

**QUARTA PARTE / LA QUESTIONE
DELLA GOVERNANCE**

LA QUESTIONE DELLA GOVERNANCE

LE TANTE FACCE DELLA GOVERNANCE

Si sente sempre più spesso usare il termine «governance» per definire processi e interventi di governo e pianificazione del territorio, spesso così diversi tra loro da trasformare il concetto stesso in una sorta di abito buono per tutte le occasioni (Ieraci 2002). Si parla di governance, ad esempio, tutte le volte in cui viene attivato un processo di partecipazione delle popolazioni coinvolte da un piano, ma anche solo quando si stabilisce un dialogo (anche minimo) tra attori sociali locali o tra poteri istituzionali diversi, fino a quando si strutturano veri e propri processi di negoziazione e concertazione delle scelte pianificatorie.

In questa prima sezione proveremo pertanto – per fugare dubbi ed equivoci – a fare brevemente il punto sul concetto di governance, per poi passare in rassegna nelle sezioni successive lo stato dei processi nell'area torinese.

Che cosa si intende esattamente con governance? Un'analisi etimologica rigorosa rischierebbe forse solo di confondere le idee (viste le ampie sfumature di significato nelle diverse lingue che hanno, in qualche modo, contribuito a produrre il termine attuale¹). Pure dal punto di vista giuridico non esistono definizioni precise di governance, mentre la questione è piuttosto dibattuta all'interno delle tradizioni disciplinari della politologia, dell'economia e della sociologia. Uno degli autori di riferimento, Mayntz, ne parla, ad esempio, come di «un nuovo stile di governo, distinto dal modello del controllo gerarchico all'interno di reti decisionali miste pubblico-private». Ma c'è anche una tradizione di taglio economico-aziendale, che vede nella governance una modalità di coordinamento interno all'impresa (o all'amministrazione pubblica) finalizzata ad accrescerne l'efficienza, riducendo i costi di gestione per mezzo di una maggiore efficacia dei processi organizzativi e decisionali. In altri tipi

¹ Il verbo greco *kybernân* (pilotare una nave o un carro) è stato utilizzato per la prima volta in forma metaforica da Platone per definire l'azione di governare gli uomini. Il verbo latino *gubernare* ha a sua volta originato *governare* e *governo* nelle diverse tradizioni linguistiche. Con il significato di «arte o modo di governare», in francese ritroviamo il termine *gouvernance*, in inglese *governance*, in spagnolo *gobernanza*, in portoghese *governança*; invece in italiano (come in tedesco, olandese, danese, svedese e finnico), mancando un vocabolo distinto rispetto a «governo», si ricorre al termine inglese. Cfr. anche: De Oliveira Barata M., in www.europa.eu.int/comm/governance.

di interpretazioni l'accento viene invece posto sull'aspetto partecipativo (di enti istituzionali diversi, della società civile organizzata, dell'opinione pubblica nel suo complesso): dalla semplice comunicazione alla raccolta di informazioni, dagli scambi informativi su temi puntuali ai forum permanenti di consultazione, fino a un vero e proprio allargamento del momento decisionale, in cui cioè non ci si limita a comunicare e ascoltare, ma si giunge a vere e proprie decisioni comuni concertate.

Insomma, governance è essenzialmente un processo di governo (Mela 2002) che si sviluppa attraverso il coordinamento di diversi attori: «orizzontale», nel caso di attori di pari livello (dotati di potere decisionale); «verticale», quando gli attori coinvolti si collocano a livelli «gerarchici» differenti (ad esempio, internazionale, nazionale, locale). Ma chi coinvolgere in un processo di governance? Spesso si pensa ai cosiddetti *stakeholders*, cioè soggetti con interessi diretti nel processo decisionale, che in qualche modo hanno una posta in quel gioco, puntando a «dar forma agli interessi locali, alle organizzazioni, ai gruppi sociali, [sviluppando] strategie più o meno unificate in relazione con il mercato, lo Stato, le altre città e livelli di governo» (Le Galès 1997). Un processo di governance, dunque, spesso si struttura – com'è tipico anche nel caso torinese – a partire dall'assenza di un potere sovralocale, ovvero dall'esigenza dei poteri locali e/o dei cittadini di coalizzarsi per «farsi ascoltare» ai livelli più alti o dal mercato.

STRUMENTI DI GOVERNANCE NELL'AREA TORINESE

L'indagine relativa alla governance metropolitana torinese ha l'obiettivo di cogliere valutazioni generali degli attori coinvolti (a partire dagli amministratori locali) sul concetto di governance e sugli strumenti. Dei vari aspetti legati alla governance non tutti sono stati approfonditi in questa prima indagine empirica: in particolare, si è deciso di trascurare – per il momento – la dimensione verticale della governance (ad esempio, coinvolgendo gli *stakeholders* locali), per cominciare a dar voce, invece, ai sindaci dell'area metropolitana, protagonisti nella quasi totalità dei processi di governance in atto².

² Riteniamo di poter dire che l'indagine abbia dato esiti interessanti, sia perché i sindaci si sono dimostrati mediamente competenti circa gli argomenti in discussione, sia perché si sono sentiti liberi (in un contesto di intervista protetto dall'anonimato, quindi diverso da quello «ufficiale» dei tavoli inter-istituzionali) di esprimere sinceramente le loro opinioni, quando necessario «vuotando il sacco» (come si vedrà anche dalle loro dichiarazioni, testualmente riportate in corsivo nelle pagine seguenti). Contiamo di proseguire questo filone di indagine nei prossimi mesi, rivolgendoci ad altre rilevanti categorie di attori protagonisti in processi di governance metropolitana.

Per quanto riguarda l'ampiezza territoriale dell'indagine, non esistendo, come noto, una precisa perimetrazione dell'area metropolitana torinese, sono stati inclusi tra gli intervistati sindaci sia della conurbazione sia delle cinture esterne (fino a Chivasso, da un lato, e a Poirino, dall'altro), potendo così – tra l'altro – raccogliere opinioni circa il rapporto del proprio comune con il capoluogo, con l'area metropolitana, le dimensioni ottimali della stessa³. A un gruppo selezionato di 15 sindaci dell'area metropolitana⁴ è stato pertanto chiesto di pronunciarsi circa i seguenti aspetti:

- condivisione del concetto, dei metodi e delle pratiche di governance (in termini teorici generali);
- concreti processi di governance in atto nell'area (Piano strategico, Patti territoriali, eccetera): punti di forza-debolezza degli strumenti, difficoltà e potenzialità dei processi in atto;
- relazioni tra i diversi strumenti, con i relativi rischi di sovrapposizione e/o contraddizione;
- prospettive future, attese circa i possibili sviluppi dei processi in atto;
- ambiti territoriali ottimali per il governo dell'area metropolitana;
- priorità nelle tematiche da affrontare con strumenti di governance;
- modalità di coordinamento tra strumenti diversi;
- campi di intervento che meglio si prestano a processi di governance;
- ruolo e rilevanza dei diversi enti locali (Regione, Provincia, Comune) nella gestione dei processi di governance metropolitana (con particolare attenzione a come recenti cambiamenti, quali l'elezione diretta di sindaci e presidenti, possano avere modificato il quadro di riferimento);
- progetti in corso nei vari comuni metropolitani (in cui sia presente un qualche approccio di governance) negli ambiti di intervento delle amministrazioni comunali: urbanistica, servizi essenziali, trasporti, ambiente, sanità e assistenza, cultura e tempo libero, turismo, commercio.

³ A questo proposito, è emerso da parte dei sindaci in modo ricorrente il riferimento a un'area metropolitana dimensionata su circa 30-40 comuni; ben pochi sindaci, invece, preferirebbero veder coincidere l'area metropolitana con l'intera provincia, temendo l'impossibilità di gestire un consesso così numeroso e un'equivoca duplicazione delle competenze rispetto all'amministrazione provinciale.

⁴ La selezione dei sindaci è avvenuta per stadi successivi: in primo luogo, abbiamo individuato alcuni «supertestimoni» dei processi di governance in atto, i quali ci hanno consentito di individuare i nomi dei sindaci, selezionati ricorrendo ai seguenti criteri: dimensione del comune (grande e piccolo), presenza (o meno) nelle sedi di governance a livello metropolitano (così da dare voce anche a sindaci almeno potenzialmente «dissenzienti»), orientamento dell'amministrazione (destra/sinistra), «vivacità» progettuale del comune (quest'ultima desunta grazie alla collaborazione di Avventura urbana e della sua mappa dei progetti, curata per Torino Internazionale e dal dicembre 2001 disponibile on line).

I principali processi e strumenti di governance avviati a livello metropolitano in questi ultimi anni nell'area torinese riguardano alcuni piani generalisti, come il Piano strategico Torino Internazionale, la Conferenza metropolitana, l'Agenda 21, i Patti territoriali e, per certi versi, il Piano territoriale di coordinamento. Tutti questi progetti rappresentano infatti altrettanti tentativi – più o meno allargati a livello territoriale e per numero e tipi di attori coinvolti – di definire strategie di sviluppo coordinate a livello sovralocale e con la partecipazione di soggetti diversi. Altre esperienze di governance sono relative a piani settoriali: ne è un esempio l'iniziativa, avviata nell'ambito del Programma provinciale di gestione rifiuti, che ha affidato a una commissione mista (di soggetti istituzionali e non) l'incarico di individuare in modo concertato i siti dove realizzare due impianti di trattamento dei rifiuti.

IL PIANO STRATEGICO

Diventato operativo nel febbraio 2000, il Piano strategico Torino Internazionale contiene 6 linee strategiche⁵ per un totale di 84 progetti (le «azioni»). La sua filosofia è di promuovere lo sviluppo e attirare risorse economiche per favorire investimenti sostitutivi dei settori in declino, dando visibilità all'immagine della città e ai suoi simboli e migliorando la qualità urbana complessiva.

Si tratta di uno strumento di governance dell'area metropolitana – un «contratto tra tutti coloro che compartecipano al governo della città» – che ha coinvolto circa 1.200 esponenti della società civile e dell'economia locale al fine di definire un piano condiviso (orientato su scala sia globale sia regionale sia locale) e poi renderlo operativo e monitorarne l'avanzamento fino al 2010. Diverse le iniziative dell'ultimo anno, sul piano sia dell'immagine (ad esempio, la campagna promozionale «Torino da scoprire») sia dei progetti (la già citata mappa, con 213 progetti, di cui 25 intercomunali, avviati o in programma in 49 comuni dell'area metropolitana). Nel 2001 è cambiato il vertice di Torino Internazionale (presidente Chiamparino, vicepresidente Zich, al posto di Alfieri), mentre si stanno saldando i rapporti con la Conferenza metropolitana (con una segreteria tecnica comune, per coordinarsi meglio).

Quanto alla visibilità del Piano strategico presso la cittadinanza nel suo complesso (anche se non è certo questo l'obiettivo principale), finora è stato fatto abbastan-

⁵ 1) Integrare l'area metropolitana nel sistema internazionale; 2) costruire il governo metropolitano; 3) sviluppare formazione e ricerca come risorse strategiche; 4) promuovere imprenditorialità e occupazione; 5) promuovere Torino come città di cultura, turismo, commercio e sport; 6) migliorare la qualità urbana.

za poco: sostanzialmente, una mostra per alcuni mesi del 2000 (in cui peraltro il Piano in sé non era poi così riconoscibile). Non a caso, perciò, solo il 9 per cento dei Torinesi da noi intervistati quest'anno afferma di conoscere Torino Internazionale, una quota comunque in crescita rispetto agli anni precedenti (7 per cento nel 2001 e 6 per cento nel 2000); un altro 10 per cento di intervistati ne ha sentito parlare (ma non sa bene di cosa si tratti), mentre l'80 per cento non ne conosce affatto l'esistenza. Tra i residenti dell'area metropolitana, l'esistenza del Piano è nota appena al 4 per cento.

Ciò si lega strettamente al livello di coinvolgimento dei comuni esterni: solo 20 sindaci metropolitani partecipano a Torino Internazionale a conferma della difficoltà di allargamento di un piano nato quasi per forza come «cittadino», in assenza di un soggetto di governo metropolitano⁶. Tra i sindaci che partecipano a Torino Internazionale emergono opinioni in genere positive (talvolta entusiastiche): pur rendendosi conto di trovarsi ancora in fase preliminare, abbondano le aspettative, è visto con favore il lavorare tra comuni in un'ottica complessiva, promuovendo tutta l'area metropolitana e non solo il capoluogo. Qualche riserva affiora sporadicamente circa il carattere forse un po' «elitario» di Torino Internazionale, la sua identificazione solo con le Olimpiadi del 2006 (con la conseguente difficoltà a individuare altri progetti «forti», anche simbolicamente rilevanti⁷), come si può notare dalle dichiarazioni dei sindaci.

È un'ottima iniziativa, perché promuove tutta l'area, non solo Torino. È importante perché si lavora in un'ottica generale e complessiva.

È un bello strumento, per le prospettive che apre per il futuro.

Penso che dalla partecipazione a Torino Internazionale avremo dei vantaggi nel lungo periodo in quanto l'iniziativa affronta problemi a livello complessivo, soprattutto per quanto riguarda la mobilità.

Torino Internazionale è importante, perché vuol fare cultura politico-amministrativa.

⁶ Tra i sindaci da noi intervistati, solo 9 sono associati a Torino Internazionale. Gli altri hanno addotto come motivazione il fatto di non sentirsi parte dell'area metropolitana (per la lontananza fisica dal capoluogo, ma anche per il modello di sviluppo troppo diverso da quello del proprio contesto locale) oppure di aver colto un atteggiamento arrogante di Torino, poco favorevole verso i piccoli comuni con poche risorse.

⁷ È già stata sottolineata in passato (anche nel nostro *Rapporto* 2001) la difficoltà di Torino Internazionale a operare scelte «forti» (come avvenuto in altri piani strategici, a Bilbao per esempio), assumendosi anche la responsabilità di «scontentare» alcuni puntando tutto su poche linee e pochi progetti, ritenuti i più promettenti e autenticamente strategici.

Non lo conosco molto bene. So che abbiamo presentato dei progetti. La sensazione è positiva.

È l'altra faccia del Patto territoriale: uno strumento un po' più elitario, meno concertativo, ma molto interessante.

L'impressione è positiva, perché darà dei risultati; ci sono idee nuove e buone, però manca il disegno strategico: capire che cosa ci sarà dopo (per esempio dopo le Olimpiadi).

È un bel sogno. Ma ci sono strane strategie nei confronti delle piccole città, troppi egoismi, anche tra amministrazioni di alto livello, ognuna con un'idea diversa di sviluppo.

LA CONFERENZA METROPOLITANA

A dodici anni dalla legge 142 del 1990, nessuna città italiana ha ancora istituito la prevista Città metropolitana, ente di governo intermedio tra Comune e Provincia. Nel 2000 Provincia e Comune di Torino hanno convocato un certo numero di comuni in una Conferenza metropolitana (con carattere volontario) per consultazioni, scambi di informazioni e coordinamento tra amministratori su un'ampia rosa di argomenti: urbanistica, viabilità e mezzi pubblici, politiche e servizi ambientali, protezione civile, abitazioni, tariffe e fiscalità, promozione culturale e turistica, sviluppo economico, servizi tecnici, polizie municipali; si è poi aggiunta l'emergenza idrogeologica. Finora sono state quattro le riunioni della Conferenza (l'ultima, a gennaio 2002, con all'ordine del giorno la definizione di un regolamento interno della Conferenza); dalla fine del 2001 – come già detto – si è andata facendo più stretta la collaborazione con Torino Internazionale, per scongiurare una moltiplicazione dei tavoli di governance e promuovere, quanto meno, una condivisione delle informazioni.

Se nei primi anni Novanta una delle principali difficoltà nel creare la Città metropolitana sembrava derivare dalla preoccupazione di stravolgere equilibri politici ed elettorali consolidati nell'area torinese, oggi questo problema appare mitigato dalla crescente consapevolezza che unire in modo convincente le forze attorno a strategie e idee comuni potrebbe rappresentare una grande occasione di sviluppo. Tale atteggiamento più possibilista emerge soprattutto fra i sindaci dei comuni di dimensioni maggiori e la cui vitalità in termini di progetti e iniziative è da anni piuttosto elevata. La necessità di «fare sistema» viene fortemente auspicata dai più, pur con il ricorrente timore che la grande città possa poi rivestire un ruolo troppo forte e dirigista. Nei comuni più piccoli questo tipo di preoccupazione è maggiore, anche se, per contro, non vengono negati gli indubbi vantaggi di poter condividere i servizi e le opportunità.

Alle due ultime riunioni della Conferenza metropolitana hanno partecipato quasi tutti i 38 sindaci convocati⁸. Soltanto 3 o 4 sindaci da noi intervistati non hanno partecipato alla Conferenza (e nemmeno a Torino Internazionale), sentendosi più attratti da altri poli, come nel caso di Chivasso (verso il Canavese). Gli altri esprimono giudizi cautamente positivi, su un'iniziativa che ai più appare ancora in fase di rodaggio, cui si partecipa spesso «per vedere che succede». Al tempo stesso, però, sembra diffusa la sensazione dell'indispensabilità di iniziative del genere, auspicando di passare quanto prima a una fase operativa, discutendo cioè di concreti e ben specifici argomenti, partendo dai «problemi» per arrivare poi a definire la forma e il governo dell'area metropolitana.

Abbiamo sempre partecipato e portato il nostro apporto. L'impressione è positiva. Siamo in fase di rodaggio, ma le basi sono buone per poter funzionare bene. Occorre definire il ruolo della Provincia, che deve essere più chiaro.

Si è affermata in questo contesto una linea di realpolitik di adesione volontaria. Meglio che niente. Però sarebbe ora di «mollare gli ormeggi»: basta discutere sulla forma, applichiamo la legge che riconosce l'area metropolitana al pari di Comune, Provincia e Regione.

Forse si arriverà a un progetto comune che ora manca: oggi Torino, per il suo sviluppo, non ragiona insieme agli altri Comuni, ma questo potrebbe succedere in futuro, mettendo insieme non solo problemi, ma anche potenzialità.

Dovrebbe essere il tassello che manca per rendere più interessante e armonico il governo. Ma si contrappongono due concezioni opposte: distribuire le funzioni per una valorizzazione dell'insieme; oppure piazzare le meno prestigiose verso la periferia (esempio: CAAT). Si dice di scegliere il primo modello, ma poi si applica il secondo.

L'idea è positiva per portare servizi verso la periferia. Torino si è sempre comportata da città chiusa, le periferie sono confini per «il peggio»: non arriva mai niente di buono, verso le periferie arrivano solo attività negative (discariche, inceneritore), mentre bisognerebbe avvicinare i comuni periferici mettendoci poli di attrazione (tribunale, centri commerciali). Si è sempre parlato di periferia pensando a tanti piccoli sindaci ignoranti. Oggi è diverso: i sindaci sono molto più consapevoli.

⁸ Secondo quello che dovrebbe essere l'assetto quantitativo di riferimento per la Conferenza, da integrare eventualmente, a seconda dei temi in discussione, con i rappresentanti di 13 comunità montane, con i 7 sindaci dei comuni capofila delle aree esterne (Chivasso, Rivarolo, Ciriè, Carmagnola, Pinerolo, Avigliana, Susa); al limite, quando necessario, i lavori della Conferenza potrebbero aprirsi a tutti i 315 sindaci della provincia torinese.

*Sì, ho partecipato e mi sembra un buon inizio. Bisognerà lavorarci molto.
Ho partecipato una sola volta. Partecipo tanto per partecipare. Si ascolta...*

I PATTI TERRITORIALI

Si tratta di accordi tra vari soggetti (istituzionali e non) per promuovere «sviluppo sostenibile locale»⁹. Sono certamente, almeno finora, gli strumenti di governance con il maggior successo di adesioni (307 dei 315 comuni della provincia fanno parte di un Patto)¹⁰. «Alla base dei Patti esiste una chiara scelta a favore della valorizzazione integrata delle risorse locali (‘mobili e immobili’), della concertazione degli interventi, del partenariato pubblico-privato, della rete e della concertazione tra i vari attori locali dello sviluppo. Ciò che conta, in definitiva, è l’insieme, l’interazione istituzionale e l’integrazione del sistema» (Reburdo 2001). Uno degli aspetti interessanti, dal punto di vista della governance, è che i Patti territoriali sono strumenti aperti, in divenire, continuamente «perfettibili» attraverso la stipula di successivi e ulteriori protocolli e accordi aggiuntivi.

Nel 2001 si è costituito per ultimo il Patto della Val Susa, l’unico ancora mancante in provincia, e a dicembre sono stati firmati i decreti ministeriali di finanziamento di quattro Patti territoriali (Pinerolese, Sangone, Stura, cintura metropolitana «Zona sud»). Gli altri Patti sono quelli del Canavese (il più vasto, operativo già dal 1999) e quello della cintura metropolitana ovest; rimangono in attesa di finanziamento quelli del Po e delle Valli di Susa, quest’ultimo già attivatosi – con Patto del Pinerolese e Toroc – per creare un Progetto integrato d’area, in vista dei Giochi olimpici, secondo una strategia (seguita anche da altri) di aggregazione per Patti confinanti.

⁹ Per la verità, tutta l’enfasi sullo sviluppo sostenibile posta nei documenti ufficiali, compreso il recente *feeling* operativo con l’Agenda 21, non produce riscontri così immediatamente individuabili nell’elenco dei progetti finanziati dai diversi Patti, che riguardano, fondamentalmente, strade e viabilità in genere, infrastrutture e reti tecnologiche (acquedotti, fognature), ristrutturazioni e riqualificazioni di edifici e spazi pubblici. Una serie di interventi, insomma, non poi così diversi dai tradizionali lavori pubblici dei Comuni.

¹⁰ Sul versante occupazionale, c’è chi ultimamente ha avanzato stime trionfalistiche (migliaia di posti di lavoro creati), ma di fatto non ci sono cifre precise: esiste, invece, un *Atlante dei Patti territoriali*, pubblicato dalla Provincia, ricco di dati sui caratteri socio-economici dei diversi Patti. I numeri a livello nazionale evidenziano, per la verità, un basso livello di efficienza dei Patti: 150.000 euro il costo medio di creazione di un posto di lavoro attraverso i Patti territoriali, contro una media europea attorno ai 75.000 euro (fonte: «Il Sole 24 Ore»).

Tra i punti deboli che rallentano (o hanno rallentato) il funzionamento dei Patti territoriali si possono menzionare i ritardi nei finanziamenti e la complessa stratificazione di norme da cui devono dipendere, aggravata dalla frammentazione delle responsabilità e della gestione fra molte amministrazioni diverse. Si tratta degli stessi rilievi critici, tra l'altro, mossi da alcuni sindaci intervistati, benché la maggioranza di essi abbia preferito invece sottolineare la positività dei Patti, ritenuti strumenti concreti, in grado di stimolare una visione concertata e condivisa dello sviluppo locale e di scongiurare finanziamenti «a pioggia».

È una strada straordinaria per programmare il territorio in funzione dello sviluppo locale. Noi nel Patto abbiamo costruito un tavolo abbastanza credibile di condivisione dei progetti. Si tratta di una forma di governance diversa dal governo dell'area metropolitana, è più una forma di concertazione tra enti pubblici diversi e tra enti pubblici e sistema locale. Questa è una ricchezza per il nostro territorio e per tutta la provincia.

L'impressione è positiva. È un fatto molto concreto e i sindaci hanno bisogno di concretezza.

È uno strumento molto interessante perché obbliga alla concertazione sul territorio e condiziona il reperimento dei fondi alla concertazione. Non sono più fondi dati semplicemente a pioggia.

L'opinione è molto buona: i comuni insieme hanno lavorato benissimo.

È molto importante. Abbiamo un continuo colloquio con gli altri comuni del Patto territoriale. Si stanno creando delle sinergie e tanti progetti per rivitalizzare il territorio.

La mia opinione è positiva anche se lo strumento va ancora rodato per garantire dei risultati. Le analisi fatte e il confronto tra soggetti sono molto buoni, ma l'attuazione pratica è un po' lunga. Sarebbe meglio pensare a un Patto a diverse velocità, in modo da consentire ad alcuni settori o interventi di partire prima e ad altri dopo. La concertazione è un ottimo strumento.

Siamo a buon punto, i Patti sono stati una buona opportunità, anche se esiste un briciolo di diffidenza l'un con l'altro (e quindi alcune volte si ha l'impressione che un progetto venga approvato all'unanimità soltanto perché non dà fastidio a quello di qualcun altro).

L'iniziativa è buona nelle sue intenzioni, meno nei risvolti concreti. È un po' un'iniziativa con il fiato corto.

La mia opinione sul Patto territoriale è di perplessità a credere nello strumento. Adesso spero in bene.

Ci sono sempre problemi di discrepanze politiche che ci penalizzano: abbia-

mo un'amministrazione di destra e perciò non abbiamo ottenuto soldi dalla Provincia.

È una mezza presa in giro. L'unico risvolto positivo è che ci ha fatto collaborare, ci ha fatti conoscere l'un l'altro, ma in sostanza ha portato pochi fondi; dei 100 miliardi di lire previsti alla fine ne sono arrivati solo 30: si poteva farlo attraverso altre strade, senza fare cento riunioni inutili.

L'AGENDA 21

Lo strumento dell'Agenda 21 (ideato dalla Conferenza di Rio del 1992, come piano ad adesione volontaria per uno sviluppo sostenibile locale per il XXI secolo) si è sviluppato negli anni a livello provinciale e comunale. Nel caso torinese, la costruzione dell'Agenda 21 si è andata strutturando su due livelli: uno «metropolitano» (facente capo ai tavoli di concertazione avviati da Torino Internazionale), l'altro «extra-metropolitano» (con riferimento ai Patti territoriali della provincia).

Nel periodo compreso tra giugno 2000 e dicembre 2001, 300 attori diversi (rappresentanti di un centinaio di comuni e di sei comunità montane, oltre ad associazioni di categoria e del terzo settore) si sono riuniti per formulare un Piano d'azione (presentato a gennaio 2002) strutturato su quattro assi strategici: processi produttivi e consumo del territorio, popolazione e risorse naturali/agricole, sostenibilità dei sistemi di trasporto, coesione sociale. Negli ultimi tempi, il percorso dell'Agenda 21 si è avvicinato in modo significativo a quello dei Patti territoriali: è stato, tra l'altro, sottoscritto un protocollo comune, relativo a «Sviluppo locale sostenibile, pari opportunità ed equità sociale», che dovrebbe servire a raccordare i progetti previsti dai due strumenti di governance.

Rimangono, per la verità, alcune criticità evidenti: l'elevata complessità dei temi affrontati – con relativa difficoltà a comprendere contenuti e metodi del processo cui si sta partecipando –, che finisce inevitabilmente per disincentivare la partecipazione (in Provincia si sta perciò pensando, in proposito, a forum formativi per operatori pubblici); la difficoltà – almeno su certe questioni – a conseguire risultati nel breve-medio periodo, ma anche a dare visibilità ai risultati raggiunti.

Soprattutto, pesa negativamente sull'Agenda 21 l'assenza di qualunque piano finanziario preciso, mentre anche i finanziamenti acquisiti (come quello recente della Regione, pari a circa 13 milioni di euro) non si sa al momento che seguito avranno. Così, di fronte a un gran numero di tavoli di concertazione (spesso sovrapposti e ripetitivi), i diversi sindaci tendono a indirizzarsi là dove almeno sono previsti fondi e mezzi concreti per la realizzazione dei progetti (e quindi non Agenda 21). Tra i sindaci intervistati, alcuni hanno francamente ammesso di non aver ancora capito – malgrado la partecipazione a più incontri – quali siano gli obiettivi, tanto da par-

lare dell'Agenda 21 come di uno strumento di pianificazione decisamente «debole». Non mancano però coloro che invece le riconoscono un'importanza strategica, inserendo nei propri Piani (del traffico, per esempio) temi e obiettivi di sostenibilità.

Abbiamo partecipato e apprezzato l'iniziativa, che dovrebbe aprire spiragli verso la sostenibilità. Non abbiamo ancora un'Agenda 21 comunale perché non ci siamo riusciti, ma ci stiamo attivando.

Abbiamo partecipato e stiamo costruendo anche un'Agenda 21 comunale. È uno strumento molto utile perché potrebbe porre le basi concrete per lo sviluppo sostenibile. Uno sviluppo slegato da analisi ambientali alla lunga si paga.

Abbiamo partecipato a quella provinciale e abbiamo una nostra Agenda 21 locale, di cui abbiamo iniziato a recepire gli obiettivi nel Piano urbano del traffico.

Abbiamo aderito fin dall'inizio. Sono state fatte delle buone scelte, adesso bisogna attuarle. Abbiamo un Piano d'azione locale, insieme ad altri comuni.

È uno strumento debole: non si capisce esattamente quale sia il suo fine. È tutto molto generico e va strutturato.

Potrebbe anche diventare un buono strumento di coordinamento fra i tanti altri strumenti.

Sono abituato a essere molto concreto. Partecipo dove ci sono le condizioni per fare. Ai cittadini bisogna dare risposte, non dichiarazioni di intenti. Partecipo ad Agenda 21 in modo amorfo.

Abbiamo partecipato a una o forse due riunioni, in qualità di uditori doverosi; e basta.

ALTRI PROCESSI DI GOVERNANCE¹¹

Il Programma di gestione rifiuti della Provincia di Torino [cfr. anche la scheda nella Seconda parte di questo *Rapporto*] ha l'obiettivo di individuare i siti più adatti a ospitare un nuovo impianto di incenerimento dei rifiuti e una nuova discarica. Nel marzo 2000 si è aperta una fase di confronto, per definire criteri con-

¹¹ Su questi processi non abbiamo chiesto le opinioni dei sindaci perché finora mai direttamente coinvolti (nel caso del Piano territoriale di coordinamento e, per la maggior parte, anche nel caso dell'individuazione dei siti per l'inceneritore).

divisi tra consorzi e aziende di igiene ambientale, amministrazioni, comunità locali. A dicembre 2001 questo processo si è concluso, producendo una graduatoria di siti (su cui avviare le valutazioni di impatto ambientale) nonché linee guida per il futuro accordo tra gestore degli impianti e comunità ospitanti (per garantire loro una serie di vantaggi, possibilità di controllo, garanzie, compensazioni). Si tratta certamente di un caso di governance in cui l'aspetto partecipativo «dal basso» (dei saperi «non esperti») ha assunto grande rilievo, in termini sia di comunicazione e informazione, sia di responsabilizzazione complessiva degli *stakeholders* locali sul tema dei rifiuti.

Il Piano territoriale di coordinamento (PTC), pur previsto già nella legge 142 del 1990 e lungamente atteso dalla maggioranza dei sindaci piemontesi¹², è stato adottato dal Consiglio provinciale torinese solo nell'aprile del 1999 e sta ancora aspettando l'approvazione regionale (il forte ritardo rischia di farlo invecchiare prima ancora che diventi operativo). L'obiettivo del Piano, comunque, sarebbe di formulare indirizzi, direttive e prescrizioni per i Piani regolatori comunali nei seguenti campi: sistema urbano, rapporto città-campagna, trasporti, formazione-informazione, beni naturali e culturali. In particolare, richiamando l'attenzione dei comuni su alcuni aspetti che i Piani regolatori devono necessariamente curare: limiti di edificabilità, territori a rischio idrogeologico, direttive sulle infrastrutture viarie, definizione di parchi e zone industriali.

La prima fase del PTC è stata caratterizzata dalla cosiddetta «mosaicatura» informatica dei 315 Piani regolatori comunali, uniformando legende, glossari, regole di redazione: questa è, ovviamente, la base di partenza per poter poi connettere tra loro i diversi Piani regolatori, potendo evidenziare, ad esempio, eventuali contraddizioni tra gli strumenti previsti da comuni limitrofi.

I sindaci da noi contattati non sono stati finora coinvolti nel processo per la redazione del PTC, tuttavia si è potuto rilevare il loro consenso a questa operazione di coordinamento dei Piani regolatori: quelli dei vicini, in genere, vengono «subiti», raramente si riesce a dialogare in modo efficace («*Non parliamo poi di quando il vicino è Torino*») anche a causa di atteggiamenti campanilistici o delle scarse comunicazioni e risorse disponibili. Il PTC, dunque, potrebbe assumere il ruolo di strumento tecnico, in qualche misura *super partes*, provando, al tempo stesso, a indurre un processo di concertazione per superare i problemi di rapporto tra singoli comuni.

¹² In un'indagine di quasi dieci anni fa tra sindaci e funzionari comunali del Piemonte, tre quarti dei rispondenti dichiaravano di valutare negativamente l'assenza di un Piano territoriale di coordinamento, in quanto fonte di incertezza per i Piani regolatori comunali e per le amministrazioni locali. Cfr. Davico 1993.

COME COORDINARE TUTTI QUESTI STRUMENTI?

In questa fase l'area torinese abbonda di strumenti di governance (tutti, tra l'altro, relativamente nuovi); si tratta di un caso praticamente unico, non essendoci oggi in Italia altre metropoli in cui siano in corso, contemporaneamente, un Piano strategico, una Conferenza metropolitana e un'Agenda 21. Tutto ciò è certamente sintomo di vivacità da parte delle istituzioni e dei vari attori locali, oltre che risorsa strategica per lo sviluppo futuro dell'area. Tuttavia, non ci si può nascondere il rischio costante di sovrapposizioni tra diversi strumenti, i cui interessi e competenze sono spesso simili (ad esempio, di questioni ambientali o di mobilità si occupano tutti e tre i citati strumenti), finendo col creare più competizioni che sinergie, inutili ripetizioni e «doppioni», a scapito dell'efficacia e dell'efficienza complessiva dei processi.

Alcuni tra i promotori dei vari strumenti di governance, peraltro, dimostrano di avere coscienza di tali rischi; non a caso, in talune circostanze si è deciso di razionalizzare, ad esempio utilizzando Torino Internazionale anche come «braccio operativo» della Conferenza metropolitana oppure cooperando tra Piano strategico e Agenda 21 in materia di ambiente naturale. In altri casi, però, si seguono sentieri paralleli, senza occasioni di percorso comune.

A proposito del rischio di sovrabbondanza di strumenti di governance e tavoli di concertazione (con le relative confusioni e «repliche» di temi e dibattiti), i sindaci da noi intervistati si sono sostanzialmente divisi in tre schieramenti. Il primo è quello degli «ottimisti», di coloro cioè che non individuano rischi particolari, ritenendo anzi l'abbondanza una ricchezza.

La numerosità di strumenti è un'opportunità, non un rischio. Nessun comune è un'isola felice avulsa da problemi più generali. Tutte le crisi, occupazionali, ambientali, sono di area, mai legate ai singoli comuni.

Penso che Torino Internazionale e i Patti territoriali siano cose ben distinte. Per gli altri non saprei.

La possibilità di confusione c'è, però ognuna di queste cose ha una sua motivazione ben precisa.

No, non c'è rischio di sovrapposizione se si segue il modello tipo SMAT, dove c'è stata chiarezza e si sono ottenuti enormi vantaggi per la tariffazione.

Altri sindaci, invece, paventano effettivamente la possibilità che la pluralità di strumenti di governance possa creare seri problemi di coordinamento (e quindi di inefficacia).

Si rischia di vanificare o comunque di rendere meno efficace una parte di lavoro che potrebbe sortire risultati migliori se fosse gestita in un unico mo-

mento di coordinamento. Più momenti nascono magari con finalità specifiche, poi si allargano e vanno inevitabilmente a invadere territori che dovrebbero essere o sono di competenza di altri momenti organizzativi, vanificandoli. Soprattutto, in quegli spazi di sovrapposizione si vanno a insediare i più litigiosi, quelli che approfittano di certe circostanze di mancanza di coordinamento impositivo.

Sì, c'è un po' di confusione, anche se si insiste in ambiti diversi. Bisognerebbe un po' chiarire... Si rischia di non capire più bene a cosa si partecipa e a cosa no.

In effetti il problema è stato sollevato tra Torino Internazionale e Conferenza metropolitana, dato il rischio di ripetizioni nelle discussioni. La Provincia dovrebbe coordinare tutti gli strumenti.

Il rischio più grande è che si perda credibilità degli strumenti, per saturazione. Soprattutto l'Agenda 21 corre questo rischio.

Le sovrapposizioni sono un segno di assenza di governo della politica.

Infine, alcuni sindaci, a prescindere dai problemi di coordinamento/sovrapposizione, esprimono forti perplessità sulla bontà dei vari strumenti in sé.

Sono tutte iniziative belle a livello teorico. Ma mi sembrano a rischio di perdita di tempo. I cittadini vogliono solo che i servizi funzionino.

Più che altro vedo il rischio di inefficacia. Da tanti anni esistono questi strumenti e non ci sono stati cambiamenti. Tanti bei progetti sulla carta, ma di concreto non vedo nulla.

Spesso ho la sensazione che siano più vetrine che altro, vetrine per chi li promuove, chi partecipa subisce. Meglio partire dal concreto e discutere su quello. Dietro a questa sorta di «pensatoio», dove tutti hanno ragione, dove tutti pensano... ci sono i cittadini che ci chiedono risposte, e i tempi tra pensatoi e risposte sono molto diversi.

Magari se si facessero dei tavoli più centrati sul territorio sarei più disposto a parteciparvi. Non ho fiducia in questi grandi progetti.

Sono sistemi poco utili e democratici: è una falsa democrazia, in realtà tutto è già stato deciso. Meglio l'autorevolezza di Provincia e Regione, che propongono soluzioni. Noi abbiamo poco tempo per partecipare a tutti questi incontri.

In ogni caso, sulla necessità di individuare con precisione soggetti capaci di coordinare e governare i processi in atto concordano quasi tutti i sindaci: la maggior parte ritiene la Provincia l'ente più adatto per tale compito, altri pensano piuttosto alla

Regione o, ancora, alla stessa Conferenza metropolitana (come luogo che riassume in sé anche gli altri), a Torino Internazionale, oppure ancora a strumenti nuovi da crearsi ad hoc.

Emerge diffusamente, comunque, l'auspicio di evitare che i diversi tavoli siano «slegati» tra loro, per un qualche tipo di sintesi almeno su decisioni e progetti, scongiurando il rischio di sovrapposizioni o di implementazioni a velocità diverse.

A un certo punto bisogna portare a sintesi tutto quello che si sta facendo. Questo serve anche a capire se ci sono le condizioni per avere un sistema più strutturato di governo. Non serve un altro ente: Regione, Provincia, Comuni vanno bene.

Occorre trovare un punto di sintesi: forse la Conferenza metropolitana o un nuovo livello istituzionale.

Serve una figura di coordinamento, figura che senta i Comuni e delinei l'area metropolitana, altrimenti tutto sembra astratto. Ci dovrebbe essere un ufficio di riferimento.

La Provincia dovrebbe stimolare e promuovere la crescita dei territori, anche quelli meno favoriti che altrimenti rischiano l'abbandono totale. Ci sono troppi territori che vengono lasciati andare.

Dovrebbe intervenire la Provincia, ma in modo serio, concreto, coerente, efficace; invece di preoccuparsi solo di mantenere i propri spazi vitali all'interno di tutto.

La Provincia sta dimostrando di avere un ruolo di traino e coordinamento strategico, ma c'è il rischio di sovrapposizioni. La Regione non saprei che ruolo potrebbe avere: non l'ho mai vista a questi tavoli.

La Regione deve solo avere il potere di gestire alcune questioni come ferrovie, strade, eccetera. Deve essere un organo legiferante. La Provincia invece dovrebbe avere un ruolo di coordinamento e di garanzia (dell'equilibrio tra comuni piccoli e grandi).

Nell'area metropolitana la «testa» dovrebbe essere Torino e nessun altro ente. La Provincia potrebbe avere un ruolo di coordinamento tra l'area metropolitana e gli altri comuni della provincia. La Regione dovrebbe fare lo stesso nei confronti delle altre province.

Dovrebbe esserci un coordinamento da parte della Regione per evitare competizioni fra area metropolitana e provincia. È buono, in questo senso, il lavoro fatto da Torino Internazionale.

COMPETERE O COOPERARE?

La difficoltà di coordinare i diversi processi di governance è anche conseguenza di atteggiamenti spesso tutt'altro che collaborativi tra enti e istituzioni diverse, con frequenti contrasti e conflitti e una certa tendenza a «segnare il territorio» (in termini simbolici, ma anche di tutela del proprio potere) invece di aprirsi alla cooperazione.

Nel caso dei comuni dell'area metropolitana, ad esempio, esiste l'evidente problema di individuare la strada migliore per conciliare gli interessi delle comunità locali con quelli di area ampia (la metropoli). Questo stesso tipo di contraddizioni, peraltro, si ritrova a livello di relazioni tra singoli comuni; nel caso dei rapporti con Torino, poi, l'asimmetria di forze produce quasi sempre nei sindaci dell'hinterland un senso di vera e propria impotenza e di impossibilità a dialogare direttamente (se non proprio «alla pari»). Nonostante si ammetta che i rapporti sono andati migliorando negli ultimi anni, secondo diversi sindaci il Comune di Torino non sembra ancora particolarmente orientato a imboccare davvero la strada della cooperazione con i comuni metropolitani, lasciandosi definitivamente alle spalle ogni tipo di velleità impositiva per assumersi invece tutte le responsabilità derivanti dal proprio ruolo guida. Ma non c'è solo un problema con il capoluogo: il difficile rapporto tra grandi e piccoli tende a riproporsi anche tra i diversi centri della cintura.

Torino dovrebbe crederci, ma non sempre è stato così. La città dovrebbe convincersi del suo ruolo centrale nei confronti dell'area metropolitana. Solo così si potrebbero costruire grosse condizioni di collaborazione dal basso: sui servizi, sui trasporti. Spesso ho la sensazione che ci sia grande capacità propositiva dei Comuni e meno da parte di Torino. Spesso i Comuni della cintura sono stati utilizzati, non lo dico per vittimismo.

Ci vorrebbe più volontà da parte di Torino, che poco tiene conto dei più piccoli. Non si progetta insieme, bisogna solo prendere atto di cosa decide Torino.

È difficile, perché i problemi sono completamente diversi; e i comuni grandi fanno la parte dei leoni.

È un grande problema. Nei servizi, i comuni grandi sono molto più forti e chi viene ad abitare qui dalla grande città vorrebbe avere lo stesso livello di servizio, cosa impossibile per problemi di costi. Bisognerebbe poter omogeneizzare i costi affinché anche i comuni più piccoli vi possano accedere.

Bisogna dimostrare con i fatti la pari dignità di tutti i comuni, trovando degli accorgimenti, dei coefficienti di correzione che alzino il peso in modo tale

che possano essere anche ascoltati i piccoli comuni. Oppure bisognerebbe creare un tavolo dei piccoli e un tavolo dei grandi comuni, mantenendo questa divisione tra piccoli e grandi (che hanno problemi diversi).

Ciò su cui tutti i sindaci sembrano concordare è la necessità di introdurre nei processi di governance (e nella stessa definizione dell'area metropolitana) criteri di differenziazione. Oltre all'ipotesi di distinguere per dimensioni, ancor più consensi sembra raccogliere l'idea di differenziarsi per zone: ogni parte dell'area metropolitana – affermano in parecchi – presenta suoi propri caratteri, problemi e obiettivi, nonché (come vedremo tra breve) una tradizione di rapporti particolarmente intensi con gli altri comuni dell'area. Dunque, più che quella di un unico oggetto denominato «area metropolitana», tende a emergere l'ipotesi di diversi raggruppamenti, un po' sulla falsariga di quanto avvenuto con i Patti territoriali.

Bisognerebbe creare dei tavoli di confronto per aree (nord, sud, eccetera) su questioni specifiche: i problemi tra Chivasso e Settimo sono diversi da quelli tra Moncalieri e Trofarello, quindi è bene fare tavoli tecnici per aree omogenee.

Una realtà come la nostra, che ha la presunzione di definirsi metropoli, deve fare un ragionamento di area metropolitana totale (devono esserci delle linee guida generali). Ma poi per lavorare bisogna dividersi in comparti, perché i problemi sono diversi a seconda delle zone.

L'area metropolitana è composta da diversi contesti: Torino, la collina, la zona ovest, sud e nord. Le linee di sviluppo devono essere generali, la traduzione in attività deve essere «per comparti». Altrimenti non funziona.

Ritengo che vadano creati tavoli di discussione centrati su determinate aree omogenee. Inutile una Conferenza di servizi metropolitana, meglio creare più poli.

Sul come organizzare ed (eventualmente) suddividere l'area metropolitana non sempre i sindaci concordano; un aspetto su cui invece converge la maggioranza è che, sul piano del metodo, occorra passare da una logica di tipo competitivo a una collaborativa – basata su un rapporto di sostanziale reciprocità. Il che rappresenterebbe senz'altro una svolta strategica, con ricadute, pur non immediate, benefiche per i comuni metropolitani.

Occorre ragionare in termini di investimento per il futuro. Mettere insieme gli interessi oggi forse conviene poco, ma la prospettiva futura è di grande convenienza per tutti.

L'esigenza di mettersi insieme deve nascere dal basso; non si può costringere nessuno a farlo. Basterebbero leggi adatte a incentivarla, premiando i comuni che si associano.

Bisogna collaborare in decisioni «reciproche». Se non facciamo così le nostre realtà verranno spazzate via. Ogni sindaco pensa che al di là delle colonne d'Ercole dei suoi confini non ci sia più nulla, ma non è così.

Se viene fuori che governo metropolitano vuol dire mettersi d'accordo per risolvere problemi comuni, va bene. Non deve però essere un qualcosa che interferisce nel «locale». E non deve diventare un altro ente impositivo. Mettersi insieme vuol dire anche fare forza sugli enti superiori.

Ci sono troppi campanilismi. Di fronte a una carenza di organico la cosa migliore è consorziarsi. Il problema è che tutti sono troppo concentrati sul proprio orticello.

QUESTIONI DI METODO E DI DEMOCRAZIA

A proposito del metodo di lavoro migliore per mettere in atto processi e strumenti di governance, emerge dalla letteratura un ampio ventaglio di modelli (Metrex 1999, Bobbio 2002): da quello, a un estremo, di un'autorità metropolitana legalmente costituita e con pieni poteri decisionali, vincolanti per i livelli comunali, a un altro, invece, decisamente informale, caratterizzato da associazioni volontarie tra comuni (magari su specifiche tematiche), con mandato consultivo, per trattare questioni generali della pianificazione, senza assumere decisioni impositive o vincolanti per nessuno.

Ai sindaci è stato chiesto di esprimersi su quelle che ritengono le modalità più adatte a prendere decisioni di livello metropolitano. Contrariamente a quanto ci si potrebbe attendere – sentendo oggi spesso magnificare «flessibilità» organizzativa e «informalità» dei luoghi di confronto –, la maggior parte dei sindaci giudica preferibile lavorare in contesti strutturati e formalizzati: per poter prendere decisioni efficaci e, quindi, impiegare il tempo in modo efficiente («Se no, si rischia solo di fare tante chiacchiere»).

D'altra parte, un certo numero di sindaci sembra privilegiare, invece, contesti di discussione a bassa strutturazione, snelli, informali, ad adesione volontaria, più consultivi che decisionali. Per loro la preoccupazione prevalente è di non produrre l'ennesimo apparato burocratico, con conseguente pesantezza di ruoli, procedure e incombenze varie.

Sicuramente deve esserci un organismo elastico e snello, non troppo burocratizzato, ma con un forte peso decisionale. Altrimenti è inutile farlo. Basta con i luoghi di discussione in cui si perde solo tempo. Penso che tanti sindaci di discutere si siano veramente stufati, vorrebbero avere l'immediatezza della scelta, ma senza che venga imposta.

Visto che, a livello di area metropolitana, c'è una vera esigenza di prendere delle decisioni con valore reale e non solo orientativo, bisognerebbe andare verso una strutturazione forte, trasferendo alcuni poteri dagli enti locali a queste sedi. Altrimenti continueranno le scelte disastrose, prese separatamente dai vari enti.

Un contesto informale non mi interesserebbe. Sarebbe meglio ridurre le tematiche in discussione, ma lavorarci in modo più strutturato.

Meglio contesti formali, per poterli coordinare di più e non lasciare tutto alla buona volontà dei partecipanti. Non dovrebbe essere una struttura troppo rigida, bensì flessibile e aperta; si dovrebbe partire da confini ben definiti, magari variabili, ma ben definiti di volta in volta. Come sono le comunità montane.

Il contesto dovrebbe essere strutturato, purché ci si arrivi passando per ambienti informali. Con la legge 142 nell'area metropolitana non è successo niente. Va fatto un tavolo informale che si costruisce il suo tavolo strutturato. Per decidere ci vuole qualcosa di strutturato, ma non funziona se viene calato dall'alto: va costruito dal basso.

Più strutturati è meglio. I politici sono già troppo spesso abituati a parlare di aria fritta. Bisogna lavorare per obiettivi, scegliere una via e seguirla.

Meglio un servizio strutturato, diviso per settori specifici.

Ci vorrebbe un minimo di struttura, ma poca. Eviterei grandi strutture burocratiche e poltrone in eccesso. Non c'è bisogno di un nuovo carrozzone.

Meglio contesti informali e attivati solo all'occorrenza. I tavoli strutturati diventano pesanti. Meno c'è rigidità, meglio è.

Per molti anni dovremo pensare a una situazione poco strutturata, funzionante per «problemi». Come è stato fatto per la SMAT, in termini di meccanismi decisionali: ogni comune ha un suo peso.

Meglio un contesto informale. Esistono già altre strutture che funzionano, non ne va creata una nuova. Inoltre ci vorrebbe elasticità nelle decisioni: non dovrebbe essere utilizzato il voto a maggioranza (assoluta o meno) come modo di raggiungere le decisioni, non sempre è un sistema buono.

Fin qui abbiamo potuto verificare le opinioni dei sindaci dell'area torinese sostanzialmente a proposito di questioni legate all'idea (tipica della governance) di una collaborazione tra diversi enti e istituzioni, attorno a tavoli di discussione e di decisione.

Ma cosa pensano i sindaci di quell'altra dimensione – sempre presente nel concetto di governance – legata al coinvolgimento della società civile, degli interessi organizzati, dell'opinione pubblica locale? Dalle interviste emerge un quadro quanto mai variegato circa attitudini, prassi consolidate nei diversi comuni, posizioni e idee dei sindaci. In sintesi, comunque, le tipologie prevalenti di coinvolgimento dell'opinione pubblica (orientate qui secondo una logica decrescente rispetto al coinvolgimento nel momento decisionale) sono le seguenti:

- iniziative in cui si chiede a tutta la cittadinanza di esprimere un'opinione vincolante (come nel caso di referendum, strumento segnalato, a dire il vero, da un unico sindaco);
- tavoli di concertazione (o consimili strumenti) in cui vengono coinvolti particolari segmenti di popolazione (di solito rappresentanti di interessi organizzati, associazioni, eccetera), ma spesso con discrete aperture sul piano decisionale;
- consultazione di tutta la popolazione (con indagini, sondaggi), ma senza alcun automatico effetto diretto sul momento decisionale;
- incontri estemporanei, tipo assemblee pubbliche aperte a tutta la popolazione (specie su particolari progetti), ma esclusivamente finalizzate a «tastare il polso» ai cittadini;
- semplici comunicazioni unidirezionali, dall'amministrazione verso i cittadini, per tenerli al corrente dei progetti in cantiere, delle decisioni, o ancora a fini persuasivi (ad esempio, per ammorbidire situazioni conflittuali).

Una volta feci un referendum per chiedere il parere dei cittadini sullo spostamento della stazione ferroviaria fuori dal centro.

Finora abbiamo un po' difettato, anche se abbiamo cercato di mettere in piedi una sorta di «cabina di regia» con i privati. Risultati: circolazione e ricchezza di idee, creazione di associazioni specifiche per la gestione e il coordinamento del PRUSST. Per il Patto territoriale abbiamo avuto contatti con 300 operatori privati.

Noi abbiamo variato lo statuto inserendo un capitolo apposito per la partecipazione. Coinvolgiamo tutte le associazioni e stiamo istituendo una consulta dei comitati di quartiere, che sono utili per darci informazioni, per operare scelte e per fare osservazioni.

C'è dialogo costante con i soggetti del settore commerciale. Con i soggetti degli altri settori no, perché non sono ancora così presenti nel nostro territorio.

Il coinvolgimento è indispensabile su questioni specifiche: ad esempio per il Piano degli orari, il Piano del commercio, il Patto territoriale abbiamo compiuto indagini preliminari per studiare le esigenze dei cittadini, degli utenti del commercio fisso e ambulante, delle varie fasce della società. Inoltre abbiamo un contratto con un'agenzia di sondaggi, che misura nel tempo il gra-

do di soddisfazione dei cittadini sui servizi erogati: non ci si può limitare a sentire cosa dicono gli amici al bar, occorrono strumenti più sistematici per assumere le decisioni.

Per la vicenda dell'alta capacità abbiamo organizzato riunioni zona per zona, incontrando poi i cittadini anche singolarmente, per illustrare il Piano degli espropri. C'è stata molta partecipazione e grande disponibilità; nessun comitato contrario. Questi momenti di coinvolgimento vanno studiati bene nella forma e dovrebbero essere organizzati soprattutto quando le scelte comportano costi a carico della cittadinanza (refezioni scolastiche, raccolta rifiuti e differenziata).

Ci è capitato di coinvolgere l'opinione pubblica, anche se non in modo sistematico; l'abbiamo fatto soprattutto in alcuni ambiti dove il tipo di problema lo richiedeva: Turismo Torino, Patto territoriale, creazione di un distretto industriale. Pensiamo di farlo in futuro in modo più sistematico.

Più che dire la loro, molti cittadini chiedono solo di essere informati e tanti rifuggono il coinvolgimento. Il coinvolgimento attivo è peraltro difficilissimo. La gente è disponibile a partecipare. Purtroppo la politica cambia idea troppo spesso.

Non organizziamo assemblee, bensì contatti mirati con rappresentanti di cittadini (associazioni, eccetera). Siamo molto aperti a sentire la gente.

Abbiamo usato i giornali locali per la comunicazione ai cittadini, ma avremmo potuto fare di più. Non abbiamo fatto un nostro foglio di informazione del Comune. Oggi lo farei. Comunque i cittadini sanno costantemente cosa stiamo facendo.

Nessuna iniziativa precisa, ma da quello che sentiamo la gente è favorevole ad alcuni progetti, mentre c'è sempre qualcuno contrario per il traffico e per la minore tranquillità. Abbiamo comunque in programma una presentazione pubblica di alcuni progetti.

Cerchiamo di dare molte informazioni. Il momento migliore è l'approvazione del bilancio, che poi diventa il momento per tirare fuori tutti gli argomenti.

Naturalmente, ci sono anche i sindaci sostanzialmente contrari, che rifuggono quella che appare loro una sorta di «ideologia» della partecipazione a tutti i costi. Convinti della sostanziale bontà ed efficacia della democrazia rappresentativa, questi sindaci sembrano soprattutto voler richiamare la classe politica locale a una forte assunzione di responsabilità, facendosi carico di tutte le criticità decisionali legate al proprio compito istituzionale senza cadere nella facile scorciatoia del «fare partecipazione». Tanto più che – alla prova dei fatti – non sempre la società civile si rivela poi così «avanzata» rispetto alla classe politico-amministrativa.

Tante occasioni di partecipazione sono solo una «furbata» (vedi il caso dell'inceneritore) per evitare di prendersi la responsabilità di decidere.

L'opinione pubblica è interessata a soddisfare i bisogni più bassi: avere i servizi necessari. La maggior parte delle volte il cittadino non è interessato, non dico ai servizi della sua città, ma neanche a quelli offerti nella sua frazione o quartiere, gli importa soltanto di quelli sotto casa.

Fino a poco tempo fa si pensava che la parte politica fosse più arretrata rispetto alla parte sociale. Invece, soprattutto nel recente dibattito in Torino Internazionale, ho constatato come sia difficile superare logiche territoriali negative anche nella società civile: ad esempio, le associazioni di imprese preferiscono un coordinamento provinciale (anziché metropolitano) solo per pigrizia, perché finora è stato così.

Bisogna sorprendere spesso i cittadini con iniziative o servizi che non avrebbero richiesto, ma che alla fine apprezzano. I cittadini vanno educati e accompagnati verso le buone iniziative.

Per la verità, quanto detto sinora circa le idee dei sindaci in merito alla partecipazione dei cittadini riguarda quasi soltanto i comuni di taglia medio-grande. I primi cittadini dei piccoli centri, infatti, tendono in linea di massima a rifuggire gli strumenti partecipatori più strutturati, optando per approcci decisamente «empirici», spesso ritenendo più che sufficiente la prassi consolidata dei contatti informali e quotidiani con i concittadini: il problema di come e quanto coinvolgere l'opinione pubblica locale – sembrano affermare questi sindaci – non è affar nostro, riguarda i grandi comuni¹³.

Io non sono gran che «partecipativo», ma ho un rapporto molto vicino con tutti i cittadini. Il territorio è piccolo, le esigenze e i pensieri li percepisci per la strada, li percepisci dall'insegnante, dalla massaia. Ci sono poi anche momenti in cui io convoco i rappresentanti delle associazioni, del volontariato.

La nostra è una realtà piccola dove non ci sono segreti, ma organizziamo comunque molti incontri diretti con la popolazione, anche andando cascina per cascina.

Abbiamo già l'opposizione! Nei piccoli paesi è più facile avere contatti diretti con i cittadini. Io sono sindaco a tempo pieno e quindi ricevo molte perso-

¹³ È francamente curioso – dopo anni di dibattito teorico su governance, partecipazione, mediazione dei conflitti e degli interessi – che nulla di questo dibattito sembri aver prodotto qualche effetto sui sindaci dei piccoli comuni, insinuando ad esempio il dubbio circa le loro reali capacità di riuscire a coinvolgere tutta la cittadinanza: tentativo che appare davvero velleitario (sia pure in un comune di poche migliaia di abitanti) senza attrezzarsi con opportuni strumenti e sedi specificamente finalizzate alla consultazione dei cittadini.

ne: quasi sempre si tratta di richieste di servizi, ma io non sempre sono in grado di offrirli.

I piccoli comuni hanno poche risorse per avviare iniziative di coinvolgimento. Più di tanto, noi non abbiamo fatto. Comunque il problema non si pone: non siamo in monarchia, gli eletti hanno il mandato degli elettori, e questo basta.

Nei paesi piccoli il problema non esiste perché si riesce a incontrare tutti. Noi abbiamo 58 associazioni. Se c'è un progetto, due o tre mesi prima lo si comunica direttamente alle associazioni, che ci danno il loro parere.

I PICCOLI GRANDI PROGETTI DEI COMUNI

Al di là delle grandi questioni teorico-metodologiche legate alla governance (rapporti tra livelli amministrativi, tra enti e istituzioni diverse, eccetera) emerge una marcata sottolineatura della centralità della dimensione «quotidiana»; ovvero delle prassi, dei rapporti – nonché delle criticità – che caratterizzano la vita dei comuni (ciò su cui, tiene a precisare qualche sindaco, «saremo poi davvero giudicati dai nostri elettori»).

Proprio questa attività «ordinaria» è stata spesso enfatizzata dagli intervistati come prioritaria rispetto ai processi di governance (in cui pure molti di questi comuni sono coinvolti). Per alcuni sindaci la preoccupazione per le istanze poste dalla cittadinanza si traduce in un sostanziale rifiuto di molti strumenti di governance, dei quali si pensa che facciano «perdere tempo» e distolgano dalla missione principale (appunto, rispondere adeguatamente alle richieste dei cittadini). Altri sindaci sono invece più disponibili, ritenendo che un contributo decisivo al successo dei progetti di livello comunale possa venire proprio dalla capacità di dialogare e concertare con soggetti diversi.

I maggiori ostacoli ai rapporti di collaborazione tra comuni sembrano costituiti da campanilismo e gelosia dei sindaci per le proprie prerogative e il proprio ruolo storicamente egemone all'interno del comune. Aspetto, quest'ultimo, che per effetto delle riforme elettorali ha accresciuto il potere dei comuni, il rapporto fiduciario sindaco-cittadini, la personalizzazione della politica (talvolta al limite di un vero «culto della personalità»), eccetera.

Ogni sindaco intervistato ha comunque fornito un quadro sintetico dei principali rapporti esistenti tra il proprio comune e gli altri dell'area torinese (vedi tabella). Ne risulta, in primo luogo, che – come ovvio – la vicinanza fisica favorisce tali rapporti. Il fenomeno è di particolare evidenza nell'area nord (dove, tra l'altro, emerge l'importante riferimento di Settimo), ma anche nella zona collinare o tra i comuni della periferia ovest; a sud, viceversa, i rapporti tra comuni sembrano meno stretti.

Quadro sintetico dei principali rapporti tra comuni dell'area torinese

...segnala rapporti intensi  o particolarmente intensi  con...																										
Sindaco di...																										
	Borgaro	Caselle	Venaria	Brandizzo	Settimo	Leini	Volpiano	Chivasso	Gassino	Castiglione	Chieri	Pino	Baldissero	Pecetto	Moncalieri	Nichelino	Carmagnola	Poirino	Trofarello	Orbassano	Grugliasco	Collegno	Rivoli	Torino	Altri	
Borgaro																										
Venaria																										
Brandizzo																										
Settimo																										
Leini																										
Chivasso																										
Chieri																										
Pino																										
Gassino																										
S. Raffaele C.																										
Ivrea																										
Ivrea, Ciriè																										
Val Susa																										

Sono poi pressoché inesistenti i rapporti trans-capoluogo, ossia tra centri collocati agli antipodi dell'area metropolitana: è chiara, in questo caso, la presenza «ingombrante» (in senso fisico, ma anche simbolico) di Torino, con cui tra l'altro ben pochi comuni metropolitani intrattengono importanti e intensi rapporti.

Tornando alla questione del lavoro «quotidiano» dei sindaci, abbiamo provato a ricostruire un panorama dei principali progetti in corso in cui sia rintracciabile qualche elemento di governance (collaborazioni e contatti con altri comuni, con consorzi di comuni, con soggetti ed enti vari di rilievo metropolitano), qualche forma di coinvolgimento partecipativo «dal basso», eccetera.

È interessante rilevare che avendo noi chiesto ai sindaci di delineare un quadro sintetico su molte diverse aree tematiche, l'elenco scaturito da ogni intervista è davvero selezionato: i sindaci, insomma, non hanno parlato di tutti i progetti sul tappeto, ma solo dei più importanti tra quelli che si basano su collaborazioni con soggetti diversi. Cerchiamo, qui di seguito, di riassumere quanto emerso dalle interviste, per grandi aree tematiche.

■ **Strumenti urbanistici.** Non si può certo dire che in Piemonte esista una forte tradizione collaborativa tra singoli comuni: i più noti e rilevanti piani locali – i Piani regolatori generali – molto raramente vengono prodotti a livello intercomunale e quasi mai sono discussi con gli altri comuni, determinando così situazioni paradossali (ad esempio, l'area industriale di un comune confinante con un parco del comune vicino) proprio a causa della mancata comunicazione in fase elaborativa. Addirittura, spesso è quasi impossibile il semplice confronto tra due Piani regolatori, stanti le differenze di carattere progettuale, grafico rappresentativo, eccetera. Non a caso, come già ricordato, il primo passo per la creazione del Piano territoriale di coordinamento è stata proprio la «mosaicatura» dei diversi Piani regolatori.

La scarsa attitudine a collaborare tra comuni in occasione della definizione di un Piano regolatore viene d'altronde candidamente ammessa dalla gran parte dei sindaci. Sono ben pochi coloro che cercano – con fatica – di confrontarsi con i comuni vicini sui rispettivi indirizzi di piano: qualcuno, ad esempio, «*fa degli sforzi per integrarsi con i comuni circostanti, con consultazioni continue e molto interessanti*»; qualcun altro ha interpellato i comuni vicini su questioni più specifiche: «*Per la variante generale del Piano regolatore abbiamo sentito (come prevede la legge) anche i comuni contermini, la Provincia, le associazioni di categoria*»; «*Ci siamo confrontati con due comuni confinanti per la modifica del tracciato di una strada*»; «*Con altri comuni abbiamo solo verificato che non ci fossero incongruenze o conflitti fra piani*».

Per il resto, sembrano prevalere un po' dappertutto logiche particolaristiche, con difficoltà enormi anche solo a consultarsi con i vicini sulle rispettive scelte urbanistiche.

Non ci sono accordi con altri soggetti: abbiamo provato anni fa con i comuni vicini, ma sono gelosi e vogliono stare nei loro confini.

Abbiamo il Piano regolatore in sede di approvazione regionale; non abbiamo avuto altri rapporti con nessuno.

Non c'è stata concertazione: è già così difficile decidere a casa propria, figurarsi se si dovessero sentire altri... non abbiamo neanche preso in considerazione la scala più ampia.

Abbiamo adottato il nuovo Piano regolatore, ma per far questo non sono previsti degli incontri; ci sono stati in passato, ma noi abbiamo pagato e altri comuni... hanno raccolto i frutti.

Con Torino (ma non solo) è impossibile coordinare le scelte urbanistiche... manca la volontà di collaborare; mi auguro che in futuro non si ragioni più con questa ottica campanilistica, facendosi i dispetti fra comuni.

Diversa invece è l'esperienza nel caso di altri strumenti pianificatori, come i Piani di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST) oppure i programmi URBAN di rigenerazione socio-territoriale¹⁴. Qui la collaborazione dei comuni tra loro o con soggetti diversi è addirittura un presupposto necessario per ricevere i finanziamenti (secondo il cosiddetto «principio dell'integrazione»).

Nell'area metropolitana nord, ad esempio, si è sviluppato un PRUSST grazie alla collaborazione di Settimo e Borgaro tra loro (e con Torino, oltre che con l'Ente Parco del Po); gli stessi due comuni fanno anche parte di un programma URBAN (con tre comuni della seconda cintura: Volpiano, Leini, Brandizzo). A sud, si possono invece citare i casi del PRUSST che coinvolge Moncalieri, Nichelino e La Loggia o, ancora, il Piano integrato di sviluppo di Moncalieri e Trofarello.

In proposito, i sindaci di questi comuni si esprimono in termini quasi entusiastici, esaltandoli come esperimenti di successo nella cooperazione fra amministrazioni diverse finalizzata alla pianificazione di grandi aree. Va però rilevato come questo atteggiamento possa dipendere anche dal fatto che, in genere, si ha a che fare con progetti «positivi» (di riqualificazione e valorizzazione); sarebbe probabilmente ben diverso se si trattasse di strutture «sgreadevoli», come una discarica, una grande centrale energetica, una linea di trasporto a elevato impatto ambientale, eccetera.

¹⁴ I sindaci non hanno citato altre significative esperienze di pianificazione. Più o meno la metà dei comuni interessati dalla nostra indagine ha un Piano commerciale degli orari, per coordinare meglio l'offerta dei propri servizi, ma in soli quattro casi le questioni relative agli orari dei servizi sono state discusse con altri comuni: Grugliasco lo ha fatto con alcuni centri dell'area metropolitana, Leini anche con Torino, Gassino ha cercato di coordinare gli orari dei servizi socio-assistenziali, Chieri ha concertato con Torino gli orari dei trasporti su gomma e rotaia.

■ **Servizi essenziali e infrastrutture.** Negli ultimi dieci anni sono nati, in tutta la provincia, parecchi consorzi per la gestione di servizi, specie di quelli essenziali (acqua, gas, elettricità), ma anche assistenziali, ambientali (raccolta e smaltimento rifiuti)¹⁵. Tali esperienze sono ritenute in genere positive: anche chi si è lamentato degli elevati costi di adesione ai consorzi ha dovuto riconoscere che essi stanno funzionando abbastanza bene, costituendo una risorsa indispensabile per comuni che, da soli, non potrebbero certo produrre quei servizi. Si avverte spesso l'impressione, però, che la costituzione di consorzi locali sia stata quasi un passo obbligato, dovuto all'assenza di coordinamento di area vasta. Qualcuno ha parlato di una soluzione transitoria, in attesa che la Provincia si attivi per creare centri di erogazione di servizi su larga scala; altri, invece, hanno sottolineato come, forse, il recente slancio verso la creazione di una città metropolitana dipenda proprio dal fatto che ormai quasi tutti i comuni sono già variamente consorziati e associati.

Operazioni come la creazione di SMAT, poi, sono giudicate con molto favore da tutti i sindaci proprio perché si è ottenuto un complessivo miglioramento della qualità e dell'efficienza dei servizi, senza trascurare il necessario equilibrio nei rapporti tra grandi e piccoli comuni (impedendo ad esempio che Torino – nonostante la numerosità delle quote possedute – possa decidere da solo).

Molto problematiche risultano invece le questioni dei trasporti e della mobilità: qui si sente davvero la mancanza dell'agenzia metropolitana dei trasporti, già prevista per legge dalla Regione ma non ancora istituita. Diversi sindaci lamentano gravi carenze per quanto riguarda il sistema dei mezzi pubblici, specie per l'ostinazione (almeno così ritengono) di Satti e ATM nel non potenziare i collegamenti con il capoluogo (limitandosi ai soli orari scolastici); curiosamente, tenendo conto del pessimo servizio di collegamento tra parti diverse della cintura, solo un sindaco menziona anche la necessità di più mezzi pubblici verso i comuni limitrofi.

Qualcuno ne fa poi una questione politica («*ci sono state rifiutate le fermate per dissonanza politica del nostro comune*»), mentre i più ammettono l'esistenza di un problema di diseconomia del servizio che però, ritengono, andrebbe lo stesso affrontato e risolto con urgenza. In ogni caso, i rari tentativi di collaborazione tra Comuni, Provincia, Regione e società di gestione sono stati caratterizzati da abbondanti e ricorrenti difficoltà.

Con Torino e con l'ATM abbiamo contrattato (con successo) il prolungamento di una linea di autobus, migliorando non solo il collegamento con Torino ma anche quello interno al comune.

¹⁵ Tra le più importanti esperienze, i sindaci hanno ricordato: nell'area sud, il consorzio di 17 comuni per la gestione di energia elettrica e gas; a nord, la società consortile Provana, per servizi intercomunali di base, con 46 comuni medio-piccoli (sotto i 12.000 abitanti) dell'area canavesana; nell'area ovest, il consorzio per la raccolta rifiuti; a est, la comunità collinare, che gestisce raccolta rifiuti, polizia urbana, feste, promozione locale, eccetera.

Insieme ai comuni vicini abbiamo preso alcune iniziative per segnalare disagi nei trasporti pubblici. Con la Satti e con il Comune di Torino abbiamo tentato un dialogo per il potenziamento delle linee con il capoluogo, ma senza successo. Ci è stato risposto che questo non rientrava nelle loro priorità.

Con la Regione (Movicentro) abbiamo ottenuto l'aumento delle corse, e poi la triplicazione dell'utenza, quando inizialmente la linea avrebbe dovuto essere chiusa.

Aderiamo a Movicentro (con Regione, Ferrovie e altri Comuni): c'è in progetto un interscambio gomma-rotata, con l'obiettivo di sgravare il carico di auto sulla città.

Il nostro comune è ben servito da ATM e Ferrovie, salvo che nel periodo estivo in cui le corse vengono ridotte drasticamente e ogni anno dobbiamo fare delle battaglie. Inoltre avremmo bisogno di un collegamento dalla stazione all'area industriale, ma ATM non è disposta a garantire la linea e le società private chiedono prezzi troppo alti.

Con Provincia e Regione abbiamo contatti per la realizzazione di un parcheggio di interscambio per la linea ferroviaria Ciriè-Lanzo.

Con il Comune di Torino c'è concertazione sul metrò, ma è impossibile discutere di strade (ha una forza tanto evidente e tende a decidere anche per gli altri). Proficuo, invece, il coordinamento con la Provincia per le scelte sulle strade.

Avevamo chiesto a Torino una fermata del metrò, ma ci è stata rifiutata: certamente per motivi politici.

Le (scarse) iniziative di cooperazione tra enti locali riguardano soprattutto questioni legate al traffico e alla viabilità, con particolare attenzione per parcheggi, tangenziali, circonvallazioni (progetti su cui emergono non poche criticità: valga come esempio quello della tangenziale collinare o Gronda Est).

Abbiamo in progetto parcheggi e circonvallazioni. Abbiamo già stipulato un accordo di programma con Regione, Provincia e due comuni confinanti; è già in fase di progettazione.

Abbiamo rapporti con un comune confinante per la circonvallazione.

A noi interesserebbe molto discutere congiuntamente il problema della tangenziale nord, ma a tutt'oggi non è possibile.

Al tavolo di Torino Internazionale sto portando il problema della tangenziale est. Con la Provincia stiamo dialogando per la circonvallazione.

È iniziato il ragionamento riguardo alla Gronda Est (tangenziale est). La discussione è appena partita, con posizioni contrastanti. Manca però una figura di riferimento forte (Provincia, Regione).

Per la tangenziale non si sa con chi rapportarsi e questo blocca tutto il ragionamento. Io il progetto di tangenziale est l'ho visto a Chieri, in un incontro organizzato dal Rotary Club!

Stiamo portando avanti nell'ambito di Torino Internazionale e Conferenza metropolitana il discorso sulla tangenziale. L'unione fra comuni fa la forza.

Abbiamo collaborato con diversi comuni per il ripristino delle infrastrutture danneggiate dall'alluvione.

Abbiamo in progetto con un altro comune centri intermodali e parcheggi di interscambio, condivisi nella logica di area metropolitana.

Attraverso URBAN, abbiamo fatto un'ipotesi di collegamento trasversale (non Torino-centrica).

Il nostro Piano del traffico deve essere sempre confrontato con il Piano di Torino.

Abbiamo predisposto un Piano di viabilità con Rivoli e Torino. Ma, ad oggi, Torino non ha rispettato gli accordi.

L'unica volta che ho contattato un comune vicino per una piccola modifica nella viabilità mi è stato risposto di no.

Il mio fine è avere un'unica autorità che gestisca tutto il sistema dei trasporti dell'area metropolitana (tariffa unica, controllo di qualità unico...). Senza questo non c'è futuro.

■ **Servizi ambientali.** Nel campo della gestione dell'ambiente, l'esperienza più citata dai sindaci dell'area metropolitana è la partecipazione ai consorzi per la raccolta dei rifiuti solidi urbani e la raccolta differenziata (e, in qualche caso, anche al tavolo di lavoro per individuare i siti per nuovo inceneritore e discarica).

Pochi e positivi i commenti dei sindaci sul rapporto con questi consorzi e sul servizio da essi fornito; l'impressione è che non vi siano particolari situazioni problematiche: «Funziona molto bene, i servizi vengono forniti a tutti a tariffe uguali per tutti i comuni»; «Con il consorzio e con gli altri comuni abbiamo anche fatto opera di sensibilizzazione dei cittadini». Qualche rilievo critico emerge unicamente da parte di sindaci dell'area nord, con riferimento al consorzio AISA: «Con loro c'è un rapporto buono, anche se litigioso»; «È un'esperienza fallimentare: il consorzio aveva lo scopo di far ruotare sui comuni le discariche future, ma così non è stato».

Per il resto del settore, vi sono iniziative di collaborazione sovracomunale finalizzate alla valorizzazione dei beni ambientali e di aree verdi (tra l'altro, con non poche situazioni conflittuali), in qualche caso interventi per il problema dell'inquinamento acustico.

È curioso – o meglio, inquietante – che solo un sindaco abbia ricordato misure relative alla qualità dell'aria, e un altro soltanto provvedimenti post-alluvionali (tra l'altro riferendosi all'alluvione del 1994, non a quella del 2000). I casi sono due: o gli interventi sovracomunali in questi ambiti sono davvero quantitativamente scarsi, oppure sono talmente poco rilevanti da non essere neanche citati dai sindaci.

Con Torino collaboriamo per Corona verde, Parco di Superga (insieme anche a Baldissero e Pino, ma la discussione è in sospeso per disaccordi).

Abbiamo avuto problemi per il Parco di Superga, che è stato ampliato senza nemmeno consultare i comuni vicini. Ci vorrebbe maggiore dialogo, anche per poterlo valorizzare.

Abbiamo contatti con le associazioni di categoria e con la Provincia. Con la Coldiretti abbiamo siglato un contratto ambientale per la pulizia dei boschi, di concerto con le associazioni ambientaliste.

Insieme alla Provincia stiamo monitorando i livelli di inquinamento acustico.

In collaborazione con ARPA, Politecnico di Torino e ASL abbiamo fatto studi per l'abitabilità dei sottotetti e per il Piano rumore.

Abbiamo un nuovo canile, la cui realizzazione è stata concertata con tutti i comuni dell'ASL.

Quest'anno abbiamo collaborato con gli altri comuni della cintura per l'ordinanza sul problema del biossido di azoto (targhe alterne, eccetera). È la prima volta che si opera così e funziona bene.

Dopo l'alluvione del 1994 c'è stato un intervento sul nostro territorio concertato con altri comuni.

■ **Sanità e assistenza.** È certamente questo uno dei settori in cui il livello sovracomunale risulta maggiormente normato: la stessa esistenza (per legge) delle ASL e (per scelta) dei consorzi socio-assistenziali fa sì che i comuni sperimentino quasi quotidianamente un confronto con i propri vicini, oltre che con queste agenzie sovracomunali.

Quanto alle relazioni con ASL e consorzi socio-assistenziali, emerge un quadro a tinte contrastanti: c'è chi non rileva particolari problemi di funzionamento o di rapporto (anche se, per la verità, solo un sindaco spende parole di netto apprezzamento: «Costa molto aderire al consorzio CISSA, ma è un buon investimento»); altri sono invece molto critici circa l'operato di ASL e consorzi, segnalando non poche difficoltà di collaborazione.

Nel caso delle ASL si lamenta il fatto che i sindaci quasi non riescono a far sentire la propria voce; un problema analogo sembra porsi anche con la maggioranza

dei consorzi socio-assistenziali (tranne nel caso del CISAP, che interessa i comuni di Collegno e Grugliasco).

Il peso delle comunità locali nella gestione della sanità è ininfluente: le decisioni delle ASL regionali vengono prese solo sulla base del budget.

Come comune subiamo le decisioni regionali che riguardano la sanità. Abbiamo però costruito un poliambulatorio in collaborazione con l'ASL (collaborazione che si è interrotta una volta inaugurata la struttura).

La struttura sanitaria è fortemente carente: nella nostra zona non è stato fatto molto né dalla Regione né dall'ASL 6.

Nel consorzio CISA abbiamo spesso difficoltà di coordinamento con i comuni più densamente popolati perché essi hanno esigenze di assistenza sul territorio molto diverse dalle nostre, che abbiamo anche case isolate in collina.

Siamo consorziati con il CISA da vent'anni. Non funziona benissimo, ma è comunque vantaggioso. Noi ci crediamo molto, anche se ci costa tanto.

Con il consorzio CIS il rapporto è buono, ma difficile sulle scelte finali. Ci vorrebbero molti soldi, cerchiamo di offrire il massimo limitatamente alle risorse. Purtroppo i parametri di scelta diventano sempre più economici, a scapito della qualità.

Per l'assistenza siamo consorziati con il CISSP. Me ne lamento molto: troppo spesso agisce senza informare l'amministrazione comunale. In questi giorni stiamo mettendo in dubbio la nostra partecipazione.

Riguardo all'assistenza, nel consorzio CISAP c'è una assoluta condivisione tra i comuni: le decisioni vengono prese come se fossimo un solo comune.

■ **Sistema culturale e turismo.** Diverse iniziative di carattere culturale e/o promozionale coinvolgono trasversalmente più comuni dell'area metropolitana (e spesso, tra l'altro, lo stesso capoluogo; esempio: grandi festival estivi), integrando a rete le manifestazioni. Tra i sindaci metropolitani, però, c'è chi teme un ritorno della nuova amministrazione a posizioni Torino-centriche, annullando ad esempio progetti culturali di collaborazione (oggi molto apprezzati dai sindaci della cintura).

Le iniziative sovracomunali nel settore della cultura e del tempo libero sono varie, da quelle per le scuole a sagre e manifestazioni folcloristiche, dal recupero dei beni culturali alla promozione locale (talvolta già orientata alle Olimpiadi del 2006).

Proprio attorno all'organizzazione olimpica, tra l'altro, si registra uno scarsissimo coinvolgimento dei sindaci metropolitani: se si eccettua il caso di Grugliasco (che, ospitando un villaggio media nel 2006, sta lavorando con Agenzia olimpica, Regione e Università), tutti gli altri sindaci hanno dichiarato di essere rimasti finora

completamente estranei a qualunque iniziativa più o meno legata ai Giochi; con la spiacevole sensazione di trovarsi sostanzialmente, da questo punto di vista, in una «terra di nessuno» tra capoluogo e siti alpini. C'è anche chi, esplicitamente, denuncia: «*Su questo grandissimo evento motore di tutto lo sviluppo dell'area metropolitana ci sono problemi di governance: è difficile fare squadra a livello locale, nonostante la sintonia positiva tra Comune di Torino, Provincia e Regione*».

Siamo in rete con Torino, per esempio alcuni Punti Verdi erano capitati qui; per quest'anno ne stiamo discutendo.

Con Torino collaboriamo per Giorni d'Estate. Con l'Extra Festival siamo una delle più importanti città musicali estive.

Sono molto critico con la nuova amministrazione di Torino per la sua tendenza accentratrice: sembra che vogliano riportare tutti i festival a Torino.

Stiamo cercando di far partire una iniziativa «a rete» per grosse manifestazioni che possono riguardare Torino e l'area metropolitana, Collegno, Borgaro, eccetera.

Siamo entrati e facciamo parte di Piemonte Musica, riuscendo a offrire alcune iniziative interessanti, anche se in modo abbastanza isolato.

In società con Torino (al 25 per cento) abbiamo avviato il progetto Le Serre, che gestisce tutte le attività culturali.

Abbiamo promosso il progetto di un ecomuseo del Canale Cavour, con l'obiettivo di coinvolgere tutti i comuni del fiume.

Molti i progetti in collaborazione con altri comuni: la Casa della Musica (con Torino, Regione, Provincia) e il recupero di un opificio destinato a ospitare un teatro di innovazione (con Torino, Provincia).

Attraverso il Patto territoriale sono in progetto ristrutturazioni di monumenti storici e residenze sabaude. Collaboriamo con i comuni del Patto.

Con un altro comune abbiamo avviato un progetto per i giovani (con i fondi della legge Turco) che permetterà di costruire strutture ideate dai giovani stessi. Noi siamo i capofila.

Le uniche attività insieme ad altri comuni le fanno le scuole, con un paio di altri comuni.

Non sempre i comuni metropolitani promuovono progetti culturali con altri, anzi: in taluni casi emerge una marcata tendenza a «far da sé», con iniziative autonome, talvolta animate da autentico spirito competitivo; qualcuno tra i comuni maggiori rivendica orgogliosamente il proprio ruolo di riferimento; in qualche caso, addirittura, si replicano iniziative identiche a quelle dei vicini.

Stiamo cercando di enfatizzare la nostra autonomia. Preferiamo pensarci come uno dei comuni più importanti dell'area: organizziamo una stagione teatrale e musicale che serve i comuni della zona, abbiamo mostre ed esposizioni.

Ogni comune opera per conto proprio e vuole difendere le sue tradizioni. Anche volendo fare attività insieme, mancherebbero le strutture per accogliere tutti.

Cerchiamo di trascinare altri comuni, ma spesso ci scontriamo con atteggiamenti campanilistici. Le iniziative attivate nel passato sono morte una volta smessa questa funzione di «traino». Soprattutto i piccoli comuni si rifiutano di «fare sistema».

Manca proprio la sensazione di essere territorio, si pensa esclusivamente al proprio comune.

Abbiamo cercato di mettere in piedi due sagre partendo dalle tradizioni storiche del comune. Abbiamo in progetto un ecomuseo del pizzo, scopiando quello di Settimo.

Talvolta i comuni allestiscono iniziative promozionali con centri vicini, pure a fini di promozione turistica. Anche in questo caso, le note più dolenti vengono dai rapporti col capoluogo, in particolare con l'agenzia Turismo Torino: alcuni comuni coinvolti non ne apprezzano affatto le logiche, ritenute spesso impositive. Spiegano i sindaci: ci vengono continuamente rivolte richieste (economiche, da prestazioni, eccetera) a fronte di una politica di Turismo Torino mirata unicamente a promuovere il capoluogo e le sue attrattive turistiche.

Stiamo creando una ATL per promuovere il turismo nella nostra zona. L'iniziativa è nostra, ma speriamo ne usufruiscano anche gli altri comuni dell'area.

Abbiamo creato Pianalto Poirinese, associazione di otto comuni per la valorizzazione della tipicità di queste zone e la salvaguardia culturale. Per il momento siamo in fase di definizione di strategie e abbiamo fatto poche azioni pratiche.

Stiamo progettando con la Comunità collinare delle iniziative da attivare in occasione delle Olimpiadi.

Per quanto riguarda la promozione turistica, lamento il fatto che Torino fa sempre la parte del leone. Anche su questo dovrebbe esserci più equilibrio: d'accordo che mette più soldi, però...

Siamo soci fondatori di Turismo Torino. Stiamo facendo marketing turistico per le residenze sabaude.

Collaboriamo con Turismo Torino, però questo non ci agevola: noi offriamo iniziative ma non riceviamo molto. Abbiamo anche una ATL dalla quale stiamo attendendo risultati.

La nostra collaborazione con Turismo Torino è molto critica; ne apprezziamo lo spirito, ma siamo usciti dopo una svolta che non ci è piaciuta: una richiesta di compartecipazione passata da 2 a 20 milioni. Con 20 milioni riusciamo a fare da soli!

■ **Commercio.** Se nel comparto culturale e turistico si contano alcune iniziative comuni tra diversi soggetti di governo locale, nel caso del settore distributivo si ha invece l'impressione che tutto si riduca ai minimi termini: tre sindaci hanno detto di «aver discusso» con qualche comune vicino (compreso Torino) orari e calendari di apertura degli esercizi commerciali, specie in occasioni particolari (festività natalizie). In altri due casi soltanto (due grandi comuni dell'area nord) si ha notizia di un coinvolgimento dei centri confinanti su alcune scelte strategiche di pianificazione e gestione del settore distributivo: «*Stiamo autorizzando un nostro supermercato a espandersi e spostarsi su un'altra area; prima sono state contattate le amministrazioni dei comuni vicini per informarle su questa decisione e verificarne i pareri*»; «*Collaboriamo con un comune confinante perché abbiamo un centro commerciale che insiste su entrambi i comuni*».

Si ha l'impressione che quello del commercio sia un terreno su cui sono scarsi non solo i processi di governance, ma anche solo atteggiamenti minimamente collaborativi. Sembra piuttosto di trovarsi di fronte a una situazione del tipo «tutti contro tutti», di cui peraltro i sindaci sono assolutamente consapevoli. A prescindere dalle loro opinioni personali e dal grado di condivisione, emerge infatti una diffusa presa d'atto di questa situazione, che appare ai più inevitabile, «strutturale», abbastanza immodificabile (almeno nel breve periodo) a causa delle normative urbanistiche e fiscali di settore, ben al di là quindi delle scelte delle singole amministrazioni comunali.

Ben pochi sindaci esprimono qualche volontà di collaborazione, tanto meno con Torino (di cui anzi lamentano l'«invadenza»). Nel settore del commercio, insomma, l'importante sembra essenzialmente accaparrarsi le risorse disponibili, convogliarle verso il proprio comune, vuoi per aprire nuovi esercizi della grande distribuzione, vuoi per riqualificare il tessuto diffuso del piccolo dettaglio locale.

Non concertiamo con nessuno: chi ha il commercio, tanto meglio per lui. Tanto tutto il resto non viene pianificato, quindi ognuno si prenda quello che riesce: se mi proponessero un ipermercato nel mio comune, accetterei senza chiedere il parere di nessuno.

Finché la distribuzione delle tasse funzionerà come funziona oggi, il settore sarà ingovernabile: ogni comune ha interesse ad avere sul suo territorio centri commerciali. È poi arduo governare la situazione perché l'ente pubblico deve fare i conti con categorie difficili da ricondurre a strategie (i consumatori), perché sono coinvolti i trasporti, la sicurezza, eccetera.

Tutti i comuni si sono mostruosamente separati nell'avanzare progetti di riqualificazione urbana alla Regione: noi abbiamo prevalso in concorrenza spietata con tutti gli altri comuni, col terrore che il loro punteggio fosse superiore al nostro; ci siamo aggiudicati circa un miliardo e mezzo per cercare di riqualificare o comunque procedere a interventi di agevolazione della pedonabilità della via commerciale.

Il nostro tessuto è composto da piccole imprese commerciali, è molto forte e ha determinato la struttura della città. Gli altri comuni sono per noi dei nuclei abitati da clienti: abbiamo una struttura sovrastimata per il nostro comune, dunque siamo in competizione con gli altri.

Non abbiamo fatto nessuna concertazione con altri comuni, nemmeno con Torino: che anzi ha messo Auchan ai margini della città facendo morire il commercio locale, con gravi danni anche per i rapporti sociali nel nostro paese.

Con Torino abbiamo solo rapporti attraverso l'ASCOM. In passato Torino ha sempre collocato gli ipermercati ai margini della città, scansando disagi di traffico e attirando clienti dai comuni vicini. Noi abbiamo voluto evitare tutto questo.

LE CRITICITÀ DEI PROGETTI

Come si è potuto osservare, i comuni dell'area metropolitana si trovano oggi in condizioni piuttosto diverse per livelli di progettualità e, ancor più, per livelli di coinvolgimento in percorsi e processi di governance. Ci sono amministrazioni molto attive e propositive, con iniziative importanti sul proprio territorio (talvolta in grado di fare concorrenza a Torino), altre che invece sembrano più orientate a gestire l'esistente.

A questo proposito, è risultata più volte discriminante la variabile dimensionale: i maggiori comuni dell'area metropolitana tendono a identificarsi evidentemente nel ruolo di «capoluoghi» d'area, soffrendo con ciò sempre meno un complesso di inferiorità nei confronti di Torino. E, sotto questo profilo, senza particolari differenze tra parti dell'area metropolitana: parlando con i sindaci di Moncalieri, Settimo, Venaria, ma anche con quelli di Collegno e Grugliasco, oppure ancora di Chieri o Chivasso, si ha questa netta sensazione di forte consapevolezza del proprio ruolo nell'area metropolitana: più di un sindaco ha tenuto a ricordare di governare uno

dei comuni più grandi dell'intero Piemonte. Si va dunque riducendo la sudditanza nei confronti di Torino, con cui si cerca dialogo e confronto su un numero crescente di temi e progetti; non a caso, questi stessi sindaci sono, in genere, anche quelli maggiormente interessati a partecipare a tavoli comuni, a iniziative di governance metropolitana.

Non sono poche, tuttavia, le difficoltà incontrate dai comuni metropolitani nella realizzazione dei propri progetti. Dalle interviste ai sindaci emerge un panorama problematico, che comprende aspetti di metodo, di governance, di ordine tecnico-operativo. I problemi principali e più ricorrenti sono di tipo strutturale (dipendenti dalle norme vigenti, da meccanismi organizzativi consolidati, da «tradizioni amministrative» sedimentate) e legati alle risorse (sovente scarse o di bassa qualità).

Rispetto al primo ordine di difficoltà, diversi sindaci hanno sottolineato come la stessa configurazione dell'area metropolitana torinese non tenda certo a favorire integrazione e collaborazione tra le parti: *«C'è un'eccessiva frantumazione dei comuni intorno, a fronte di una Torino molto più grande»; «Ci sono problemi di dimensioni e strutture diverse da comune a comune»*. La cultura amministrativa diffusa non sembra poi favorire i processi di governance e di integrazione dell'area metropolitana: *«Il problema sta nella formazione culturale degli amministratori; non per colpa loro, ma del sistema che li relega strettamente nei confini amministrativi»; «Costruire un processo fiduciario è difficile: nel nostro paese non c'è l'abitudine di lavorare insieme»*.

Emergono poi numerosi problemi a proposito degli abituali metodi decisionali di carattere amministrativo: alcuni sindaci citano l'esempio negativo di processi di governance resi faticosi dai difficili rapporti tra grandi e piccoli comuni, dall'eccessiva lunghezza e macchinosità del processo decisionale, dall'insufficiente attenzione per il metodo decisionale.

La prima questione è se essere o non essere egemoni: abbiamo smesso di esserlo per non «spaventare» gli altri comuni dell'area.

Abbiamo vissuto alcuni casi di governance negativi: la circonvallazione (che coinvolge due comuni, l'Ativa e la Provincia) quattro anni fa sembrava cosa fatta e oggi invece è tutto fermo, non si capisce perché.

Non abbiamo avuto problemi di risorse (Patto territoriale a parte). Invece ne abbiamo avuti in termini di burocrazia e autorizzazioni. Sono troppi gli enti con cui doversi confrontare.

In un periodo in cui si parla a tutti i livelli di riforme, è prevalsa l'idea di raggiungere degli obiettivi piuttosto che quella di come realizzarli, con quale metodo.

Le maggiori criticità denunciate dai sindaci riguardano però senz'altro la scarsità di risorse (sia economiche sia umane) a disposizione delle amministrazioni comunali: le prime sono spesso insufficienti o, peggio, vengono talvolta a mancare quando già

sembravano sicure (come alcuni finanziamenti regionali); proprio perciò alcuni comuni – per non correre rischi – stanno cercando, nei limiti del possibile, di attrezzarsi sempre più con dotazioni economiche proprie.

Sul piano delle risorse umane, si riscontrano essenzialmente problemi di qualità: sia interni all'apparato comunale (non sempre – secondo i sindaci – i dipendenti sono competenti, attivi e collaborativi con la «parte politica»¹⁶), sia nei rapporti sovracomunali (difficoltà di far lavorare insieme funzionari e tecnici attorno a tavoli comuni), sia negli incarichi esterni (appalti) che dovrebbero rendere operativi decisioni e progetti.

Per il comune, c'è un problema generale di mancanza di risorse.

Ci sono problemi di risorse, sia finanziarie che umane.

Per fare concertazione ci vogliono risorse! I nostri progetti sono tutti positivi perché tutti si sono impegnati a investire risorse proprie. Provincia e Regione si assumano i ruoli di facilitatori con risorse! Dopo di che i comuni saranno molto più disponibili a lavorare in tal senso.

Sono mancati i finanziamenti per il Patto territoriale. Ci sono poi decine di ostacoli con i quali combattiamo su qualunque progetto.

Per un nostro progetto in un primo momento la Regione aveva promesso un finanziamento del 70 per cento, poi ha fatto marcia indietro e adesso ci offre solo il 50 per cento.

Per ogni tipo di servizio gestito fra più comuni dovrebbe essere diversa la logica di finanziamento, tenendo conto del diverso punto di ottimizzazione delle economie di scala. Invece si distribuiscono le risorse facendo una pura somma di comuni.

Mancano risorse per progettare, sia finanziarie che umane. Quando escono bandi per l'assegnazione di finanziamenti bisognerebbe sempre avere dei progetti pronti da presentare (cosa assai difficile per i piccoli comuni, che hanno pochi soldi e scarsa capacità progettuale).

Abbiamo difficoltà di risorse umane ed economiche. Mancano l'esperienza e le strutture per reperire al meglio i fondi europei. La nostra idea è stata di costituire una società (e metterla sul mercato, vendendo il servizio agli altri comuni) per portare finanziamenti ai progetti sul territorio. È impensabile, però, che ogni comune si doti di agenzie di questo tipo.

¹⁶ È interessante rilevare, però, come le segnalazioni di un difficile rapporto con il personale comunale siano venute solo da sindaci dei comuni maggiori; due sindaci di piccoli comuni, al contrario, hanno voluto sottolineare la qualità e disponibilità del personale. È evidente, quindi, come tendano a riproporsi le differenti dinamiche umane e professionali che sussistono quasi sempre tra grandi e piccole organizzazioni (con queste ultime caratterizzate, in genere, da maggiore disponibilità e collaborazione reciproca tra gli operatori).

È difficile far corrispondere alla decisione politica comune una pronta comunione tra apparati tecnici. L'ottica conservativa e ministeriale dei dipendenti pubblici li porta con difficoltà a relazionarsi con gli analoghi di altri comuni.

Non sempre i tecnici locali sono all'altezza di progetti complessi. Bisogna educarli. Oppure sopperire con piccole consulenze.

C'è un grosso problema di coordinamento delle risorse umane tra diversi comuni. Per correggere questa situazione deve intervenire d'autorità la politica, mettendo tutti intorno a un tavolo dopo che hanno bisticciato ben bene.

Quanto a risorse umane, forse ne abbiamo anche qualcuna di troppo. Uno dei maggiori salti di qualità di questi ultimi anni è stata proprio la qualità del personale, invitato o costretto a colloquiare tra settori diversi.

Per il personale non ci sono state difficoltà: gli impiegati pubblici si sono rivelati molto preparati nella realizzazione delle varie fasi dei progetti.

Ci sono difficoltà legate agli appalti: aziende esterne che subappaltano ad altre aziende (che spesso lavorano con margini bassissimi di guadagno, quindi molto male o non arrivano neanche alla fine dei lavori). Sarebbe bene per i sindaci poter scegliere il fornitore, affidare i lavori a chi li sa veramente fare.

QUALE GOVERNANCE PER L'AREA METROPOLITANA?

La realtà torinese di questi anni costituisce probabilmente un caso più unico che raro (almeno in Italia) per abbondanza di interventi pianificatori e processi di governance a livello metropolitano. Si tratta senza dubbio di un segnale positivo, che testimonia la vivacità di un'area in cui – a partire dalla metà degli anni Novanta – le classi dirigenti locali hanno dimostrato in misura crescente di volersi «far carico» dei propri destini, allontanandosi così sempre più dal modello fordista della «dipendenza»: prima di decidere alcunché, si aspetta sempre di conoscere opinioni e strategie della Fiat.

Il rischio attuale, naturalmente, è di moltiplicare e sovrapporre sedi di confronto e decisionali, con un complessivo effetto di inflazione demotivante per chi deve partecipare. Beninteso, qualche tentativo di coordinamento esiste: tra Agenda 21 e Piano strategico, tra quest'ultimo e la Conferenza metropolitana; tuttavia, è impressione diffusa tra i sindaci che sarebbe ancora meglio concentrare gli sforzi (gli investimenti, il tempo, l'impegno) su pochi strumenti, al limite identificando un unico «luogo di sintesi» degli attuali strumenti di governance.

Rispetto a questi diversi strumenti, si ha netta la sensazione che i sindaci gradiscano di più quelli che si sviluppano «dal basso», dalle società locali (come i Patti territoriali), perché ritenuti più «concreti» e vicini a bisogni e istanze dei singoli co-

muni. Attorno invece a Piano strategico e Conferenza metropolitana – la cui regia rimane in mano a Comune di Torino e Provincia – si avverte un misto di interesse e di diffidenza, poiché a molti sindaci i «problemi reali» paiono «altri». Per non parlare dell'Agenda 21, che viene diffusamente percepita come totalmente avulsa: solo tre o quattro sindaci sembrano averla davvero presa sul serio.

Un aspetto di successo dei Patti territoriali sembra la loro dimensione intermedia: emerge tra i sindaci, infatti, un apprezzamento marcato per ogni processo di governance che non si rivolge all'intera area metropolitana (ritenendo che le zone agli antipodi posseggano ben pochi tratti comuni) ma piuttosto ad ambiti territoriali più coesi e omogenei.

Torino sembra oggi ai sindaci metropolitani meno arrogante, più collaborativa e consapevole della necessità di rapporti con l'hinterland (benché non manchino timori di un «ritorno al passato»). E questo stesso problema di relazioni tra «grandi» e «piccoli» finisce per riproporsi anche a livelli intermedi, coi comuni minori in perenne difficoltà: di rapporto con i centri-guida (delle rispettive aree), di ruolo nei processi di governance, di risorse. I piccoli comuni cercano di bilanciare queste difficoltà valorizzando al massimo la dimensione di «spontaneità» che caratterizza i quotidiani rapporti diretti tra amministrazione e cittadini; con il rischio, però, di equivocare, ritenendo con ciò di «fare partecipazione». Quella della partecipazione – variabile chiave in molti processi di governance – sembra una questione critica anche nei comuni maggiori, soprattutto per gli aspetti di metodo («come farla?»); si ricorre allora a iniziative di vario genere, dai tavoli di concertazione alle assemblee aperte, fino ai sondaggi d'opinione, dando però spesso l'impressione che l'opzione per l'uno o l'altro metodo sia piuttosto casuale e raramente elaborata dal punto di vista concettuale.

Per quanto riguarda i progetti in corso, si registrano tentativi interessanti di governance – orizzontale (tra comuni) e verticale (con enti sovralocali) – soprattutto in settori di servizio essenziali: clamoroso il successo dell'esperienza SMAT, ma buoni anche i risultati dei vari consorzi, da quelli di igiene ambientale a quelli socio-assistenziali. Per il resto, si registra ben poca trasversalità inter-istituzionale, nel campo urbanistico (dove si avverte davvero la necessità di uno strumento di coordinamento quale il PTC), in quello dei trasporti (dove continua a mancare l'agenzia metropolitana di mobilità), della promozione turistica (per i difficili rapporti con Turismo Torino), del commercio (dove i comuni paiono avanzare in ordine sparso, possibilmente facendosi una spietata concorrenza).

