espressione ed è il frutto dell'alleanza tra sindacato e amministrazione comunale, manifestazione della caratterizzazione socio-economica di una città in cui la classe operaia, maggioritaria tra i residenti, esprime un orientamento politico costante orientato al PCI.

L'amministrazione comunale sestese gioca quindi un ruolo estremamente centrale; inserita in un sistema di relazioni tradizionalmente strette con il sindacato e la sua base elettorale (che in gran parte coincide con la base sindacale) si presenta come interlocutore degli attori che agiscono per la trasformazione dell'area: il sindacato, i nuovi operatori industriali che si insediano sull'area Breda, la Provincia e la Regione. La presenza del PCI e di alcuni sindacalisti in consiglio comunale la pongono all'interno della rete multilivello che il sindacato riesce ad attivare in funzione della trasformazione della Breda. La stabilità sociale e la continuità politica, se da un lato fanno di Sesto San Giovanni un sistema chiuso (Berti e Donegà, 1992), dall'altro lato assicurano la coesione e la possibilità di identificare un'agenda politica condivisa. La condivisione di obiettivi riguarda naturalmente la maggioranza, la cui alleanza con il sindacato riesce ad operare una "conventio ad excludendum" rispetto al PSI e agli operatori immobiliari locali interessati a ridurre l'impatto del PRG. Anche se la maggioranza riesce ad approvare il PRG, preludio per gli interventi sull'area Breda, in realtà qui le relazioni sono più complesse perché a Sesto San Giovanni c'è in gioco la trasformazione di altre aree più appetibili per gli operatori privati.

La trasformazione della Breda troverà attuazione tramite l'ASNMM, tavolo importante di concertazione e mediazione tra i vari interessi in campo e braccio operativo che evita la burocratizzazione e i tempi lunghi della pubblica amministrazione e facilita la gestione della fase operativa diventando il soggetto centrale per il coordinamento delle relazioni tra enti pubblici e privati e per la programmazione della spesa legata alle diverse linee di finanziamento. Controllandone strettamente l'operato, tenuto conto che il primo presidente dell'ASNMM è un ex assessore della giunta Penati, l'amministrazione comunale decide di trasferire parte delle sue competenze in materia di gestione della trasformazione a questo organismo pubblico-privato.

Usando la definizione di Kantor (2010) si potrebbe parlare in questo caso di una “*consensual coordination*”, una cooperazione basata sulla condivisione di valori ed obiettivi che prevede una cessione almeno parziale di autorità da parte dell’ente pubblico a favore di un organismo pubblico-privato come l’ASNM che si fa carico della gestione della trasformazione.

Rispetto all’intensità e durezza che caratterizzano le relazioni tra gli attori che prendono parte al processo di trasformazione dell’area Breda, il caso di Città della scienza si presenta in maniera piuttosto differente. Innanzitutto l’attore promotore della trasformazione è un privato, la Fondazione Idis, che prende le decisioni piuttosto in solitudine, e più che fare parte di una rete sembra avere una serie di “proprie” ramificazioni in luoghi istituzionali cruciali che le permettono, più che di “cooperare” con altri attori, di ottenere appoggi anche da parte di istituzioni con le quali il rapporto è tendenzialmente conflittuale o oppositivo. E’ questo il caso sia del rapporto con la Regione (con la giunta Rastrelli che dovrà erogare parte dei finanziamenti, bloccati per ragioni di natura prevalentemente politica) sia del rapporto con l’amministrazione comunale. In entrambi i casi, la presenza di consiglieri orientati politicamente come la Fondazione Idis e legati ad essa, facilita i rapporti con le istituzioni. L’indipendenza politica ostentata dalla Fondazione si scontra con la necessità di una fetta di finanziamento pubblico, più difficile da ottenere quando gli equilibri politici a livello nazionale e regionale cambiano e assumono colori politici diversi.

Il rapporto più complesso è quello con l’amministrazione comunale, in particolare con l’assessorato all’urbanistica.

L’amministrazione comunale di Napoli fonda il suo operato su un approccio meno concertativo e fondamentalmente dirigista che si rende necessario, come descritto, in opposizione alle precedenti logiche di relazione tra pubblico e privato di natura prevalentemente clientelare. Rispetto a quanto avviene a Sesto San Giovanni, che tende a ricercare una continuità con il passato, l’amministrazione comunale napoletana ha la necessità di perseguire una politica simbolica del tutto opposta: la nuova giunta, eletta nel 1993, segna un effettivo cambiamento nella gestione della città dal punto di vista della composizione partitica e aspira, con la trasformazione di

Bagnoli, a marcare la discontinuità rispetto ad un passato caratterizzato dalla presenza industriale ma anche fatto di speculazione, corruzione e opacità. Le proposte per Bagnoli rappresentano lo strumento più eclatante per mostrare una rinnovata attenzione alla qualità urbana, alla qualità della vita, una maggiore vicinanza dell'amministrazione ai cittadini, un ritorno a regole ordinarie e trasparenti, ma anche il passaggio da una fase industriale che non era riuscita a far decollare l'economia napoletana a una nuova fase in cui è possibile rimettere in gioco il destino della città.

Se da un lato, l'amministrazione comunale basa il proprio operato sul rifiuto di scendere a compromessi, dall'altro, resta irrigidita sulle sue posizioni e poco aperta agli stimoli esterni e alle esigenze degli attori locali. La redazione del Piano Regolatore e della Variante per l'Area Occidentale sono considerate operazioni in capo esclusivamente all'amministrazione comunale che redige gli strumenti normativi e apre i tavoli di confronto soltanto una volta definita la propria proposta. Questo rigore procedurale (insieme alla lunghezza dei tempi politici e burocratici, che riguardano soprattutto la bonifica dell'area Italsider) si scontra con i tempi e le modalità dell'iniziativa privata. Il risultato è una politica urbanistica che non tiene conto della forza di un attore come la Fondazione Idis che può contare sulla maggiore rapidità di azione di soggetto privato e sulla capacità di *fund raising* da parte della sua dirigenza capace di muoversi con agilità a diversi livelli istituzionali, convogliando sul progetto risorse nazionali e regionali e un notevole sostegno politico e culturale anche a livello europeo. La ricerca di “*alleati nazionali e internazionali*” (Presidente della Fondazione Idis) consente alla Fondazione di ottenere legittimità e di “scavalcare” le decisioni del governo locale. Se da un lato la Fondazione lamenta un generale disinteresse degli attori locali verso il progetto “Città della Scienza”, è pur vero che è la stessa Fondazione per bocca dei suoi dirigenti a dire che:

“Non abbiamo avuto la necessità di un rapporto più organico con gli enti locali napoletani; noi abbiamo avuto mille difficoltà ma siamo sempre andati avanti. Quando poi abbiamo iniziato ad avere a che fare

con gli enti locali sono iniziati i disastri per Città della Scienza”
(Dirigente Fondazione Idis).

E' evidente l'assenza di dialogo e coordinazione nelle azioni volte alla rigenerazione di un'area rilevante come quella di Bagnoli. Alla rigidità dell'amministrazione comunale fa da contraltare la pretesa invisibilità, nel dibattito locale sulla trasformazione di Bagnoli, della Fondazione Idis, la cui sopravvivenza è però assicurata dai riconoscimenti ottenuti a livello nazionale e internazionale. C'è da precisare che l'amministrazione comunale non vuole lo smantellamento della Città della Scienza, ma uno spostamento della parte situata verso il mare che consentirebbe il recupero dell'accesso pubblico alla spiaggia. Questa contraddizione con il PRG viene risolta attraverso la mediazione di alcuni consiglieri comunali, che permette alla Fondazione Idis di ottenere l'accordo di programma che prevede la concessione edilizia a termine. Se da un lato la presenza di Città della Scienza consente all'amministrazione comunale di mostrare che “qualcosa si sta facendo” nella direzione di una riqualificazione dell'area in termini di attività legate alla conoscenza e al tempo libero, dall'altro lato la firma dell'accordo di programma contraddice il principio del ritorno a regole ordinarie tanto invocato dall'assessorato all'urbanistica. Così Città della Scienza diventa una breccia nella rigidità dell'amministrazione comunale di cui approfittano tutti gli altri occupanti (a titoli diversi) della spiaggia (gli abitanti del Borgo Coroglio, il Circolo Ilva, l'Associazione Nesis-Arenile) pregiudicando l'attuazione del recupero della balneazione come previsto dal PRG.

L'amministrazione comunale resta quindi in una logica di government, di coordinazione gerarchica che si scontra con la capacità di attori privati come la Fondazione Idis di interagire con i livelli superiori di governo e di ottenere da questi ultimi la legittimità necessaria, anche per andare contro le decisioni del governo locale.

Al contrario del caso di Sesto San Giovanni in cui è evidente il rapporto di cooperazione tra gli attori coinvolti, il processo decisionale relativo alla Città della

Scienza prevede un rapporto oppositivo piuttosto che cooperativo, di un attore che si erge solo ed autonomo rispetto agli altri attori locali, salvo poi attivare una rete sotterranea e informale di rapporti personali.

Il tema principale che emerge da queste considerazioni è quello del ruolo dell'ente pubblico, del governo locale che a Sesto San Giovanni assume una funzione di “*co-managing, co-steering, co-guidance*” (Kooiman, 1993) che fa leva su una rete sociale stabile e coesa fondata sull'omogeneità politico-culturale del contesto locale e che sfrutta legami di fiducia e cooperazione preesistenti. Con le dovute cautele legate al ruolo degli attori privati, le caratteristiche delle modalità di governo di Sesto San Giovanni richiamano i caratteri dei regimi urbani nella presenza di una coalizione di governo stabile capace di convogliare risorse e organizzarne la gestione al fine di procedere alla trasformazione. Risorse, tempi brevi e chiarezza degli obiettivi da raggiungere sono incentivi sufficienti a rinsaldare la cooperazione.

Nel contesto napoletano la posizione di superiorità gerarchica che il governo locale assume nei confronti della trasformazione dell'area di Bagnoli, piuttosto che essere alla base di una “*coordination by authority*” (Kantor, 2010), crea una situazione di frammentazione ed attrito in cui le responsabilità delle difficoltà e dei fallimenti della trasformazione dell'intera piana e della Federconsorzi, vengono attribuite alla controparte in un processo di svalutazione reciproca che mina la legittimità delle azioni intraprese.

5.4. Istituzionalizzazione

Il terzo punto di analisi fa riferimento al grado di istituzionalizzazione delle reti cui fanno capo i processi decisionali individuati.

Le reti che si strutturano intorno alla trasformazione dell'area Breda sono il frutto dell'interdipendenza tra governo locale e partiti, sindacati e imprenditori. Lungi dal costituire un esempio di *light governance*, debole e caduca, le relazioni tra

i vari attori coinvolti nella trasformazione dell'area Breda sono al contrario stabili e continuative. Nella capacità di reazione ai cambiamenti dovuti ai processi di dismissione, Sesto San Giovanni mostra quelle caratteristiche di “*institutional thickness*” (Amin e Thrift, 1994, 1995) che permettono di agire in maniera unitaria rispetto al perseguimento di un determinato scopo. Emerge, infatti, una forte presenza di attori portatori di interessi collettivi come le associazioni di categoria e soprattutto il sindacato, il cui intervento è legato ad un progressivo cambiamento nell'obiettivo delle sue lotte che pur riguardando la difesa dell'occupazione, contribuiscono alla riflessione sulla trasformazione del territorio e delle nuove funzioni da insediare in esso, che trova riscontro nell'attività di pianificazione dell'amministrazione comunale e nelle attività dell'ASNMM. Questi soggetti diventano importanti snodi di coordinamento fra i vari attori che prendono parte al processo decisionale favorendo la loro interazione cooperativa.

Il coinvolgimento di una pluralità di attori (sociali e istituzionali) i cui interessi sono rappresentati nell'ambito dell'ASNMM, contribuisce ad una definizione multiforme del problema della dismissione, mettendo in luce le sue dimensioni sociali, economiche e urbanistico - spaziali. L'individuazione dei vari settori toccati dalla questione della rigenerazione dell'area Breda fa sì che la trasformazione cerchi di rispondere ai diversi problemi, assumendo non solo una connotazione di riqualificazione spaziale ma anche di recupero economico e sociale di un substrato culturale altrimenti destinato a disfarsi, attraverso la “celebrazione” della cultura del lavoro mediante l'insediamento di imprese grandi e piccole, il museo del lavoro, il recupero degli antichi spazi produttivi. Questa visione multifaccettata del tema della trasformazione permette di far convergere su di essa vecchie ideologie e nuovi interessi intorno ad un'agenda comune e ad un'azione coordinata.

I canali di cooperazione formale (l'ASNMM, la Convenzione preliminare all'Accordo di Programma, lo stesso Accordo di Programma, le leggi regionali e nazionali per lo stanziamento dei finanziamenti) sono preparati e sostenuti da una serie di relazioni informali che intercorrono tra gli attori appartenenti o che hanno svolto un ruolo nell'organizzazione sindacale e formano il substrato su cui prendono corpo le relazioni formali. Così le vecchie relazioni sociali di cooperazione

assumono una configurazione nuova e più formalizzata nella strutturazione dell'Agenzia di Sviluppo, che rappresenta lo sforzo della società locale di organizzarsi per rispondere alle conseguenze derivanti dai cambiamenti avvenuti a livello globale ed europeo.

L'istituzionalizzazione dei rapporti di cooperazione è molto inferiore e praticamente assente nel caso di Città della Scienza. A Bagnoli la trasformazione dell'area Federconsorzi viene avviata prima ancora che la questione della dismissione fosse elaborata e definita o, quanto meno, che fosse percepita come un problema riguardante l'economia urbana nel suo insieme. L'approccio è piuttosto settoriale e non sembra esserci coordinazione fra le esigenze di tutela dell'aspetto paesaggistico e della qualità urbana e il rilancio delle funzioni economiche e produttive dell'area. A questo proposito l'assessore all'urbanistica sostiene:

“Cercai di far capire che non sono le previsioni urbanistiche a determinare il successo delle iniziative economiche. Contano invece altri fattori, le politiche di incentivazione, di credito, di sostegno. Contano soprattutto le capacità imprenditoriali. Pensare che tutto questo possa essere sostituito da soluzioni localizzative è stato un errore storico della pianificazione urbana” (De Lucia, 2010, 114).

I diversi aspetti del problema restano, così, poco integrati, così come gli attori locali. Rispetto alla realtà sestese il contesto di partenza rappresenta una profonda differenza: l'area napoletana è caratterizzata da un livello di aggregazione e cooperazione tra attori politici, economici e sociali molto più bassa e questo vale anche per l'area di Bagnoli che, come accennato in apertura, pur essendo caratterizzata da una forte presenza operaia, rappresenta un'eccezione nel territorio. Il sindacato più che aggregare la maggior parte dei lavoratori residenti in città, come avviene a Sesto, ne difende una parte privilegiata. La sua forza contrattuale rispetto alle politiche locali è molto inferiore rispetto a quanto avviene a Sesto San Giovanni e, d'altronde, l'amministrazione comunale fino al 1993 era orientata molto più a

favorire le attività edili che non lo sviluppo di industria e PMI come motore per lo sviluppo della città.

In questo contesto disaggregato la Fondazione Idis si erge come attore capace di creare una convergenza di risorse sul proprio progetto e, forte di avere acquisito un'area privata, persegue il proprio obiettivo richiedendo finanziamenti e ottenendo appoggio politico, ma mai aprendo un confronto sul merito del progetto e sul suo insediamento. La rete delle relazioni informali intessuta affiora al momento dell'erogazione dei finanziamenti e della firma degli accordi di programma, ma non dà luogo a condivisioni di intenti e obiettivi. Questa rappresenta la principale debolezza del progetto destinato a doversi difendere da attacchi esterni e far fronte a carenza di risorse.

La questione dei finanziamenti rappresenta la spia di una contraddizione che informa tutta la vicenda di Città della Scienza e cioè il rapporto tra natura privata del soggetto che opera e il carattere pubblico di parte delle risorse che usa. Questo rende più complesso individuare la natura pubblica o privata dell'intervento e rende anche i rapporti tra i vari attori scivolosi e poco definiti, non soltanto per l'analisi del progetto come caso di studio, ma anche per la gestione ordinaria del progetto.

5.5. Conclusioni

Le due esperienze di dismissione hanno dato luogo a due processi decisionali che hanno prodotto delle trasformazioni compiute. Le modalità attraverso cui si è giunti al risultato, le pratiche d'interazione degli attori, la riorganizzazione delle strutture socio-economiche, l'elaborazione delle pratiche urbanistiche, sono state del tutto diverse.

Intorno all'idea di Sesto Città del lavoro (manifatturiero e artigianale) si crea una massa critica istituzionale che opera sulla trasformazione dell'area Ex-Breda. Non si tratta però di una massa acefala, perché l'intesa tra sindacato e

amministrazione comunale sfocia nella creazione dell'ASN, un attore capace di esercitare una funzione di regia del mutamento secondo un'agenda politica, una traccia che pone un obiettivo che accompagna tutto il processo di trasformazione. Questa modalità d'azione richiama un modello di governance in cui il coinvolgimento di attori non istituzionali permette un allargamento del processo decisionale, una cessione di autorità da parte del governo locale che mantiene però una funzione di guida e di coordinamento. A Napoli, al contrario, il governo locale assume una posizione più tradizionalmente autoritaria, poco concertativa, più dirigista che rappresenterà il suo punto di debolezza: incapace di portare a termine l'obiettivo della riqualificazione di Bagnoli, viene sconfitto anche sotto l'aspetto del recupero delle procedure ordinarie. In assenza di una politica in grado di dialogare con il privato e di proporre valide alternative, la Fondazione Idis prosegue per la sua strada sganciandosi dalle forze politiche locali e ricercando legittimazione nei riconoscimenti nazionali ed europei.

L'analisi della governance verticale rimane una questione problematica. Rispetto al contesto più ampio in cui sono inserite, il fatto che le due trasformazioni siano state portate a termine rappresenta per alcuni versi un risultato positivo (basta confrontare queste esperienze con quella delle aree Falck a Sesto S. Giovanni e quella dell'area Italsider a Napoli). Tuttavia, al di là della realizzazione dei singoli progetti il rapporto con la programmazione più ampia è in sostanza assente. I rapporti con una scala più estesa di quella locale, al di là dello stanziamento di fondi, sono praticamente nulli, che si voglia parlare di scala metropolitana, provinciale o regionale. In entrambi i casi analizzati, c'è un soggetto (il sindacato a Sesto S. Giovanni, la Fondazione Idis a Bagnoli) che attiva relazioni multilivello operanti sull'aspetto della gestione della trasformazione ma mai quello funzionale o strategico, con l'unica eccezione del rapporto tra amministrazione comunale sestese e regione Lombardia sul tema dell'occupazione. La gestione della trasformazione e la sua progettazione sono demandate agli attori locali e non sono altro che la risultante delle forze e degli interessi in campo al livello locale. Per questo l'esito del processo rimane strettamente vincolato alle precondizioni (dei rapporti sociali e delle potenzialità produttive) insite nella storia urbana. In questo contesto "vincono" attori

che risultano tanto più forti quanto più sono in grado di attivare reti di sostegno politico, culturale ed economico a diversi livelli istituzionali.

Conclusioni

La ricerca ha avuto come oggetto l'analisi dei meccanismi decisionali che si sviluppano in ambito urbano alla luce del concetto di governance multilivello, applicato all'analisi di due processi di rigenerazione di aree dismesse. Tale approccio ha permesso da un lato di dare conto della relazione tra i diversi livelli di governo e dall'altro di osservare da vicino il ruolo dei diversi attori coinvolti nei processi decisionali e la loro interazione all'interno di coalizioni più o meno ampie. Abbiamo quindi sottoposto a verifica l'ipotesi secondo la quale il passaggio da government a governance presuppone un ridimensionamento del governo locale nei processi decisionali ma al tempo stesso un approccio più imprenditoriale, un ampliamento del numero e della tipologia degli attori coinvolti (interessi economici privati e società civile). La letteratura discute poi della forza relativa dei diversi attori e delle condizioni che favoriscono una loro compartecipazione a livello paritario e quindi forme efficaci di cooperazione (Belligni, 2004, 2008; Peters, 2000; Pierre e Peters, 2000; Stoker, 1998). Nel contesto italiano, poi, è atteso un rafforzamento del ruolo del primo cittadino a seguito dell'introduzione della legge 81 del 1993 che modifica il sistema elettorale prevedendo l'elezione diretta del sindaco, attribuendogli nuovi poteri e nuova autonomia.

I due casi analizzati, l'area Breda a Sesto San Giovanni e l'area Federconsorzi a Napoli, sono stati gli strumenti che hanno permesso di osservare il rapporto tra le relazioni multilivello e la definizione ed attuazione delle politiche locali, l'eventuale attivazione di reti di cooperazione e il modo in cui queste reti hanno stimolato un ampliamento della scala cui le politiche urbane sono state progettate. L'analisi di questi elementi alla luce delle tre dimensioni discusse nel capitolo precedente (l'inclusività, il tipo di rapporti cooperativi, l'istituzionalizzazione delle reti di attori che si sono costituite) ha fatto emergere due diversi tipi di governance: il primo, quello sestese, basato sulla presenza di relazioni fra diversi attori collettivi e istituzionali in cui il governo locale assume un ruolo centrale e di coordinazione

attraverso l’Agenzia di Sviluppo Nord Milano che rappresenta il tentativo di istituzionalizzare, formalizzare e rendere durevole nel tempo la rete costituita; l’altro, quello napoletano, fondato sull’attivazione di reti personali che riescono, però, a sollecitare l’appoggio istituzionale al progetto di trasformazione.

Il caso della trasformazione dell’area Breda è quello che sembra avvicinarsi di più all’idealtipo dei processi di governance descritto in letteratura. Il governo locale assume il ruolo di promotore e coordinatore del processo di trasformazione nei suoi diversi aspetti, preoccupandosi della trasformazione fisica dell’area, delle funzioni insediate e della ricollocazione degli operai espulsi dalla chiusura delle vecchie fabbriche. Questa politica complessa risponde ad una precisa agenda politica che mira al mantenimento della continuità della struttura produttiva e della stabilità della coalizione politica. La chiave della trasformazione è l’alleanza tra amministrazione comunale e sindacato, l’attore che facilita, attraverso la sua struttura verticale, il coinvolgimento di livelli di governo superiori. La maggior parte degli attori coinvolti nel processo decisionale sono attori collettivi (oltre ai diversi livelli di governo ci sono le organizzazioni di categoria) la cui forte presenza, produce quella *”institutional thickness”* in grado di ridurre l’impatto di campanilismi e interessi privati particolaristici. Il rapporto tra gli attori che prendono parte alla trasformazione dell’area Breda si allontana così da quel modello di *light governance* descritto e auspicato da parte della letteratura, dal momento che la creazione dell’ASNM rappresenta in buona approssimazione l’assetto formale delle reti che si sono sviluppate nel corso del passato industriale di Sesto San Giovanni, sia tra sindacato, governo locale e imprenditori, sia tra attori locali e governo regionale e nazionale: tutti questi attori intervengono nella trasformazione dell’area Breda come già erano intervenuti nel sostegno e nella gestione della struttura industriale della città, così che le relazioni di lungo periodo hanno consentito una più rapida organizzazione intorno ad obiettivi condivisi sulla base di rapporti di fiducia precostituiti. La stabilità della coalizione che governa Sesto San Giovanni rimanda a una delle caratteristiche dei regimi urbani descritti nella letteratura americana, rendendo praticabile l’ipotesi proposta da Mossberger (2009) di poter considerare i regimi urbani come un caso particolare nella più ampia riflessione sui meccanismi di governance.

La questione dei rapporti di fiducia risulta essere tanto più importante quanto più emerge la rilevanza dei rapporti personali e del ruolo di singoli soggetti nel costituire il background delle relazioni istituzionalizzate. Questo doppio piano (istituzionale e personale) su cui si sviluppano le relazioni di cooperazione è ben evidente nel caso di Sesto San Giovanni: qui il sindacato opera attraverso attori individuali che, facendo o avendo fatto parte dell'organizzazione sindacale e ricoprendo ruoli politici o amministrativi in altre istituzioni (provinciali, regionali e nazionali), creano una struttura collaborativa tra i diversi livelli di governo. Tutte le loro energie vengono convogliate su un obiettivo specifico attraverso l'intervento del sindacato stesso, attore che costituisce la chiave di volta per l'avvio della trasformazione. Queste dinamiche cooperative permettono di ottenere risorse economiche pubbliche e di creare un contesto organizzativo capace di attrarre gli interessi e gli investimenti privati necessari a mettere in moto la trasformazione.

La quota maggioritaria delle risorse pubbliche utilizzate sono quelle provenienti dall'Unione Europea, che finanzia quindi in maniera considerevole il processo di riconversione attraverso una serie di fondi che a livello locale vengono poi erogati dalla Regione e gestiti dall'amministrazione comunale attraverso l'Agenzia di Sviluppo. E' quest'agenzia che incarna il nuovo spirito imprenditoriale del governo locale gestendo in maniera rapida e concertata il processo di trasformazione. Rispetto al contesto descritto, capace di esprimere obiettivi chiari e condivisi, è certamente rilevante la presenza di attori politici (il sindaco ed i suoi collaboratori) propensi a facilitare l'imprenditorialità del sistema locale a partire dalla crescente autonomia ottenuta dalla cosiddetta riforma dei sindaci del 1993. In generale, tale riforma ha consentito una maggiore stabilità delle giunte che ha permesso di aumentare l'orizzonte temporale dell'operato degli amministratori e di affrontare questioni urbanistiche complesse con "rendimenti politici differiti" come la trasformazione di grandi aree urbane e la revisione dei piani urbanistici (Burroni et al., 2009).

Mentre nel caso dell'area Breda l'avvio di meccanismi di governance appare strettamente legato a relazioni personali e reti locali preesistenti e di lungo periodo, il caso di Città della Scienza mostra una modalità di attivazione di reti in un contesto

più fluido e molto meno strutturato, caratterizzato dall'assenza di reti cooperative preesistenti. Nel corso degli anni '80 i vari progetti proposti per la trasformazione di Bagnoli aggregano reti mutevoli ed effimere che non riescono a consolidarsi in un progetto egemone. In questo contesto magmatico la Fondazione Idis, in qualità di attore privato, propone il progetto di Città della Scienza candidandolo implicitamente ad essere la testa di ponte per la trasformazione dell'area Italsider. La presenza dell'area di proprietà privata Federconsorzi permette alla Fondazione di dare il via al proprio progetto in maniera del tutto autonoma rispetto alla pianificazione della piana bagnolese che, al contrario, viene acquisita dall'amministrazione comunale e gestita come area pubblica.

L'operato della Fondazione non si inquadra in un sistema di cooperazione, ma fa leva principalmente sulle capacità operative e relazionali del suo presidente che sfrutta le proprie reti personali per ottenere l'appoggio di attori istituzionali a diversi livelli, soprattutto regionale e nazionale. Anche qui il livello europeo interviene attraverso i finanziamenti necessari per l'avvio del progetto, che però in questo caso vengono gestiti da un attore totalmente privato, la Fondazione Idis, che utilizza i finanziamenti che erano in procinto di essere restituiti all'Unione Europea a causa della mancata capacità di spesa e programmazione della Regione Campania.

Questo mette in evidenza anche un tema cruciale dei meccanismi di governance, vale a dire i problemi di trasparenza e *accountability*, in questo caso legati alla gestione di finanziamenti pubblici da parte di un soggetto privato: i problemi di legittimità dell'utilizzo di tali fondi, più che ai finanziamenti iniziali, europei e nazionali, che permettono l'acquisizione dell'area e l'avvio dei lavori, sono stati legati ai fondi regionali che la Fondazione ottiene in maniera continuativa nel corso della sua attività. Questo rapporto con la Regione ha reso sempre più confuso lo statuto della Città della Scienza fino al punto in cui la Regione ha assunto (temporaneamente) il controllo di buona parte del progetto.

Oltre a questo problema di governance "interna" relativa alla gestione economica del progetto, si profila una questione di governance "esterna" che si riferisce ai rapporti con la città, con l'area in trasformazione e con il Piano Regolatore predisposto dall'amministrazione comunale. Se, infatti, Città della

Scienza ottiene il permesso (anche se temporaneo) di continuare ad occupare il litorale che si vorrebbe restituire alla balneazione, questo inficia la realizzazione di una parte importante del progetto di riqualificazione per Bagnoli, dal momento che legittima a sua volta, in maniera diretta o indiretta, la permanenza degli altri attori che occupano la spiaggia.

L'aumentata capacità decisionale del sindaco e la sua maggiore autonomia dai partiti si sono in un primo momento tradotte in una "illusione decisionista" a partire dalla quale sono stati portati avanti politiche e progetti senza costruire un sistema di relazioni con altri attori collettivi istituzionali e non, pubblici e privati. L'approccio dirigista ostentato dall'amministrazione comunale non trova un'effettiva realizzazione e qui, in un primo momento al contrario che a Sesto San Giovanni, il sindaco, che non ha una base politica così omogenea, è più impegnato a portare a termine una serie di politiche simboliche che attirano un generale consenso.

La complessiva debolezza del sistema locale si scontra con la capacità della Fondazione Idis di muoversi con una forte agilità a livello regionale e nazionale ma anche europeo dove il riconoscimento che le viene attribuito da reti di musei e divulgazione scientifica (*ECSITE* ed *Hands on*) aumenta la sua capacità di acquisire una legittimazione come attore rilevante.

Emerge una tendenza alla governance multilivello che si esplicita con modalità differenti nei due casi; si tratta comunque di una collaborazione multilivello tra Stato, Regione e attori locali per il singolo progetto che non si tramuta in una programmazione strategica ad un livello più ampio di quello locale. Questo è vero soprattutto nel caso di Città della Scienza, dove l'interazione tra le diverse istituzioni è mediata dalla Fondazione Idis che svolge il ruolo di perno rispetto alle diverse istituzioni. Gli attori locali utilizzano le relazioni con gli altri livelli per ottenere risorse e legittimità piuttosto che per definire un progetto di rigenerazione pensato a scala provinciale o regionale così che l'esito delle politiche corrisponde all'esito del confronto fra interessi locali. Se non ci sono attori collettivi in grado di aggregare delle reti intorno ad un'agenda politica condivisa, il privato prende il sopravvento attivando reti personali dirette ad una "produzione privata di beni pubblici" (Vitellio, 2009).

Nel caso di progetti di trasformazione urbana guidati da una forte coalizione locale, le dinamiche di governance sono legate alla stabilità della rete preesistente. A Sesto San Giovanni si osserva la presenza di una massa critica istituzionale che permette l'avvio di una politica pubblica secondo un'agenda politica condivisa dai principali attori in campo, il governo locale e il sindacato. Su questa base la rete si apre ad attori istituzionali politici, sociali ed economici. Con l'intensificarsi della deindustrializzazione, ma anche dei processi di europeizzazione e globalizzazione che comportano una proliferazione di interessi e centri di potere e mettono in crisi le precedenti forme di intermediazione della domanda, si assiste ad un progressivo indebolimento dei sindacati anche rispetto alla capacità di accedere a livelli di governo superiori per influenzare le politiche di sviluppo locale. Come previsto nella letteratura (Belligni, 2004; Keating, 1993), nel momento in cui quest'attore perde rilevanza e nel "sistema Sesto" intervengono nuovi attori economici esterni, la rete locale non è più in grado di tenere il passo delle trasformazioni e guidarle ma, al contrario, le subisce disperdendosi e disaggregandosi. Questo è evidente nel cambiamento di ruolo dell'ASNM, che perde il legame con l'amministrazione comunale sestese e il ruolo di guida e gestione delle trasformazioni della città, mentre, allo stesso tempo, segnata dallo stretto rapporto con il contesto locale, fatica a porsi come attore a scala metropolitana. L'alto livello di cooperazione e la sua istituzionalizzazione sono quindi funzione della tenuta delle reti legate alle identità collettive preesistenti e l'operato dei singoli che attori che su tali reti si innesta (Burroni et. al, 2009).

Bibliografia

- AA.VV. (1986) *La Breda. Dalla Società Italiana Ernesto Breda alla Finanziaria Ernesto Breda 1886-1996*, Milano, Amilcare Pizzi Editore
- Agenzia Sviluppo Milano Metropoli (1999) *Agenda strategica del Nord Milano*, <http://www.milanomet.it>
- Agenzia Sviluppo Milano Metropoli (1999) *Verso il Piano Strategico. Manifesto del Nord Milano*, <http://www.milanomet.it>
- Agenzia Sviluppo Milano Metropoli, (2002) *Scenario Nord Milano*, <http://www.milanomet.it>
- Agenzia Sviluppo Milano Metropoli (2004) *Tra industria e territorio: storia e analisi di una ristrutturazione*, <http://www.milanomet.it>
- Agenzia Sviluppo Milano Metropoli (2005) *Nord Milano. Storia di un processo di rilancio economico e territoriale*, <http://www.milanomet.it>
- Agenzia Sviluppo Milano Metropoli, (2007) *Piano strategico Nord Milano*, <http://www.milanomet.it>
- Agenzia Sviluppo Milano Metropoli (2008) *Piano d'Area Nord Milano*, <http://www.milanomet.it>
- Allum, P. (2003) "The politics of town planning in post-war Naples" in *Journal of Modern Italian Studies*, 8: 4, 500-527
- Amin, A. e Thrift, N (1994) "Living in the global" in Amin, A. e Thrift, N. (a cura di) *Globalization, institutions and regional development in Europe*, Oxford, Oxford University Press
- Anderson, B. (1996) *Comunità immaginate*, Roma, Manifestolibri
- Andriello, V. (2003) "Napoli, Bagnoli e la fabbrica: per una storia dello stabilimento Ilva-Italsider nel territorio" in AA.VV. *Dalle partecipazioni statali alle politiche industriali*, Roma, Meta Edizioni
- Assise Cittadina per Bagnoli, *ABC Bagnoli*, novembre 2009
- Assise Cittadina per Bagnoli, *Relazione per l'incontro pubblico ALDE del 4 marzo 2010* presso Città della Scienza

- Belligni et al (2009) “Regime urbano e coalizione di governo a Torino” in *Polis XXIII* pp5-30
- Belligni, S. (2004) “Miss Governance, I presume” in *Meridiana. Rivista di storia e scienze sociali*, 50-51, pp. 181-209
- Berti, Donegà (1992) *Sesto San Giovanni. Gli scenari del cambiamento*, Milano, Franco Angeli
- Bolocan Goldstein, M. e Monaci, G. (2002) *Cooperare per lo sviluppo*, Milano, Franco Angeli
- Bolocan Goldstein, Matteo (in corso di pubblicazione) “Università degli studi di Milano Bicocca. Le attività della conoscenza nella riconversione del Nord Milano” in Balducci, A., Cognetti, F., Fedeli, V. (a cura di) *Milano, le sue università*, Milano, AIM- Cataloghi Segesta
- Brancaccio, L. (2009) “Napoli: l’illusione decisionista” in Burroni et al. (a cura di) *Città metropolitane e politiche urbane*, Firenze, Firenze University Press
- Brenner, N. (2004) *New State Spaces*, Oxford, Oxford University Press
- Bull, A. C. (2005) “Democratic Renewal, Urban Planning and Civil Society: The Regeneration of Bagnoli, Naples” in *South European Society and Politics*, 10:3, 391-410
- Bull, A. C. ; Jones, B. (2006) “Governance and Social Capital in Urban Regeneration: A comparison between Bristol and Naples” in *Urban Studies*, 43, 767
- Burroni et al. (a cura di) (2009) *Città metropolitane e politiche urbane*, Firenze, Firenze University Press
- Burroni, Crouch e Keune (2005) “Governance caleidoscopica, debolezza istituzionale e sviluppo locale” in *Stato e mercato*, n°75
- Burroni, L. (2005) “Governance territoriale dell’economia in Francia, Regno Unito e Italia” in *Stato e mercato*, n°73
- Cadioli, P. (1976) *Sesto San Giovanni dalle origini ad oggi*, Sesto San Giovanni, Arti Grafiche Beveresco
- Castronovo, V. (1986) *La Breda nella storia dell’industria italiana* in AA.VV. (1986) *La Breda. Dalla Società Italiana Ernesto Breda alla Finanziaria Ernesto Breda 1886-1996*, Milano, Amilcare Pizzi Editore
- Chorianopoulos, I. (2002) “Urban Restructuring and Governance: North-South differences in Europe and the EU URBAN Initiative” in *Urban Studies*, Vol. 39, No 4, 705-726

- Coppola, P. (1997) “Le contese del parco” in Coppola, P. (a cura di) *La forma e i desideri. Saggi geografici su Napoli e la sua area metropolitana*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane
- Cornago, D. (1995a) “Il nuovo PRG di Sesto San Giovanni” in *Urbanistica* n.104
- Cornago, D. (1995b) “Il nuovo PRG di Sesto San Giovanni” in *Urbanistica Informazioni*, n. 141
- Cornago, D. (1996) “Interventi di reindustrializzazione a Sesto San Giovanni” in *Urbanistica Informazioni* n.145
- Cornago, D. (1999) “Trasformare la città” in *Nomisma*, aprile 1999, pag. 1
- Corona, G. (2007) *I ragazzi del piano*, Roma, Donzelli
- Davies, J. e Imbroscio, D. (a cura di) (2009) *Theories of Urban Politics*, London, Sage
- De Lucia, V. (1998) *Napoli. Cronache Urbanistiche 1994-1997*, Milano, Baldini e Castoldi,
- De Lucia, V. (2010) *Le mie città*, Reggio Emilia, Diabasis
- De Vivo, P. (2000) *Rapporto sul progetto Bagnoli*, Napoli, Fridericiana Editrice Universitaria
- Di Gaetano, A. e Klemanski, J.S. (1993) “Urban Regimes in Comparative Perspective” in *Urban Affairs Quarterly*, Vol 29 No. 1, 54-83
- Di Gaetano, A. e Klemanski, J. (1999) *Power and City Governance*, Minneapolis, University of Minnesota Press
- Di Gaetano, A. e Strom, E. (2003) “Comparative Urban Governance: An Integrated Approach” in *Urban Affairs Review*, vol. 38, n°3: 356-395
- FIOM-CGIL (1985) *Progetto Sesto San Giovanni. Ipotesi e materiali per la discussione*, Supplemento al periodico della Camera del Lavoro di Milano Sindacato Metropoli, n.1, novembre 1985
- Fondazione ISEC (a cura di) *Raccolta di testimonianze orali sulla dismissione delle grandi fabbriche a Sesto San Giovanni*, <http://www.fondazioneisec.it> (consultato il 19 ottobre 2010)
- Gallino, L. (2003) *La scomparsa dell'Italia industriale*, Torino, Einaudi
- Gasparri, C. e Russo, M. (2009) “Napoli” in Benevolo, L. (a cura di) *Il Nuovo Manuale di Urbanistica*, Vol III, Roma, Mancosu Editore.
- Greco, P. (2006) *La Città della Scienza. Storia di un sogno a Bagnoli*, Torino, Bollati Boringhieri

- Greco, P. (2011) *Città della Scienza. La storia infinita*, Napoli, Pironti
- Ham, C. e Hill, M. (1995) *Introduzione all'analisi delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino
- Harding, A. (1991) "The rise of urban growth coalitions, UK-style?" in *Environment and Planning C: Government and Policy*, 9(3) 295 – 317
- Harding, A. (1995) "Elite theory and Growth Machine" in Judge, Stoker, Wolman (a cura di) *Theories of urban politics*, London, Sage
- Harding, A. (2009) "The history of community power" in Davies, J. e Imbroscio, D. (a cura di) *Theories of Urban Politics*, London, Sage
- Harvey, D. (1989) "From managerialism to entrepreneurialism: the transformation of urban governance in late capitalism" in *Geografiska Annaler, Series B, Human Geography*, Vol 71, No 1
- Hooghe, L. e Marks, G. (2001a) *Multi-Level Governance and European Integration*, Oxford, Rowman and Littlefield Publishers
- Hooghe, L. e Marks, G. (2001b), *Types of Multi-level Governance: What, where, why?*, paper presented at a conference on "MultiLevel Governance: Interdisciplinary Perspectives," University of Sheffield, <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2001-011.pdf>
- Iaccarino, L. (2005) *La rigenerazione*, Napoli, L'ancora del Mediterraneo
- Imig, D e Tarrow, S. (a cura di) *Contentious Europeans: Protest and Politics in an Emerging Polity*, Lanham, Md, Rowman and Littlefield
- IRER (1988) *Il recupero di aree industriali dismesse in ambiente urbano*, Milano, Franco Angeli
- Jessop, B. (1995), "The Regulation Approach, Governance and Post-Fordism: Alternative Perspectives on Economic and Political Change?" in *Economy and Society*, Vol. 24, No. 3, pp. 307-33
- Kantor, P (2010) "The coherence of disorder: A realist approach to the politics of city regions" in *Polity*, 42, 4
- Kantor, P et al. (1997) "The political economy of urban regimes: a comparative perspective" in *Urban Affairs Review* 32(3) 348-377
- Keating, M. (1993) "The politics of economic development" in *Urban Affairs Quarterly*, Vol.28. n.2
- Kjaer, A.M. (2009) "Governance and the urban bureaucracy" in Davies, J. e Imbroscio, D. (a cura di) *Theories of Urban Politics*, London, Sage

- KoKx, A e Van Kempen, R. (2010) "Dutch urban governance: Multi-level or multi-scalar?" in *European Urban and Regional Studies*, 17: 355
- Kooiman, J. (1993) "Socio-political governance" in Kooiman, J. (eds) *Modern governance*, London, Sage
- Lascoumes, P.; Le Galès, P. (2007) *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, Paris
- Le Galès, P. (2002) "Government e governance urbana nelle città europee: argomenti per la discussione" in *Foedus*, n° 4, pp.8-31
- Lepore, D. (2007) "Il riuso dell'area di Bagnoli" in Belli, A. (a cura di) *Non è così facile. Politiche urbane a Napoli a cavallo del secolo*, Milano, Franco Angeli
- Loffi Randolin, L. (2009) "De la friche industrielle au patrimoine urbain: les enjeux à Sesto San Giovanni", [http:// www.sestosg.it](http://www.sestosg.it) (consultato il 6 giugno 2010)
- Logan, J. and Molotch, H.L. (1987) *Urban Fortunes*, Berkeley, University of California Press
- Macleod, G. e Goodwin, M. (1999) "Space, scale and state strategy: rethinking urban and regional governance" in *Progress in Human Geography*, 23:503
- Marks, G. (1992) "Structural Policy in the European Community" in Sbragia, A. (a cura di) *Europolitics: Institutions and Policymaking in the "New" European Community*, Washington, Brookings Institute
- Molotch, H.L. (1976) "The city as a growth machine: toward a political economy of place" in *The American Journal of Sociology*, Vol. 82, No. 2 (Sep., 1976), pp. 309-332
- Mossberger, K. (2009) "Urban Regime Analysis" in Davies, J. e Imbroscio, D. (a cura di) *Theories of Urban Politics*, London, Sage
- Mossberger, K. e Stoker, G. (2001) "The evolution of Urban Regime Theory. The challenge of conceptualization" in *Urban Affairs Review* Vol 36 No. 6, 810-835
- Moulaert, F. ; Rodriguez, A.; Swyngedouw, E. (2003) *The globalized city*, Oxford, University Press
- Nuova Sesto 40 (2007) *40 anni di informazione a Sesto San Giovanni*, Milano, Mimesis
- OCSE (1997) *Ristrutturazione industriale e sviluppo locale. Il caso di Sesto San Giovanni*, Quaderno 24
- OETAMM (1992) *Aree industriali dismesse: la fase del recupero. Quattro casi di studio*, Milano, PIM
- Ottolenghi, F. (2009) *Le patrimoine industriel de Sesto San Giovanni. Expériences et projets de réutilisation et réaménagement pour la croissance culturelle et économique* , [http:// www.sestosg.it](http://www.sestosg.it) (consultato il 6 giugno 2010)

- Parma, E. (a cura di) (1992) *Sesto san Giovanni. Metamorfosi di una città*, Cinisello Balsamo-Milano, Arti Grafiche Amilcare Pizzi
- Pasqui, G.e Bolocan Goldstein, M. (a cura di) (1998) *Sviluppo locale in contesti metropolitani*, Milano, Franco Angeli
- Peters, B. Guy e Pierre, J. (2001) “Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance” in *Policy and Politics*, vol. 29, n°2: 131-135
- Peters, B. Guy, (2000) “Globalization, Institutions and Governance” in Peters and Savoie, *Governance in the twenty-first century: revitalizing the public service*, Montreal, McGill-Queen’s University Press
- Piattoni, S. (2010) *The theory of multi-level governance*, Oxford, Oxford University Press
- Pierre, J. e Peters, B. Guy (2000) *Governance, Politics and the State*, Basingstoke, Macmillan Press
- Profeti, S. (2010) *Il potere locale tra politica e politiche. Il mosaico della governance nell’area vasta fiorentina*, Soveria Mannelli, Rubbettino
- Rhodes, R. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press
- Russo, M. (2001) *I piani regolatori di Napoli*, Napoli, Tullio Pironti Editore
- Sacchi, F. (1998) “Oltre il modello di sviluppo fordista: le politiche per il Nord Milano” in Pasqui, G.e Bolocan, Goldstein, M. (a cura di) *Sviluppo locale in contesti metropolitani*, Milano, Franco Angeli
- Sartori, (1970) “Concept Misformation in Comparative Politics” in *American Political Science Review*, 64 (4): 1033-53
- Savitch e Kantor (2002) *Cities in the International marketplace*, Princeton, Princeton University Press
- Savitch e Vogel (2009) “Regionalism and Urban Politics” in Davies, J. e Imbroscio, D. (a cura di) *Theories of Urban Politics*, London, Sage
- Scharpf, F. (2002) “Verso una teoria della multi-level governance in Europa” in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n°1, pp. 11-42
- Segatori, R. (2009) *Lecture sociologiche del concetto di governance*, Relazione presentata al Convegno su "I giochi dei poteri nelle trasformazioni della democrazia", Roma, 21-22 maggio 2009.
- Segatori, R. (2010) *Le debolezze sociologiche del regionalismo italiano*, Paper presentato al Convegno AIS, settembre 2010

- Stoker, G. (1995) "Regime theory and urban politics" in Judge, Stoker, Wolman (a cura di) *Theories of urban politics*, London, Sage
- Stoker, G. (1998) "Governance as a theory: five propositions" in *International Social Science Journal*, Volume 50, Issue 155, pages 17–28, March 1998
- Stoker, G. e Mossberger, K. (1994) "Urban Regime theory in comparative perspective" in *Environment and Planning C: Government and Policy* 12, 195 – 212
- Stone, C. (1993) "Urban Regimes and the capacity to govern: A Political Economy Approach", *Journal of Urban Affairs*, vol 15:1 pp1-28
- Stone, C. et al. (1991) "The reshaping of urban leadership in U.S. cities: a regime analysis" in Gottdiener, M e Pickwance, C (a cura di) *Urban life in transition*, London, Sage
- Tavoliere, D. (2009) *La chiamavano Stalingrado d'Italia*, Roma, Edizioni Libertà
- Tosi, S. e Vitale, T. (a cura di) *Piccolo Nord. Scelte pubbliche e interessi privati nell'Alto Milanese*, Milano-Torino, Bruno Mondadori
- Varini, V. (2006) *L'opera condivisa. La città delle fabbriche*, Milano, Franco Angeli
- Vicari, S. (1992) "Città: attori e storia", *Quaderni di Sociologia*, nuova serie, n. 1, pagg. 129-136.
- Vicari, S. e Moulaert, F. (a cura di) (2009) *Rigenerare la città*, Bologna, Il Mulino
- Vitellio, I. (2009) *Regimi Urbani e grandi eventi. Napoli, una città sospesa*, Milano, Franco Angeli

Documentazione

- Città di Sesto San Giovanni (1996) Accordo di programma LR39/94 per la deindustrializzazione – Piano attuativo Breda Cimimontubi – Relazione illustrativa – Giugno 1996
- Città di Sesto San Giovanni (1996) Accordo di programma LR39/94 per la deindustrializzazione – Variante Urbanistica - Intervento Breda Cimimontubi Giugno 1996
- Comune di Napoli (1994) Indirizzi generali per la pianificazione urbanistica, <http://www.comune.napoli/urbana>

Comune di Napoli (1998) Variante per la zona occidentale al PRG approvato con DM 1829/1972 – Relazione, <http://www.comune.napoli/urbana>

Comune di Napoli (1998) Variante per la zona occidentale al PRG approvato con DM 1829/1972 – Norme di attuazione, <http://www.comune.napoli/urbana>

Convenzione di Piano Attuativo ai sensi dell'art. 5 della L.R. 30/94 tra Comune di Sesto San Giovanni, Cimimontubi S.p.a. e Società Cooperativa di Consumatori “Coop Lombardia” – 15 aprile 1998

Convenzione preliminare ex art. 4 della L.R. 30/94 tra Comune di Sesto San Giovanni e Cimimontubi S.p.a. – 14 novembre 1995

Ratifica dell'Accordo di programma stipulato ai sensi dell'art. 27 della Legge n° 142 dell'8 giugno 1990 tra la Regione Campania, la Provincia di Napoli, il Comune di Napoli e con l'adesione della Fondazione Idis in data 28.8.1996

Ratifica dell'Accordo di programma stipulato ai sensi dell'art. 27 della Legge n° 142 dell'8 giugno 1990 tra la Regione Campania, la Provincia di Napoli, il Comune di Napoli e con l'adesione della Fondazione Idis in data 11.3.1997

Ratifica dell'Accordo di programma stipulato ai sensi dell'art. 27 della Legge n° 142 dell'8 giugno 1990 tra la Regione Campania, la Provincia di Napoli, il Comune di Napoli e con l'adesione della Fondazione Idis in data 11.4.2007

Ringraziamenti

Gli anni del dottorato sono stati un percorso personale e professionale che ha usufruito di molti e diversi apporti.

Vorrei innanzitutto ringraziare la prof.ssa Serena Vicari che con pazienza e attenzione mi ha accompagnato in questa esperienza, attraverso le accelerazioni e i rallentamenti, i dubbi e gli entusiasmi che hanno contrassegnato le fasi di questo percorso.

Tra tutte le persone con cui ho dialogato in Bicocca, un ringraziamento particolare va a Tommaso Vitale, per la sua disponibilità e professionalità e per avermi spronato e incoraggiato, anche da Parigi.

Le due ricerche sul campo sono state accompagnate dall'incontro con molte persone, gruppi e associazioni che hanno condiviso interessi e contribuito a dare risposte alle mie domande: la Fondazione Idis, l'Assise Cittadina per Bagnoli, gli uffici per l'urbanistica del Comune di Napoli e di Sesto San Giovanni, l'Agenzia di Sviluppo Milano Metropoli, la Biblioteca Centrale Pietro Lincoln Cadioli di Sesto San Giovanni, il gruppo riunito intorno ad Eddyburg, tutti coloro che hanno offerto il proprio tempo e le proprie riflessioni nel corso delle interviste.

Le riflessioni sui due casi sono state arricchite dal confronto con Federico Savini a Sesto San Giovanni e con Osvaldo Cammarota a Napoli.