

9. GOVERNANCE / A CHE PUNTO SIAMO

Foto di Michele D'Ottavio, archivio Torino Internazionale



TANTI ATTORI COINVOLTI

Le città e le regioni sempre più spesso mettono in atto forme di governance per rispondere ai mutamenti e alle crisi o, più semplicemente, per organizzare gli attori locali, strutturare identità territoriali, regolare il gioco degli interessi e rappresentarli sulla scena esterna in modo integrato. Questa forma di rafforzamento della capacità politica, di cui si cerca di dare conto con il concetto di governance, può essere quindi considerata come un processo di coordinamento di gruppi sociali, istituzioni, attori pubblici e privati per raggiungere scopi che sono discussi e definiti collettivamente¹.

Analizzare la governance in un contesto territoriale significa capire come si configura il gioco di tali attori, qual è il ruolo dei tradizionali gruppi di interesse, quali sono le modalità di partecipazione che caratterizzano i diversi gruppi e qual è la loro interazione con le istituzioni, quali sono le forme di coordinamento e i luoghi dove avviene una discussione collettiva delle priorità.

La linea di indagine sulla governance torinese, avviata l'anno scorso con le interviste ai sindaci dell'area metropolitana, prosegue in questo *Rapporto* attraverso le interviste ai rappresentanti degli attori che interagiscono con le istituzioni locali e sono in grado di influenzare lo sviluppo dell'area: fondazioni bancarie, associazioni di categoria, imprese (soprattutto nel settore comunicazione e nuove tecnologie), politecnico, università e centri di alta formazione, sindacati, agenzie per lo sviluppo, aziende di servizi. L'indagine segue l'impostazione dell'anno scorso nei contenuti e nella forma, utilizzando alcune delle questioni e opinioni emerse come base e stimolo per la riflessione con i nuovi interpellati. Sono stati intervistati 14 alti dirigenti delle istituzioni sopra elencate², cui è stato chiesto di esprimere la loro opinione circa i seguenti argomenti:

- definizione e idea di governance, ruolo dell'istituzione rappresentata nel contesto della governance torinese;
- luoghi e esperienze della governance in area torinese, opinioni e valutazioni;
- esempi di processi decisionali che hanno visto coinvolti gli intervistati, sviluppati in connessione con altri attori dell'area metropolitana, con una forte rilevanza sulla comunità locale;

¹ P. Le Galès, *La nuova political economy di città e regioni*, in «Stato e mercato», 1998, n. 1; P. Le Galès, *Regulations and governance in European cities*, in «International Journal of Urban and Regional Research», 1998.

² Il metodo seguito per selezionare i soggetti da intervistare è strutturato in due fasi: innanzitutto sono state individuate le categorie di interesse, utilizzando come criteri la capacità di influire sullo sviluppo della città e l'appartenenza a un sistema di rete; successivamente sono stati selezionati testimoni privilegiati che all'interno di tali categorie ricoprono ruoli direzionali. Nelle pagine che seguono le opinioni degli intervistati, ove citate per esteso sono riportate in carattere corsivo.

- ambito ottimale per lo sviluppo di forme di governance, territoriale e tematico, rapporto con l'area regionale;
- punti di forza e di debolezza di approcci strutturati o informali e di contesti decisionali o consultivi, possibili forme di coordinamento di decisori e attori rilevanti;
- partecipazione e coinvolgimento dell'opinione pubblica e della società civile;
- settori in cui sono attivi, sulla base delle conoscenze dell'intervistato, progetti di governance, eventuali suggerimenti o ipotesi di miglioramento;
- rilevanza e ruolo dei diversi soggetti decisori nell'area torinese, interazioni e rapporti avviati, poteri forti;
- sostenibilità e modello di sviluppo locale per la città del futuro, del post-Olimpiadi.

CHE COS'È QUESTA GOVERNANCE

Emerge chiaramente dall'analisi delle interviste che l'idea di governance, sebbene con approcci molto diversificati, è entrata stabilmente a far parte della terminologia e degli strumenti a disposizione degli attori pubblici e privati implicati nel governo del territorio. Tutti gli intervistati mostrano di avere una personale concezione della governance e sono in grado di identificarne alcune caratteristiche peculiari.

È opinione condivisa che l'obiettivo della governance sia la realizzazione di una forma di governo, innanzitutto di un territorio, ma non solo, secondo criteri di trasparenza, efficacia e allargamento della partecipazione ai processi decisionali. Governance è quindi un modo per orientare scelte pubbliche e private su un'area territoriale, identificare priorità, implementare decisioni. Caratteristiche ricorrenti nelle opinioni degli intervistati sono il collegamento tra pubblico e privato, il coinvolgimento di attori diversi, la necessità di stabilire obiettivi, il coordinamento orizzontale e verticale, la capacità di prendere decisioni, il riferimento a un'area territoriale identificata.

Governance letteralmente è «sistema di governo», più specificamente è un sistema di governo molto articolato del pubblico – con il termine pubblico inteso in senso ampio, dagli aspetti economici alla gestione dei servizi pubblici.

Governance è l'arte del governo, come governare sistemi più o meno complessi, gestirli, maneggiarli, anche sul versante della partecipazione. Come si garantisce la partecipazione dei cittadini al governo, la democrazia, se parliamo di governo locale. Se parliamo di governance a livello societario è molto semplice – come garantischi che gli stakeholders, gli azionisti, controllino la

società. In questo caso è come garantisci che i cittadini controllino il funzionamento dell'organo cui ci si riferisce, in senso ampio.

Governance è un termine di recente introduzione, è l'individuazione di obiettivi comuni e condivisi di soggetti che possono concorrere con funzioni diverse e nella reciproca autonomia al loro conseguimento.

Governance è la gestione dei sistemi organizzativi, dei rapporti di consenso, del sociale.

L'importanza della capacità di prendere decisioni e di implementare le volontà espresse è una delle caratteristiche che emerge con più ricorrenza. Per avviare azioni di governance, secondo gli intervistati, non basta mettere in atto pratiche di concertazione e consultazione degli attori, è necessario anche prevedere forme di organizzazione che possano dare seguito alla definizione degli obiettivi e alla costruzione di un reale coordinamento tra i soggetti coinvolti. Se è necessario nei contesti di governance rispettare le reciproche autonomie e funzioni, è altrettanto cruciale per la sopravvivenza di simili operazioni che sia possibile passare dal piano politico, di definizione degli obiettivi, a quello tecnico, di costruzione di accordi e partnership che consentano di realizzarli. Punto dolente delle esperienze di governance torinesi e debolezza in generale del concetto sembra essere proprio l'assenza di collegamento diretto tra l'ambito della consultazione e impostazione delle priorità e quello dell'operatività dei diversi soggetti.

La governance è quel sistema di relazioni, rapporti tra enti che detengono responsabilità di potere a vari livelli, tale da favorire processi di assunzione di decisioni il più possibile condivisi, nel rispetto delle competenze reciproche, quindi anche con l'identificazione di competenze chiare e di rapporti istituzionali tra coloro che sono deputati a prendere determinate decisioni.

... questa lunghezza, questa difficoltà tremenda di sommare decisioni politiche a processi amministrativi praticabili, efficienti, rapidi. È su questo terreno che bisognerebbe brutalmente intervenire.

La difficoltà di portare avanti un vero gioco di squadra è stata legata molto spesso a interessi particolari.

Governance significa anche innovazione: *un modo diverso di governare e di gestire*, attraverso il coinvolgimento e l'allargamento a più soggetti, attori di rappresentanza economica, sociale e politica, con un metodo che tiene conto dell'opinione di molti invece che di pochi, e che per questo si differenzia dal tradizionale stile di governo tendenzialmente accentratore e verticale. In questo scenario è molto rilevante il ruolo che devono assumere gli enti locali, sia per coordinare in modo più efficace gli interventi dei diversi livelli di governo del territorio, sia per avviare e poi sostenere la partecipazione a scelte collettive dei rappresentanti di altre forze locali, dalle or-

ganizzazioni produttive agli enti di formazione, al mondo della cultura e del sociale. Il collegamento tra attori diversi implica, per alcuni degli intervistati, l'utilizzo di luoghi informali, di sedi dove un insieme di tavoli regolati consentano di aumentare le possibilità di incontro e di arrivare alla definizione di priorità, alle scelte, eventualmente anche alle realizzazioni.

Negli ultimi dieci anni si è reso il sistema gestionale di governo territoriale più moderno, più flessibile, più affidabile, più veloce; la conseguenza forse più percepibile di questi interventi strutturali è che, da qualche tempo a questa parte, la compartecipazione tra attori privati e attori pubblici è cresciuta esponenzialmente rispetto a prima.

Una sede che ha lo scopo di stabilire ciò che deve essere deciso e accelerare le decisioni; una serie di luoghi in cui in modo informale (quello formale è la sede istituzionale), ma dove si è tuttavia dotati di regole, certe tematiche possano essere affrontate e portate avanti.

Un modello di governance prevede un alto senso istituzionale per cui tutti i soggetti alla fine si devono riconoscere nel raggruppamento decisionale, cosa che in Italia è ancora un po' difficile perché spesso prevalgono logiche di cortile.

Il problema è che la limitatezza delle risorse implica necessariamente una scelta, la quale deve essere guidata dalla governance, che istituzionalmente si chiama programmazione negoziata territoriale o altrimenti, in linguaggio sindacale, concertazione. L'esigenza della governance quindi fa cultura, comportamento, ma deve anche condurre a scelte.

A CIASCUNO IL SUO RUOLO

Dal momento che l'idea della governance ha tra i suoi punti chiave la partecipazione di attori diversi e il collegamento pubblico-privato, abbiamo chiesto agli intervistati che ruolo abbiano i soggetti da loro rappresentati in questo contesto e se li ritengano promotori attivi di azioni di governance. Le risposte sono state diverse: quasi tutti si ritengono soggetti attivi, anche per una motivazione di desiderabilità sociale.

Le fondazioni bancarie si ritengono attori e promotori di azioni di governance: con la flessibilità dei soggetti di natura privata e una consistente disponibilità di risorse finanziarie, sostengono e partecipano a numerose iniziative per la realizzazione di progetti e attività di grande impatto sociale (si veda anche il capitolo 7 in

questo *Rapporto*). Hanno attraversato una fase di evoluzione nel tempo, trasformandosi *da soggetti passivi in soggetti attivi, [...] che stanno ampliando la propria capacità progettuale con un'attività che si sta consolidando al fine di conoscere i bisogni del territorio e individuare delle risposte*. Emerge uno sforzo chiaro nella direzione di un maggiore impulso progettuale: le fondazioni non vogliono essere considerate *soggetti a cui viene richiesto di conferire risorse per il conseguimento di obiettivi di terzi*, ma intendono svolgere un'attività propositiva, con un ruolo e un impatto nello sviluppo del territorio, attraverso la promozione di iniziative proprie. Le modalità di intervento delle fondazioni rispecchiano questa impostazione: l'individuazione di alcuni filoni progettuali, come nel caso del sostegno allo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, consente la definizione di azioni proprie, ma anche la selezione dei progetti da sovvenzionare, che *avviene in relazione alla coerenza del progetto con le linee programmatiche della Fondazione e con le priorità che di anno in anno la Fondazione stessa si dà*.

Obiettivo della Camera di Commercio è curare lo sviluppo del territorio, rappresentando la realtà produttiva in tutte le sue componenti. La Camera si ritiene *un esempio di governance e di concertazione, poiché nel suo consiglio, composto da 32 membri, siedono pro quota tutte le categorie produttive: industriali, commercianti, agricoltori, piccoli imprenditori, rappresentanti dei lavoratori e dei consumatori*. *Compito della Camera è anche fare sì che queste parti del sistema dialoghino tra di loro*.

L'opinione dell'Unione Industriale è leggermente più critica, e sembra risentire di un eccessivo coinvolgimento nelle decisioni cittadine. Innanzitutto, dice l'intervistato, *l'Unione Industriale è un'associazione di categoria che deve tutelare l'interesse dei suoi associati e dare dei servizi: questa è la nostra mission e il resto possiamo considerarlo un «di più»*. *Naturalmente si tiene presente anche il bene comune, ma non si deve sopravvalutare il nostro potere e bisogna ricordare che noi, come associazione di categoria, siamo di parte e lavoriamo a tutela degli interessi delle nostre imprese*.

Anche il Toroc tiene a precisare che, pur giocando un ruolo nel contesto della trasformazione urbana, non si considera un organismo promotore di azioni di governance, bensì un partner di azioni che attengono all'organizzazione dei Giochi. *Si tratta di un organismo a scadenza, che ha una missione ben precisa – organizzare e fare bene i Giochi – e non di un aggregatore di un modello di governance. Può sollecitare, come è successo per la Cabina di regia, un partenariato tra gli enti pubblici che devono prendere decisioni di lungo periodo, riguardo all'eredità post-olimpica, o porsi come braccio operativo rispetto a queste decisioni, ma quando si tratta di mettere in atto valutazioni di tipo politico e strategico va ricordato che il Toroc è un soggetto a termine con tutt'altra missione*. Per quanto riguarda le ricadute dell'evento olimpico sullo sviluppo territoriale, sia nel contesto urbano sia nelle valli alpine, il ruolo

principale spetta agli enti locali, in primo luogo alla Regione, attraverso il coordinamento con gli altri soggetti istituzionali. L'istituzione di una Cabina di regia, a cui partecipano Comune di Torino, Provincia di Torino e Regione Piemonte, ha lo scopo di rendere questo coordinamento stabile e meno frammentato. *Il Toroc si è sentito solo a prendere decisioni che lo travalicavano e la Cabina di regia ha risolto questo problema perché ha portato una compartecipazione nelle decisioni che hanno effetto sull'intero sistema locale, permettendo di massimizzare le ricadute sul territorio e creando un luogo di indirizzo. E lo si sta facendo, con molte difficoltà ma lo si sta facendo.*

Turismo Torino è un consorzio di soci pubblici e privati il cui obiettivo è, nell'opinione degli intervistati, l'utilizzo di un approccio manageriale e basato sulla professionalità per posizionare la città nel mercato turistico. Anche se partecipano al consorzio istituzioni pubbliche, associazioni di categoria e privati, l'idea di governance non sembra essere focalizzata sul coordinamento tra attori quanto sulla realizzazione di risultati concreti. *Come riusciamo a fare governance? In modo molto semplice: poche chiacchiere ma risultati. Abbiamo stabilito una sorta di «piano strategico» al nostro interno – che ovviamente si adatta e collabora con il Piano strategico della città, ma che non corrisponde esattamente a esso. La governance in questo senso è stata il mezzo attraverso il quale siamo riusciti a far modificare il piano teorico iniziale e tuttavia a portare a casa i risultati previsti in esso, pur utilizzando strategie tecniche e anche mercati diversi da quelli che si erano inizialmente ipotizzati. Questo è il vantaggio di un approccio di governance: e mi sembra un esempio tipico di come dovrebbe essere, almeno per come noi la intendiamo.*

Un approccio simile ha anche ITP (Investimenti a Torino e in Piemonte), l'agenzia di attrazione di investimenti, che parla del concetto di network: governance come capacità del sistema di individuare obiettivi precisi e determinati e di lavorare per raggiungerli mettendo insieme le capacità di diversi soggetti, anche privati. *Molto del nostro operato è svolto non direttamente ma agendo sul network, cioè lavorando sulle capacità di governance del nostro sistema. Inoltre stiamo adesso cercando di migliorare, con i vari stakeholders, l'«offerta» del territorio, nel momento in cui ci rendiamo conto che la nostra offerta non è in linea con quanto ricerca il mercato internazionale. In questo modo cerchiamo di creare i vantaggi competitivi che favoriscano l'insediamento, sia nell'immobiliare (quindi materiale) sia nell'immateriale.*

Se le agenzie per lo sviluppo si sono rivelate spesso luoghi di aggregazione di attori diversi, per la loro stessa organizzazione societaria, e strumenti operativi per il raggiungimento degli obiettivi, **i sindacati** sono invece un gruppo di riferimento, una collettività di cui chi prende una decisione tiene conto. La presenza di esponenti sindacali è ritenuta necessaria su tutti i tavoli decisionali che si occupano di forma-

zione, lavoro, salute e sicurezza, e la loro attività si sta estendendo anche al campo dell'ambiente, dei fondi pensionistici collettivi dei lavoratori e ai grandi temi come le Olimpiadi. *Noi come sindacato svolgiamo una funzione, se non proprio di governance, di tassello per costruire la governance anche attraverso meccanismi di natura istituzionale, ad esempio di natura pattizia. Sul tema delle Olimpiadi la questione della sicurezza passa attraverso le discussioni tra le imprese e i rappresentanti dei lavoratori; anche nelle esternalizzazioni di lavoro il sindacato crea elementi di governance perché discute i parametri con cui un lavoro viene ceduto. Formazione, ambiente e salute sono i tre grandi temi sui quali esercitiamo direttamente, attraverso meccanismi di mutualizzazione o bilaterali, la governance all'interno della risorsa lavoro, dentro l'impresa o dentro un settore. Ad esempio, per l'edilizia, l'artigianato e il commercio lo facciamo a livello territoriale.*

DOVE SI RESPIRA LA GOVERNANCE

L'opinione degli intervistati sulle esperienze di governance in area torinese è decisamente variegata. Se nella definizione teorica del concetto ci si rifà ad alcune caratteristiche chiave abbastanza identificate, nell'esempio pratico si possono riconoscere diversi fili conduttori. La capacità di raggiungere gli obiettivi prefissati e la direzionalità sembrano essere i criteri individuati da alcuni intervistati, che citano come strumenti di governance le cosiddette «agenzie per lo sviluppo», in primo luogo ITP – che, nato cinque anni fa, sta ottenendo risultati eccellenti e ha dato visibilità alla città e alla regione – ma anche la **Film Commission**, un esempio di implementazione del sistema di governance in quanto è stata creata come struttura nuova con una missione ben precisa, cioè quella di aumentare il prodotto interno lordo piemontese relativamente al business della comunicazione multimediale, del cinema, a beneficio di tutti i Piemontesi. Secondo questo criterio possono essere considerate esempi di governance anche le **fondazioni bancarie**, i cui programmi di attività sono costruiti e concepiti già a livello statutario prevedendo ampi livelli di consultazione formale e informale con i grandi attori istituzionali locali, i **parchi tecnologici**, un'iniziativa piemontese molto interessante in cui confluiscono gli enti locali, le imprese, l'università e i centri di ricerca, e **Hydroaid**, la Scuola internazionale dell'Acqua per lo sviluppo.

Hydroaid era prevista all'interno sia di Agenda 21, sia di Torino Internazionale. Ha avuto un'effettiva accelerazione, per cui nel giro di sette o otto mesi si è riusciti a definire il programma e si sono attivati corsi che hanno ospitato 25 studenti di paesi in via di sviluppo, finanziati con borse di studio garantite dagli enti locali, dalle fondazioni, dal ministero degli Esteri. Lo scopo dei corsi è quello di migliorare e formare nei giovani stagisti una conoscenza tecnica da manager, su uno standard che riteniamo adeguato.

Le esperienze di **gestione integrata dei servizi** rappresentano un altro campo in cui esistono esempi di governance³.

SMAT è stata un'esperienza che ha costituito un punto di riferimento per altri. È partita tre anni fa fondendo due realtà – una meno estesa ma molto vicina ai cittadini e molto sentita, l'Azienda Po Sangone, l'altra più estesa ma meno conosciuta, la AAM – con l'idea di seguire la prima di queste impostazioni, quindi di rendere la nuova azienda molto vicina ai cittadini. E bisogna dire che ha avuto successo: da 25, ora siamo a 77 Comuni, e questo vuol dire che l'elemento aggregativo, la qualità del servizio, i costi hanno fatto valutare ai sindaci che la nostra esperienza, il nostro prodotto era migliore di quello proposto da altri gestori. Questo è stato anche l'inizio per altri esperimenti di governance, per esempio nel campo dei rifiuti, che sono venuti un po' in ritardo, ma che per certi aspetti ricalcano il nostro modello, fermo restando che ogni servizio ha le sue caratteristiche e un suo bacino di utenza.

L'**Agenzia metropolitana dei trasporti**⁴ sta muovendo i primi passi: l'ambito della mobilità, per le sue implicazioni sull'ambiente e la qualità della vita dei cittadini⁵, è uno dei settori in cui si avverte maggiormente la necessità di un lavoro di squadra che diminuisca la frammentazione territoriale e aumenti l'efficienza delle risposte.

Il progetto dell'Agenzia dei trasporti è ancora troppo recente per valutarlo. Ben venga tutto quello che si può fare nell'ambito dei trasporti per rendere più efficiente la gestione della mobilità in senso lato. Personalmente ritengo sia positivo cercare di dare corpo agli strumenti che in questo momento sono previsti nel quadro normativo, dopodiché l'efficienza e l'efficacia di un progetto del genere dipenderà, come al solito, dalla capacità complessiva di integrare questo strumento nell'attuale contesto decisionale; quindi dipenderà anche dagli uomini, giacché è difficile realizzare grandi progetti indipendentemente dalle persone. Vedremo.

È stato approvato solo in questi giorni lo statuto e quindi l'Agenzia sulla mobilità diventerà operativa nel 2003: i motivi del ritardo sono anche plau-

³ A questo proposito va osservato come, dopo l'effettuazione delle interviste, si sia positivamente conclusa la fase di avvio dell'attività dell'ATO 3 (Autorità d'ambito territoriale ottimale torinese per la gestione del ciclo idrico integrato), con l'affidamento del servizio nel dicembre 2002, dopo un processo di concertazione che ha visto coinvolti la Provincia, Torino e tutti i Comuni del territorio, le Comunità montane e i soggetti gestori.

⁴ L'Agenzia per la mobilità metropolitana torinese per il trasporto collettivo (bus, tram e treni) è un consorzio volontario di cui fanno parte Regione, Provincia, Comune di Torino e 31 Comuni di area metropolitana. Firmato a luglio 2002 il protocollo d'intesa, l'Agenzia è stata presentata a settembre ai Comuni e istituita (sulla carta) a ottobre 2002 con legge regionale; dovrebbe diventare operativa nel corso del 2003.

⁵ Si veda il capitolo di questo *Rapporto* sulla mobilità e i trasporti.

sibili e ragionevoli, per carità, ma comunque è un obiettivo mancato. Occorre tener presente che il completo funzionamento di un'agenzia come quella richiederà più di un anno, anche se secondo me dovrà essere mantenuto un apparato molto magro. Le difficoltà che hanno causato i ritardi sono di natura politica, normativa, di competenze eccetera – nessuno ha fraudolentemente posto i bastoni fra le ruote –, resta il fatto che esse si riverbereranno sulla partenza dell'Agenzia e sulla tempistica per arrivare a regime.

Alcuni intervistati hanno una visione più istituzionale e formalizzata della governance e propongono come esperienze di riferimento strumenti di tipo più codificato di programmazione negoziata o di accordo tra enti locali, come le **intese istituzionali** o la gestione dei **Fondi strutturali** (POR e Docup 2000-2006).

Anche le leggi dello Stato o le disposizioni della Comunità europea che incentivano gli attori di una comunità a trovare un'intesa su un obiettivo comune definendo strategie e risorse sono strumenti di programmazione concertata. Essi consentono di progettare avendo certezza di acquisizione delle risorse.

Questo vale anche per il Docup 2000-2006 che prevede interventi su obiettivi definiti in cui più attori, tra cui anche la Comunità europea, conferiscono risorse per il conseguimento di un risultato.

Un altro esempio di governance sono i Fondi strutturali, dove in più si ha il vantaggio della certezza delle risorse.

Per rendere possibile la comparazione con le interviste condotte per il *Rapporto precedente*⁶, è stato chiesto agli intervistati di esprimersi circa alcune esperienze di governance riconosciute: il Piano strategico, i Patti territoriali, l'Agenda 21, la Conferenza metropolitana⁷. Non sempre vengono colte differenze tra questi diversi progetti; sovente sono considerati forme di concertazione e di coinvolgimento dei quali

⁶ Il riferimento è a L'Eau Vive-Comitato Giorgio Rota, *Voglia di cambiare. Terzo Rapporto 2002 sulla Grande Torino*, Milano, Guerini e Associati (2002), che dà conto delle interviste sulle questioni di governance a 15 sindaci dell'area metropolitana.

⁷ Per quanto riguarda in particolare l'Agenda 21 e la Conferenza metropolitana, non è stato possibile raccogliere pareri diretti. Dal momento che la Conferenza metropolitana è un organismo istituzionale che coinvolge in via esclusiva i sindaci dell'area metropolitana e il presidente della Provincia, non riguarda direttamente i soggetti intervistati; molti comunque ne hanno sentito parlare e auspicano che sia un luogo di concertazione sempre più rilevante delle politiche di area metropolitana, che necessariamente devono essere viste in una chiave di area territoriale vasta. L'Agenda 21 raccoglie qualche citazione, ma viene considerata uno strumento tecnico, per «addetti ai lavori». Bisogna specificare che, per quanto riguarda il percorso di Agenda 21 provinciale, nel gennaio 2002 è stato presentato il Piano d'azione per la sostenibilità ambientale elaborato con la partecipazione dei Forum locali; nel corso del-

viene data una valutazione unica. Si tratta di strumenti percepiti come utili a preparare il terreno, propedeutici a risoluzioni operative, per portare a compimento progetti trasversali. Il pericolo è che la sovrapposizione di ruoli e di progetti produca una moltiplicazione dei tavoli di discussione, che nell'intento di migliorare il coordinamento creino un ulteriore livello di partecipazione non sempre efficace, rischiando la dispersione delle risorse.

Il problema di questa città e di questa provincia è forse che ne ha troppi di tavoli. Questo è un parere personale: penso che si attivino tavoli su ogni genere di argomento e sia chi è chiamato a finanziare sono sempre gli stessi. Invece di inventare tavoli sulle crisi bisognerebbe avere uno strumento che permetta di strutturare di più la concertazione.

Ritengo che ci sia sovrabbondanza e sovrapposizione di ruoli: cosa fanno Torino Internazionale, Patto per Torino, Patti territoriali, Fondi strutturali? Qui sì che ci vorrebbe qualcuno al di sopra e al di fuori che riesca a vedere le duplicazioni e impedire che vengano disperse risorse, invece di fare massa critica.

Lo strumento di governance più conosciuto e riconosciuto da tutti gli intervistati è sicuramente il **Piano strategico Torino Internazionale**⁸, sul quale si raccolgono opinioni abbastanza diversificate e nella maggior parte dei casi positive, anche se non mancano note critiche.

L'anno sono stati attivati numerosi progetti e si è entrati nella fase di monitoraggio dell'attuazione e dei risultati. Il 22 ottobre 2002 il Consiglio provinciale ha approvato il Piano d'azione assumendone gli obiettivi come linee di indirizzo per la Provincia. Alla fine del 2001 la Città di Torino ha invece approvato un proprio Piano d'azione ambientale, presentato poi in una conferenza pubblica nell'aprile 2002, che costituisce lo strumento di lavoro per l'attuazione del processo di Agenda 21 locale nella città di Torino. Partendo da questo quadro ricco di progettualità anche nell'area metropolitana, Torino Internazionale, in accordo con Provincia e Comune di Torino, ha avviato un gruppo di lavoro specifico – dedicato al tema della qualità urbana, dell'innovazione ambientale e dello sviluppo sostenibile – che ha l'obiettivo di sostenere il coordinamento territoriale dei progetti e lavorare per l'integrazione delle diverse politiche e azioni.

⁸ Nel corso del 2002 l'associazione Torino Internazionale ha accompagnato la realizzazione di alcuni progetti prioritari del Piano strategico. In particolare ha partecipato alla costituzione del Comitato promotore e poi della Fondazione Torino Wireless e ha organizzato, insieme a Regione Piemonte, Città di Torino, Direzione regionale MIUR e Camera di Commercio, il primo Salone dei mestieri e delle professioni «Mestieri in mostra», che si è tenuto nel gennaio 2003 al Lingotto. Inoltre ha commissionato e presentato la ricerca *Integrazione del sistema ad alta capacità Torino-Milano e del sistema aeroportuale Torino Caselle-Milano Malpensa*, utilizzata come documento di lavoro nelle consultazioni relative all'alta velocità.

Il Piano strategico, la Conferenza metropolitana, l'Agenda 21 e i Patti territoriali sono esperienze di governance molto trasversali, in cui tutti sono riusciti a essere coinvolti e ad avere anche un ritorno in termini di immagine. Noi abbiamo partecipato e devo dire che tali strumenti sul nostro settore hanno anche avuto delle ricadute. Bisognerebbe capire, anche per fare critiche costruttive, quali sono stati i risultati in termini di conoscenze, di definizioni. Non ho elementi per giudicare.

Tra le caratteristiche positive riconosciute a Torino Internazionale primeggia l'ampliamento a molti soggetti della partecipazione alla progettazione dello sviluppo, che ha permesso la creazione di legami pubblico-privati e il superamento di una logica di azione eccessivamente individualistica e frammentata. La politica si è posta in una posizione nodale, al centro di una rete composta da vari attori, e ha svolto un ruolo centrale per avviare una discussione e una riflessione sulla città che fossero al di fuori delle sfere tradizionali della sua azione. Il processo di definizione di obiettivi comuni, messo in atto per l'elaborazione del Piano, ha aumentato la consapevolezza degli attori locali e ha contribuito a creare uno scenario di sviluppo credibile che è diventato un riferimento per i decisori. A tre anni dalla sua approvazione, il Piano strategico ha visto realizzarsi alcuni dei progetti su cui vi era maggiore accordo e disponibilità all'investimento, e questo ha influito positivamente, per alcuni degli intervistati, nella direzione di una maggiore credibilità per l'intero processo.

Il Piano strategico rappresenta un grossissimo sforzo di governance e a mio avviso è rilevante perché ha disegnato un potenziale scenario di sviluppo credibile. È certamente un riferimento per i decisori e un'operazione significativa sotto molti punti di vista.

Il più importante strumento nonché il più conosciuto è secondo me il Piano strategico, che una volta era visto come «il libro dei sogni», ma adesso poco alla volta alcuni dei progetti sono in fase di realizzazione: dunque ha sicuramente avuto la sua efficacia.

In area metropolitana si stanno creando luoghi di governance. Torino Internazionale è uno di questi: con l'insieme di enti che prendono parte a questa organizzazione si cerca in settori diversi di arrivare a indicazioni di progettualità per il futuro. Innanzitutto è un modo per non ragionare sempre in termini di singolo ente.

Il Piano strategico mi sembra il principale strumento ed è, o meglio è stato, abbastanza efficace per il problema dei rapporti tra pubblico e privati e all'interno del pubblico.

Di sicuro, in quanto c'è stato un coinvolgimento collettivo, questo strumento è stato positivo, ed è anche quello che consente poi di sbloccare grandi pro-

cessi. Per i grandi progetti bisogna avere capacità di concertazione, perché ognuno ha il suo individualismo.

Il Piano strategico, come altri strumenti di governance che si basano su modalità di governo trasversale, è visto anche come passo necessario per la gestione di una società più articolata e complessa nonché della fase di trasformazione urbana che ha contraddistinto la storia torinese degli ultimi dieci anni.

La mia opinione sugli strumenti esistenti è comunque sufficientemente positiva, dicendo che possono essere migliorabili. Nella società torinese degli anni Novanta questi strumenti sono stati eccezionali, in un'economia profondamente suddivisa tra mondi che non si parlavano, in cui l'unico atto di riconoscimento era il conflitto. Questi strumenti segnano anche la trasformazione da un'economia fortemente monocomposta e fordista (one company town) a una società più articolata, la quale come tale necessita di strumenti di governo più flessibili e dunque adeguati alla transizione in cui noi ci troviamo. Sono stati anche una risposta al fatto di non rassegnarsi al declino della città: opportunità non solo di «leccarsi le ferite» ma di ripensarsi, con difficoltà naturalmente, ma avendo un'eredità sia materiale che immateriale legata a uno specifico modello. La governance torinese, è giusto dire, (...) non è stata un esercizio teorico. Certo in questo contesto ci sono stati attori più o meno resistenti, più o meno dinamici. Però anche in questa vicenda Fiat che sta caratterizzando la vita cittadina io vedo quindici-venti attori fra Associazione e istituzioni che hanno un certo spessore.

Penso che Torino Internazionale abbia corso il rischio anche di essere vista dagli assessori come qualcosa che sminuiva il loro lavoro, che diminuiva la loro capacità decisionale mettendoli in discussione in tavoli intersettoriali. È stato però un importante momento di confronto tra la politica e molti altri attori, tale da rendere la discussione autonoma dalla politica stessa.

D'altra parte, proprio il difficile collegamento tra luoghi della governance (della progettualità e della concertazione) e percorso di attuazione dei processi decisionali sembra essere il principale ostacolo nell'evoluzione verso un sistema più forte di condivisione delle prospettive e di interazione tra soggetti con obiettivi diversi. Se Torino Internazionale è giudicata positivamente per la creazione dello scenario e il collegamento tra attori diversi, vengono sottolineati come suoi punti deboli la scarsa capacità di influenzare le scelte pubbliche portando le visioni di progetto a concreta realizzazione e la ridotta capacità, nel tempo, di innovare l'apparato progettuale stesso. I cambiamenti nello scenario economico locale e nazionale, l'aggravarsi della crisi Fiat e l'esplosione anche mediatica della discussione intorno a questo tema pongono degli interrogativi al sistema locale che nell'elaborazione del Piano non erano stati tenuti presenti, alla luce dei quali devono essere rivisti alcuni obiettivi e

azioni. Inoltre il Piano strategico agisce su un terreno di grande complessità e non deve essere considerato una soluzione univoca, ma uno strumento a disposizione degli attori locali, un organismo di proposta e di riflessione che permetta di avviare in alcuni contesti azioni concertate per lo sviluppo locale.

Il Piano strategico è uno strumento ma la governance è un insieme di processi che si intersecano tra di loro pesantemente; quindi io ritengo che se vogliamo veramente fare un salto qualitativo, dobbiamo con molta pazienza entrare all'interno dei singoli processi con la volontà di renderli più sinergici.

Il Piano strategico adesso avrebbe bisogno di una rivitalizzazione da diversi punti di vista. Io credo, che sul Piano strategico dovrebbe essere fatto un grosso aggiornamento quanto a contenuti e linee d'azione perché alcune si sono realizzate e altre si sono modificate con il passare degli anni. Faccio due esempi. Nel vecchio Piano, della crisi Fiat ovviamente non si parlava; adesso tuttavia Torino Internazionale dovrebbe occuparsene (...). Si tratta di un tema di primaria importanza, ben al di là di tutto quello che, ad esempio, può rappresentare il Wireless: si faranno ancora automobili, non se ne faranno più, verranno assemblate da altre parti, dovranno entrare degli stranieri... Il secondo esempio concerne il problema turistico-culturale, urbanistico-territoriale relativo al post-alta velocità. Nel vecchio Piano era espressa la volontà di arrivare all'alta velocità nei collegamenti tra Torino e Milano; ora, a questa bene o male si arriverà, ma il nuovo tema strategico deve essere: cosa succederà una volta che Torino e Milano saranno distanti 45 minuti? Cosa vogliamo che succeda? Torino inglobata da Milano, suo dormitorio? O quale tipo di integrazione, anche culturale? Sul piano delle fiere, delle destinazioni d'uso del territorio? Ci saranno stazioni di importanza cruciale, intorno alle quali si tratta di stabilire come andrà organizzato il territorio...

Uno dei limiti di Torino Internazionale, di cui tutti sono coscienti, è il fatto che è sì uno strumento di pianificazione che offre soluzioni progettuali, forme di concertazione, ma il luogo delle decisioni è un altro. Quindi forse varrebbe la pena di pensare una Cabina di regia anche per Torino Internazionale con i soggetti deputati a prendere decisioni sulle linee strategiche specifiche. Torino Internazionale è un organismo di proposta, di riflessione strategica e ha fatto benissimo a allargare la base partecipativa, ma ha bisogno di un soggetto decisore che traduca le proposte in azioni e in impegni finanziari. La colpa non è di Torino Internazionale, ma dei soggetti decisori che non lo fanno proprio a sufficienza. Forse il vero problema di Torino Internazionale è che la Regione non partecipa attivamente.

Bisognerebbe scendere più sul pratico e lavorare sulla governance reale e non «esoterica», come la chiamo io: occorre cioè a un certo punto concretizzare quanto discusso, stabilire priorità di azione, controllare le scadenze dei tempi e i modi di realizzazione.

Il Piano strategico non è uno strumento di governance – uno strumento di governance potrebbe essere il programma di governo di un sindaco, di un assessore... –, bensì una tendenza, un orientamento, una carota che si mette perché con la carota si corre meglio; non è uno strumento di governance perché non ha modificato per nulla la governance, è semmai un qualche cosa a latere che ha contribuito molto ad avvicinare la realtà pubblica a quella privata portando entrambe a discutere su cose prima settoriali: è stato un buon esercizio per far pensare a tutti, insieme, quale potesse essere la grande Torino di dieci anni dopo.

Invece di inventare tavoli sulle crisi bisognerebbe avere uno strumento che permetta di strutturare di più la concertazione, come forse era Torino Internazionale. Ora mi sembra che quel clima si sia un po' sfilacciato, come forse è capitato anche per i Patti territoriali. Torino Internazionale era un'esperienza di governance, di democrazia partecipativa, ora vive un problema e bisogna capire un po' cosa farne. A mio parere bisogna anche capire chi a Torino Internazionale credeva veramente e chi c'è stato perché non poteva non starci, come sempre in queste cose. Poi è cambiata anche l'amministrazione della città, quindi bisogna capire se la nuova amministrazione ci crede ancora e cosa vuole fare.

Gli intervistati si chiedono se la città viva una fase diversa, in cui prioritaria non sia la definizione degli obiettivi, ma la realizzazione dei progetti messi in campo, e in cui sia diminuita l'esigenza di spazi di concertazione e riflessione allargata. L'atteggiamento della nuova Giunta comunale, seppur inserito in un'ottica di continuità con la precedente, sembra dimostrare un minor coinvolgimento nel Piano strategico e una minore disponibilità all'utilizzo di questo strumento nel dialogo con le forze economiche e sociali e con la città. D'altra parte bisogna segnalare che si è consolidato il legame con la Provincia di Torino, che ha portato a maggio del 2002 alla nomina di Mercedes Bresso a co-presidente dell'associazione Torino Internazionale. È forse il momento che Torino Internazionale proponga una nuova fase di riflessione sul Piano strategico e sull'evoluzione degli scenari progettati per l'area torinese?

Un altro strumento riconosciuto di governance sul territorio sono i **Patti territoriali**⁹, che per il loro carattere trasversale di coinvolgimento degli attori hanno visto impegnati direttamente gli enti locali insieme ai rappresentanti delle organizzazioni economiche e sociali. Dal momento che la città di Torino non ha attivato un Patto

⁹ Non ci sono state novità di rilievo nel corso dell'anno passato. I Patti territoriali della Stura, del Sangone, del Pinerolese e dell'area Torino Sud sono stati approvati e finanziati con decreto ministeriale all'inizio del 2002 e con il contributo della Regione, e attualmente sono in fase di avvio le erogazioni. Il Patto del Canavese (il più vasto) è quello che ha ottenuto risultati più significativi poiché è operativo già dal 1999. Erogazioni sono state fatte an-

territoriale, non sempre gli intervistati si riferiscono a un'esperienza di partecipazione diretta e quindi esprimono un'opinione che sovente accomuna i diversi strumenti. Se quasi tutti riconoscono il valore della cooperazione avviata con i Patti, molti stentano a vederne gli effetti positivi di realizzazione. Le difficoltà sono legate al rapporto con i finanziamenti ministeriali, spesso in ritardo, e alle diverse capacità di realizzazione dimostrate dal territorio.

I Patti territoriali sono una bella esperienza di governance, per lo meno un tentativo, perché non si è realizzato molto. Sono esperienze che sono andate avanti per qualche anno e che hanno visto nei tavoli di concertazione la consultazione di tutte le parti sociali. Il territorio della provincia di Torino in questo caso ha lavorato a geometria variabile, perché non tutti i Patti sono partiti insieme, con l'adeguato coinvolgimento e convincimento di tutti gli attori. In alcuni casi, come nel Canavese, forse anche perché la crisi era tale da richiedere uno strumento eccezionale come il Patto, ci si è creduto molto, mentre in altri casi c'è chi è arrivato all'ultimo e si è inventato un Patto territoriale solo per non perdere i soldi, facendo un tavolo di concertazione «non reale». E poi c'è il grande problema che i tavoli di concertazione hanno finito di lavorare grosso modo quando sono arrivati i soldi, raramente hanno continuato a riunirsi per pensare politiche di sviluppo per la realtà locale, come sarebbe invece stato loro compito.

Anche se i Patti territoriali non sono tutti allo stesso punto – alcuni si sono mossi con ritardo, non sono ancora finanziati e forse fatteranno a trovare ancora fondi disponibili – si può dire che Canavese, Torino Ovest e Moncalieri, ad esempio, siano delle belle realtà.

I Patti territoriali riguardano pure l'università, sempre nella prospettiva di trovare insieme finanziamenti per iniziative programmate, che abbiano alla base nuove idee provenienti anche dalla stessa università, dalla ricerca. Inoltre possono portare buoni risultati e produrre nuovi posti di lavoro qualificato per i giovani che escono dall'università ogni anno.

I Patti territoriali sono un modello di governance in cui c'è il coordinamento di un soggetto superiore, la Provincia, e in cui si condividono strategie di sviluppo coerenti rispetto alle potenzialità dell'area concertando le azioni da fare sul territorio per raggiungere gli obiettivi previsti. Mi sembrano un'esperienza di governance, non saprei dire se riuscita oppure no: ci sono varie interpretazioni, per esempio in relazione al fatto che le risorse dal ministero

che nell'ambito dei Patti delle Valli di Susa e della zona Ovest. Partendo dai tavoli di concertazione dei Patti come base di ragionamento su area vasta, le Valli Chisone e Susa hanno attivato un PIA (Progetto integrato d'area) in collaborazione con il Toroc in vista dei Giochi olimpici, secondo una logica di aggregazione per Patti confinanti analogamente a quanto avvenuto nel resto del territorio provinciale.

tardano a venire e che non è possibile mettere in piedi sforzi di pianificazione compensati in ritardo o addirittura in assenza di risorse.

Anche l'Agenda 21 o i Patti territoriali non sono strumenti veri e propri perché sono troppo mediati, hanno cioè un'incidenza effettiva sulla governance molto intermediata. Tutte le istituzioni sono strumenti di governance: il Comune, la Provincia, la Regione, gli assessorati; le stesse fondazioni con missioni specifiche sono efficaci strumenti di governance.

In quest'ultima descrizione, l'idea di governance si sovrappone all'idea di governo: governance è l'azione degli enti locali, la capacità di prendere decisioni per raggiungere risultati, non necessariamente la concertazione o l'interazione tra soggetti diversi. Si tratta di una visione particolare, ma che rispecchia il desiderio frequentemente espresso che i soggetti decisori migliorino la loro capacità di scegliere direzioni, elaborare priorità e dotarsi degli strumenti per perseguirle.

Abbiamo poi chiesto ai nostri intervistati di indicare qualche esempio concreto in cui emergano meccanismi decisionali o interazioni fra i soggetti coinvolti che siano identificabili come processi di governance, possibilmente in relazione a progetti che conoscevano o ai quali hanno preso parte direttamente. Naturalmente, rispetto ai progetti citati l'anno scorso dai sindaci, che potevano essere ordinati più schematicamente in grandi aree tematiche, il quadro risulta molto più sfrangiato ed eterogeneo; si è quindi ritenuto di approfondire con domande successive le valutazioni sull'impatto dei processi di governance rispetto ai singoli settori (ad esempio, urbanistica, cultura, infrastrutture eccetera).

Tornando alle esperienze personali più significative, accanto a progetti portanti per la trasformazione della città si trovano esempi meno noti¹⁰, ma che indicano come la via della mediazione e dell'interazione fra soggetti posti su piani e con ruoli diversi sia più accettata e sorga anche fuori dagli strumenti e dai luoghi più tradizionali della governance torinese, sebbene non manchi chi interpreta questo approccio in modo negativo (...ognuno interpreta gli obiettivi a modo suo, secondo la propria cultura, e allora finisce col non essere più governance ma governo: un cercare di avere più spazio, più potere, più autorità).

Circuito delle residenze sabaude

Altra trasformazione che riguarda Torino mi auguro sia il turismo, magari avendo come catalizzatore il periodo liberty e il circuito delle residenze sabau-

¹⁰ Sono stati anche citati come esperienze di governance il «Salone dei mestieri», il progetto «Isacco» (che prevede la collaborazione fra piccoli Comuni), il progetto di formazione professionale «Scuolav», il progetto edilizio dell'Università di Torino, la Cabina di regia per le Olimpiadi 2006, il Forum sui giovani promosso dal cardinal Poletto, la redazione del Piano rifiuti della Provincia.

de – di nuovo un progetto a livello metropolitano e parte di un patrimonio smembrato (appartenente allo Stato, a privati, a vari enti eccetera). Quindi proprio tramite la governance bisogna convincere tutti a partecipare a questo progetto che ha un appuntamento primario con le Olimpiadi del 2006.

...Naturalmente sono subentrati altri elementi di governance a livello cittadino, per esempio per collocare nel progetto di Raddoppio del Politecnico la realtà del Castello del Valentino e le acquisizioni al Lingotto... Il Valentino... è entrato nel circuito delle residenze sabaude e quindi diventerà anche museo, e pure su questo aspetto si è aperto un nuovo fronte di scelte da gestire tramite la governance con la Regione, il Ministero dei Beni culturali, la Fondazione CRT e le Sovrintendenze, che seguono da vicino ogni passo. Devo dire che finora il bilancio è molto positivo, e ciò secondo me è dovuto al fatto che c'era già a monte uno scenario primario ben figurato (il Raddoppio, il circuito delle residenze sabaude) sul quale si è innestato questo che definirei come scenario «secondario», nel senso seguente: se le basi sono buone, al raggiungimento di certi obiettivi si innesca una sorta di circolo virtuoso.

Una seconda modalità di intervento è quella di concorrere a progetti di terzi: pensiamo per esempio alle residenze sabaude, un grande progetto pluriennale di intervento sui beni culturali cui concorrono lo Stato e la Regione, un intervento strutturale destinato a lasciare il segno sul territorio piemontese, non soltanto in termini di recupero di un patrimonio, ma anche per l'indotto che può creare l'adeguata promozione di questo bene ristrutturato e restituito alla collettività.

Molto interessante, per esempio, è stata l'intesa istituzionale, strumento attuativo introdotto da una legge finanziaria di qualche anno fa che prevedeva accordi tra lo Stato e le Regioni e interventi congiunti di grandi dimensioni in vari settori, dall'ambiente alla cultura ai trasporti. ...In quel contesto si è varato l'accordo quadro in materia di beni culturali per il recupero delle residenze sabaude, sottoscritto da Stato, Regione, Comuni e fondazioni bancarie. Primo esempio di intervento organico, che ha permesso di mobilitare risorse che non erano conseguibili singolarmente, con l'utilizzo di uno strumento previsto dalla legge nel perseguimento di un obiettivo comune e importante per l'area metropolitana.

Torino Wireless

Un altro esempio positivo di governance che ho visto, anche se poi avrei gradito tempi più rapidi, è nell'ambito del progetto Torino Wireless. È sicuramente uno strumento positivo; la linea adottata dagli enti pubblici di mettersi insieme di fronte a progetti importanti è decisiva. In questo caso si è costituito un comitato promotore che ha svolto un grossissimo lavoro per definire la declinabilità del progetto dal punto di vista degli enti pubblici. Que-

sto sforzo congiunto degli enti territoriali sta sicuramente a dimostrare una volontà forte di governance; peraltro, è anche la sede in cui si osserva l'emergere di difficoltà interne ai processi di governance, per cui quand'anche vi sia una volontà politica manifesta, in pratica occorre fare i conti con tutta una serie di costrizioni interne alle istituzioni.

Prima della candidatura di Torino a ospitare i Giochi del 2006, c'era stata la candidatura per l'Authority delle telecomunicazioni (anno 1997), che abbiamo perso perché è finita a Napoli, ma che è servita perché il lavoro svolto... è stato il punto di partenza per il progetto Torino Wireless. Una ricognizione delle capabilities del territorio... aveva rivelato come a Torino esistesse un ambiente favorevole e già in parte in via di sviluppo in ambito ICT – basti pensare all'istituto Galileo Ferraris, allo CSELT, al Dipartimento di elettronica, alle numerose piccole industrie del settore. Quel dossier venne messo sul sito della città di Torino e in quel momento si sono misurate le nostre forze e si è pian piano spinto il progetto sull'information technology in collaborazione con Politecnico, ITP, Regione.

Il progetto Torino Wireless è un esempio di governance nel quale si sono realizzate una forte coesione e condivisione fra i grandi attori locali, compreso il Politecnico, l'Università, Fiat e San Paolo IMI.

Raddoppio del Politecnico

Il primo esempio che mi viene in mente è naturalmente il Raddoppio del Politecnico, in cui ho visto la partecipazione convinta delle istituzioni, degli enti locali, dei poteri finanziari; si è avuta appena qualche difficoltà per i fondi nei primissimi anni.

Per quanto riguarda la didattica, si è passati da una didattica di massa alla moltiplicazione dei corsi e delle specializzazioni, con grosso sacrificio di spesa per ottenere spazi per tutti: questo è coagulato nel progetto del Raddoppio, che rappresenta la nostra esperienza complessa di governance con l'esterno.

Tornando al progetto Raddoppio e alle interazioni esterne, il primo grosso sforzo di governance è stato fatto con il Piano regolatore, affinché venissero considerate le necessità del Politecnico; queste sono state inserite nel grande progetto di trasformazione della Spina centrale di cui il Politecnico ha acquisito una parte.

Alta velocità

Per quanto riguarda l'alta velocità siamo invece tutti qua che stiamo a guardare per capire se alcuni snodi ben precisi saranno risolti oppure no.

L'alta velocità, questa si farà: almeno tra Torino e Novara, stanno già lavorando a fianco dell'autostrada, quindi verso il 2006 qualcosa dovrebbe vedersi; poi speriamo che si decidano per l'ultimo tratto fino a Milano. Per ora la-

sciamo stare la tratta verso la Francia, i cui tempi sono più incerti. Il Comune di Torino e la Conferenza metropolitana devono per forza intrattenere rapporti con le Ferrovie: il problema è che queste non sono più un'unica società, oggi sono suddivise in varie società (RFI, Trenitalia, ex Compartimento) e quindi è più difficile interloquire con tutti. Aggiungo che vi sono anche vari altri Comuni coinvolti, come Susa e Ciriè.

Candidatura olimpica

Sulle Olimpiadi già la candidatura era stata un gioco di squadra; forse perché sembrava così remota la possibilità di vincere, sin dall'inizio si è intuita la necessità di collaborare tra diversi soggetti. La difficoltà di portare avanti un vero gioco di squadra è stata legata molto spesso a interessi particolari... Il contesto delle valli continua a essere un contesto difficile, c'è un problema di frammentazione molto forte anche a livello di comunità montana, di particolarismo – non si ragiona in ottica di area ma di singolo comune.

Il primo più grande esempio direi che è stata la candidatura per le Olimpiadi: ci siamo messi tutti intorno a un tavolo, pubblico e privato. Per il dossier di candidatura hanno fatto grossi sforzi il Comune di Torino con i vari assessorati, le comunità montane, le associazioni sportive, le Unioni Industriali, la Fiat; inoltre ci servivano tutte le informazioni relative ai Mondiali di sci che si erano svolti a Sestrièrè. La candidatura è stata davvero un momento forte di sistema.

Il denominatore comune fra le esperienze citate è la compresenza di pubblico e privato; nessuna sarebbe in grado di reggersi solamente con l'appoggio di uno dei due settori. In questa sede ci siamo soffermati maggiormente sull'analisi e il confronto dei punti di debolezza e delle difficoltà riscontrate, tentando di capire se emergano eventuali similitudini anche in contesti diversi. In generale, le opinioni degli intervistati non sono particolarmente negative né pessimiste, anzi: naturalmente si punta il dito su una serie di problematiche, ma si ritiene che possano venire superate. Interessante osservare che, sul ruolo dell'imprenditorialità torinese, i pareri sono divergenti; mentre al ruolo spesso trainante del pubblico si rimprovera la scarsa apertura, la frammentazione e la tradizionale palude della burocrazia.

Per realizzare progetti o politiche che implicano dei cambiamenti e delle modifiche sull'esterno, sulla comunità locale, le difficoltà sono le stesse che un qualsiasi imprenditore può riscontrare; nel complesso, comunque, non sono tante, non ci sono difficoltà funzionali, né di mentalità né di cultura, perché la fiducia e l'interesse alla mentalità imprenditoriale stanno crescendo... Torino, poi, è la città che per eccellenza è predisposta all'impresa, e la vocazione imprenditoriale è elevata.

Molti dei problemi che abbiamo avuto, devo dire, riguardano i rapporti con i privati... Naturalmente, andando a vedere nel dettaglio le questioni, ognuno ha le sue buone ragioni, ma potremmo dire che «la sommatoria di tante buone ragioni» non fa «una buona ragione» in senso assoluto. Probabilmente c'è anche un problema di mancanza di imprenditorialità alta, che avrebbe potuto accelerare notevolmente i tempi.

Personalmente ritengo che gli ostacoli principali siano la diffidenza e l'esistenza di pregiudizi tra i privati e l'ente pubblico... Purtroppo devo ammettere che, nonostante la piena disponibilità a dare una mano, ad assumersi degli incarichi – indipendentemente dalle ricadute specifiche – esiste in fondo sempre un atteggiamento esitante da parte del pubblico che a volte scompare nella chiusura, nella presunzione di sapere tutto senza aver bisogno della competenza altrui.

Nel caso della trasformazione della Manifattura Tabacchi in insediamento universitario ci sono stati degli intoppi, ma non a livello locale, bensì dovuti al fatto che l'area era di proprietà del demanio, che aveva intenzione di venderla. Se ostacoli ci sono stati, erano di natura esterna; gli enti locali hanno contribuito in maniera eccellente per aiutarci.

La frammentazione politica istituzionale è una debolezza, perché obbliga i diversi soggetti a cercare collaborazioni singole... ma è un problema risolvibile, anche se sarebbe più facile se ci fosse un solo centro decisionale. Il problema degli enti pubblici sono i tempi lunghi e le complicazioni burocratiche.

Esiste insomma un furoreggiare di burocrazia che non ha più alcun senso rispetto alle visioni e ai progetti primari... io chiamo questo atteggiamento «la ragioneria dell'urbanistica». È un atteggiamento che porta a impantanarsi in discussioni e a sottostare a numerose «forche caudine». Se invece i problemi venissero affrontati nell'insieme, senza perdere di vista l'idea generale del progetto, sarebbe certamente un'altra cosa, e forse si riuscirebbe a evitare questi scontri alla base quando le decisioni importanti sono già state prese dai vertici.

Più o meno esplicitamente, viene anche ammesso che un'azione di governance diventa essenziale quando si tratta di portare avanti progetti innovativi. La governance è riconosciuta come strumento per aiutare a compiere il salto tra la struttura di cui si sono dotati nel tempo enti e organizzazioni (tarati sulla «quotidianità» e la ripetitività) e la necessità, particolarmente acuta nel contesto attuale locale e globale, di innovare e innovarsi in tempi sempre più contenuti e con complessità crescenti. Questo non significa che nel corso del tempo non siano sorti dei contrasti, ma non sono mai venute meno la capacità di confronto e la volontà di superare i problemi.

Fa parte del gioco della complessità anche l'incertezza di percorso, che è un altro dei fattori che pesano sul processo decisionale ancor prima che realizzativo.

Se uno riesce a «cantierare» dei progetti di qualità in tempi contenuti, questa è buona governance; il travaglio è da mettere in conto, fa parte delle regole del gioco. Diventa preoccupante se invece il progetto scade oppure se i tempi diventano inaccettabili – il che comunque equivale a dire che il progetto scade perché un buon progetto su un arco temporale di due anni può trasformarsi in un pessimo progetto su un arco temporale di quindici.

Le difficoltà non mancano; ne evidenzerei un paio, le principali. La prima è il fatto che a volte si teme qui a Torino il nostro approccio pragmatico, il nostro linguaggio operativo, il nostro taglio manageriale... La seconda difficoltà che incontro non è facile da tradurre in parole: direi una scarsa competenza di chi deve effettivamente gestire la governance e una scarsa efficienza.

Non sembrano emergere differenze di opinioni a seconda del ruolo ricoperto o del contesto istituzionale degli intervistati; le problematiche poste in evidenza sono trasversali alla natura dei progetti: dunque non difficoltà «tecniche» relative all'implementazione del singolo progetto ma ostacoli più a monte, per i quali un affinamento e una interiorizzazione di concetti di governance condivisi possono essere di aiuto, in quanto non è sufficiente *utilizzare solo le possibilità che derivano dall'azione istituzionale*, è invece necessario *aprirsi ai collegamenti e all'interscambio con il sistema*.

Dai pareri raccolti non pare che le difficoltà riscontrate abbiano dato adito a significativi «stop» nell'iter progettuale né a correzioni di rotta sostanziali: si è ancora una volta ricorsi alla mediazione per superare le divergenze e le eventuali sfasature temporali fra gli attori coinvolti.

Diciamo che non sono cambiati i piani strategici e non è cambiato il modo operativo, ma ovviamente abbiamo dovuto fare degli aggiustamenti: diciamo che a volte abbiamo usato il pugno di ferro, a volte il guanto di velluto.

Forse a volte ci siamo ritrovati più avanti rispetto alle capacità del sistema di corrispondere agli obiettivi che ci eravamo dati; una sfasatura c'è stata sicuramente.

IL CONTESTO TERRITORIALE

L'area metropolitana è riconosciuta da molti intervistati come l'ambito territoriale ottimale per la gestione dei processi di governance, un'area in cui le interrelazioni e le interdipendenze sono forti, che deve costruire una visione di sviluppo comune

e migliorare la capacità di pianificare politiche integrate e coordinate tra i diversi soggetti. La creazione della Conferenza metropolitana, quale luogo di concertazione tra Comuni, è vista come il possibile riferimento progettuale e di coordinamento di un ambito territoriale che finora è riuscito solo parzialmente a programmare politiche comuni.

Il consolidamento dell'identità e della cooperazione in area metropolitana è complementare al rafforzamento del ruolo di Torino come capitale regionale e alla pianificazione di alcuni temi in un ambito allargato, innanzitutto al Piemonte e in alcuni casi al Nord-Ovest. Gli intervistati manifestano diffusa consapevolezza della necessità di maggiore integrazione delle politiche in area metropolitana, nonché della capacità di ragionare con forme di pianificazione a geometria variabile per gli ambiti tematici che richiedono una scala diversa (trasporti e mobilità innanzitutto, ma anche turismo e promozione).

Sarebbe più opportuno lavorare con un ambito territoriale che abbracci tutta l'area metropolitana. ...Se si discute, si devono affrontare tutti i problemi sul tappeto, avendo in mente che lo sviluppo di un'area metropolitana si compone di grandi miglioramenti, ma anche di notevoli problemi a cui far fronte – e quindi l'unico modo è affrontarli complessivamente. Oggi più che mai, è inevitabile che i processi di governance coinvolgano tutta l'area metropolitana: bisogna allargare gli orizzonti e con essi l'ambito territoriale. Infatti per molti problemi odierni (vedi quelli ambientali) lo stretto ambito comunale non è più sufficiente al fine di trovare soluzioni. Sia dal punto di vista teorico che pratico mi pare invece che l'area metropolitana, almeno così com'è quella torinese, debba essere il riferimento costante. Forse è più difficile comporre il quadro politicamente.

Occorre far capo principalmente a un sistema metropolitano, che andrebbe potenziato. Certo è che poi in realtà una struttura di area metropolitana non la vuole nessuno ai vertici, perché nessuno vuole spogliarsi di competenze che prima aveva; ma, almeno come sistema di governance, è bene che un sistema metropolitano esista e sia spinto dalla «base».

La governance deve avere un ambito regionale, sebbene vi possano essere ambiti di intervento minore.

Esistono argomenti in cui sono logici una riflessione e un lavoro coordinato dal punto di vista metropolitano, coinvolgendo dunque tutta l'area; ci sono altri argomenti su cui invece la riflessione deve essere condotta rispettando, direi, dei primati.

Il prevalere dell'area metropolitana, come ambito in cui deve essere collocata la decisionalità dei progetti a forte impatto, mi pare evidente e corretto. La creazione della Conferenza metropolitana mi sembra voler adeguatamente segnare un presidio corretto del territorio: la trasformazione di Torino Inter-

nazionale, con la co-presidenza del sindaco e del presidente della Provincia, va effettivamente in questa direzione.

In senso generale, la scelta dell'ambito dipende dalla scala dei problemi. Certo, per infrastrutture di trasporto e mobilità mi sembra che l'ambito regionale sia il riferimento entro il quale muoversi. Il modello metropolitano è comunque ancora valido; l'attuale impianto mi pare adeguato rispetto alla classe di problemi considerata, quindi francamente prima di cambiare modello vorrei vedere un ragionevole sforzo per far funzionare bene questo.

In modo complementare alle posizioni espresse dai sindaci dell'area metropolitana interpellati l'anno scorso sulle forme della governance torinese, gli attori locali intervistati non ipotizzano una struttura nuova di coordinamento per le tematiche di area metropolitana, che si affianchi agli enti locali già presenti sul territorio, ma solo una maggiore sistematicità e un miglior utilizzo degli strumenti esistenti. Alcuni pensano che Torino Internazionale, in questo senso, abbia le caratteristiche necessarie e abbia già svolto un ruolo per sostenere una riflessione coordinata su problemi di area vasta; altri sottolineano la necessità di un maggior impegno da parte delle istituzioni. In ogni caso, è opinione condivisa che non si debba ipotizzare un nuovo livello di governo, quanto un migliore coordinamento delle azioni, grazie a una struttura organizzativa dedicata che lavori in parallelo all'amministrazione pubblica, avviando progetti concreti e mantenendo il contatto con i diversi attori.

Torno a dire che di questi aspetti si dovrebbe discutere non solo nell'ambito di Torino Internazionale, ma anche all'interno della Conferenza metropolitana.

In effetti un organismo di area metropolitana, pubblico, che si occupa di governance, potrebbe dotarsi di una struttura sua propria – ma non interna alle modalità tipiche dell'amministrazione pubblica, bensì in parallelo e non necessariamente con tutti gli attori che partecipano a tutto, e a tutto nello stesso modo. Non sono convinto dell'idea di creare un grande organismo; non mi pare che ne abbiamo bisogno. Dobbiamo invece avere facilità di entrare in contatto e mettere in piedi dei progetti concreti, quindi occorrono animatori e alcuni centri di propulsione di questa governance, a cui io partecipo, ma non vedrei a priori la necessità di creare una struttura di coordinamento se non per motivi di promozione – certo non per funzionalità. Come ho detto prima, forse un organismo pubblico di area metropolitana potrebbe dotarsi di una struttura leggera; ma, a mio modo di vedere, una volta che il sistema delle relazioni si sia installato e vivificato, il problema è mantenerlo e oliarlo, non lasciarlo rinsecchire. In questi dieci anni lavoro ne è stato fatto, comunque: una volta sedimentata una certa cultura della governance, non è essenziale istituzionalizzarla. Penso adesso a Torino In-

ternazionale, che è diventata una sorta di caravanserraglio: tutti possono aderire e aderiscono, ma giustamente, perché si pensa che se si partecipa in quella sede si ha «un occhio» su ciò che si progetta, si decide, su dove andranno spesi i soldi. Questa è un'intuizione giusta, è positivo che si pensi che ormai non si può più fare fuoco solo con la propria legna, ma bisogna esserci e presidiare...

La competizione e la cooperazione tra territori e aree urbane si giocano su scenari allargati: Milano e Lione rappresentano due realtà di riferimento per l'area torinese, nei confronti delle quali la città e l'area metropolitana possono giocare un ruolo cruciale come nodo di una rete di collegamento della macroregione alpina. Lo sviluppo di relazioni strategiche e di una visione chiara del posizionamento della città sono un compito al quale gli attori locali non possono sottrarsi, pena l'esclusione di Torino da un corridoio europeo in rapida trasformazione.

Le logiche metropolitane vanno benissimo, ma teniamo conto che ci sono aspetti particolari per cui anche in Europa non si sta portando avanti la filosofia metropolitana, bensì la filosofia delle città o meglio ancora delle reti di città.

Si deve riflettere sul fatto che la concorrenza non si crea tra città della stessa area metropolitana. Per fare un esempio concreto, una delle più temibili concorrenti per Torino è Lione. Quindi la governance non può essere fine a se stessa, ma deve diventare uno strumento per raggiungere obiettivi tali da potenziare l'offerta di Torino in confronto alle altre città.

Bisogna fare comunque più piani di interazione: esiste un ambito metropolitano allargato, ma ci sono ambiti che devono essere valutati a livello provinciale, regionale o addirittura della macroregione. Se Milano costruisce a Rho una fiera di 200.000 mq, noi che siamo a Torino, pur in un'altra regione, ne veniamo influenzati, e forse non ha senso che ne facciamo una da 100.000 mq, dobbiamo semmai ritagliarci un altro ruolo. Questa per me è governance.

L'APPROCCIO DECISIONALE

Per quanto riguarda il tipo di approccio migliore in azioni di governance, gli intervistati – come i sindaci dell'area metropolitana – si dividono in modo abbastanza omogeneo tra sostenitori di un approccio informale, di tipo consultivo, e sostenitori di un approccio strutturato e istituzionalizzato. Entrambi condividono in ogni caso la necessità di utilizzare luoghi organizzati e di stabilire delle regole; anche tavoli di

discussione con un approccio informale devono comunque essere gestiti secondo un insieme di regole condivise e prevedere un obiettivo da raggiungere, avere uno sbocco in un processo decisionale stabilito.

Per i sostenitori dell'approccio informale, la presenza di attori con posizioni di tipo politico, legate al proprio ruolo, talvolta anche espresse in modo rigido e strutturato, può rappresentare addirittura un limite da superare, grazie alla buona volontà dei singoli e alla capacità di attivare processi trasversali, oltre le rigidità di ruolo. I vantaggi che possono derivare dall'utilizzo di un approccio informale sono l'accelerazione del processo decisionale e una maggiore capacità di individuare priorità e renderle operative, limitando l'influenza di rapporti gerarchici e posizioni di ruolo.

Si deve lavorare con un approccio informale ma dotato di regole e soprattutto in regime di trasparenza, non con decisioni prese all'ombra dei partiti. Bisogna trovare regole e ruoli intorno a tavoli in cui si riesca ad accelerare certi processi decisionali; in cui non si sia vincolati da rapporti strettamente gerarchici o di dipendenza economica o funzionale. Poi, una volta prese le decisioni, ognuno le porterà avanti e le concretizzerà con il ruolo e le competenze attribuitegli.

Per noi, come università, è meglio un approccio consultivo, noi non abbiamo compiti attuativi: ci compete la consultazione, dare suggerimenti, consigli, preparare progetti.

Ritengo più vincente un approccio informale e di taglio operativo. L'ho visto ad esempio nei Patti, dove ha funzionato: qui l'aspetto più formale e politico è stato superato perché erano presenti persone con voglia di fare e al di fuori degli schieramenti, e sono riuscite a farli «decollare».

Ritengo che l'approccio debba essere consultivo, ma poi condurre a una decisione avendo acquisito i dati delle realtà degli altri.

Sono uno di cultura pattizia, per cui vedrei bene questo tipo di approccio: una cultura di equilibrio, di scambio, di priorità, più che una cultura di istituzionalizzazione e proceduralizzazione. Tra l'altro, la cultura pattizia è per sua natura flessibile e rinnovabile, e non attraverso complicati dispositivi di legge. Per me questo è fondamentale.

Secondo me fino ad ora ha funzionato bene l'approccio destrutturato, non so se la sua formalizzazione non crei più problemi rispetto ai benefici che potrebbero venirne. Naturalmente, bisogna però tener conto di cosa parliamo: temi come quello dei trasporti o della sanità effettivamente ha bisogno di una maggiore formalizzazione rispetto, ad esempio, al sistema museale.

La consultazione è necessaria, ma ci deve essere la decisione: una buona governance prevede la gestione ordinaria e quella straordinaria, separandole

nettamente. In via straordinaria bisogna essere liberi di agire straordinariamente, ma certo non si può tendere a far diventare tutto straordinario per agire come si vuole. Per il contesto, ritengo che l'informalità strutturata sia ciò che aiuta di più.

L'approccio strutturato è invece necessario, secondo alcuni degli intervistati, quando sono coinvolti soggetti pubblici, che intervengono nei processi decisionali con una responsabilità precisa e devono seguire un percorso chiaro e codificato. La discussione e la concertazione sono ottimi strumenti per individuare e condividere le priorità tra gli attori, ma dopo tocca alle istituzioni, alle responsabilità codificate portarle a termine. Inoltre ci sono temi che necessitano più di altri di un approccio strutturato: temi ritenuti più complessi, o più delicati, in cui le questioni in gioco coinvolgono attori con preferenze diverse e dove è necessario imporre regole, come per esempio i trasporti o la sanità.

Credo che debba esserci un approccio strutturato e non informale, perché deve portare a comportamenti concludenti e all'assunzione di responsabilità. I soggetti pubblici, in particolare, non possono partecipare in modo informale: devono formalizzare affinché le loro scelte risultino durature.

Io ho un approccio un po' deformato: giacché noi abbiamo un'assemblea di soci, ed è l'assemblea che decide, si utilizza un approccio molto strutturato.

Istituzionalizzare di più un momento di incontro tra enti locali – Comune, Provincia e Regione – già sarebbe un vantaggio, per attestare anche tra amministrazioni di colore diverso una volontà di procedere in modo comune pur nel rispetto delle competenze dei singoli.

Da un punto di vista operativo sarebbe logico che ci fosse una struttura super partes, ma capisco che politicamente è molto complicato.

La discussione sulla governance pone alcune questioni che riguardano il ruolo della politica e le forme della rappresentanza democratica. La partecipazione ai processi decisionali di un ampio numero di attori e l'allargamento della sfera di consultazione per alcuni ha spostato il baricentro della scelta pubblica dalle assemblee elettive ai luoghi della governance, dove partecipano attori portatori di interessi diversificati, anche privati. La tenuta democratica dei processi in questione è quindi assicurata sia dalla regia costante di figure istituzionali il cui ruolo è sempre più rilevante in quanto diretti rappresentanti dei cittadini, sia dal controllo esercitato dalle assemblee elettive.

Nel coordinamento e nella capacità decisionale in area metropolitana la politica ha un grande compito: infatti, anche se il cittadino elegge direttamente i sindaci e i sindaci sono responsabili verso i cittadini e operano in condizione

di grande autonomia, essi comunque devono far approvare il loro progetto da un consiglio comunale. Che poi si tratti di politica con la P maiuscola, questo non è detto. In ogni caso mi sembra che il cittadino si riconosca moltissimo nel sindaco, che quindi dev'essere colui che personalmente si spende per portare avanti grandi progetti. Questa realtà deve poi essere in grado di relazionarsi con gli altri grandi soggetti, o di creare forme di coordinamento nuove; questa è l'arte della creazione del consenso, l'arte del governo, o della governance. Sindaco, presidente della Provincia, presidente della Regione devono avere la capacità di spendersi personalmente per le iniziative che ritengono prioritarie. La loro forza è proprio questa: in quanto eletti, sono al di sopra delle parti e sono referenti di tutti. Sebbene sia chiaro che determinati progetti, determinate iniziative vengono raggiunte quando c'è il coagulo del consiglio comunale e della giunta, il sistema deve essere collegato, e la forma di collegamento può essere anche cosa distinta dai partiti. C'è una tendenza a svuotare di potere il consiglio comunale, ma io penso che una tendenza all'allargamento e alla partecipazione di attori diversi in processi decisionali importanti sia giusta.

La migliore governance si ha quando c'è uno solo che decide per tutti, ma questo va bene solo in certi contesti. L'accentramento dei poteri nel pubblico (il caso dei sindaci e dei governatori delle Regioni) sta aumentando sia a livello locale che a livello centrale e soprattutto a livello culturale. Questo facilita la governance, giacché tutti i cittadini hanno bisogno di esprimere il loro parere, ma alla fine ci deve essere una persona che, sentiti i vari pensieri, decide per tutti. Dunque la concentrazione del potere decisionale agevola la governance.

QUALE COINVOLGIMENTO PER IL CITTADINO?

Partecipazione e condivisione sono concetti che ricorrono costantemente nei discorsi pubblici, talvolta al limite dell'abuso, ma che testimoniano una diffusa consapevolezza dell'importanza del coinvolgimento dei cittadini nelle scelte che riguardano la vita pubblica. Partecipazione non significa solo mettere al corrente di ciò che avviene, bensì anche favorire lo sviluppo di una autonoma capacità di giudizio, innanzitutto attraverso una corretta informazione. La conoscenza è necessaria per migliorare la partecipazione e costruire meccanismi decisionali di governance basati sul consenso sociale. L'informazione quindi deve essere sistematica, chiara e aggiornata, in modo da permettere controllo sociale e valutazione dell'uso di risorse destinate alla collettività. Il ruolo degli strumenti di comunicazione in questo contesto è cruciale.

La partecipazione è importante e deve continuare ad allargarsi: si può partecipare anche solo facendo il tifo, ma bisogna espandersi, bisogna sentirsi parte del tutto... Lo Stato è nostro, è questa la novità rispetto a qualche anno fa...

La partecipazione è indispensabile.

Io ritengo che la partecipazione sia fondamentale, anche in base alla mia esperienza con gli enti pubblici. Proprio pensando a questo aspetto, ritengo che l'ente pubblico debba sempre fare uno sforzo di apertura verso l'esterno, verso gli altri soggetti. Invece a volte il pubblico tende a «chiudersi», quasi ritenendo di sapere tutto, di essere esperto di tutte le materie e di riuscire da solo a soddisfare tutte le esigenze.

È necessario comunque allargare la partecipazione dei cittadini, riguardo a tutti gli aspetti della vita sociale. Io sono per la partecipazione più ampia possibile.

Penso che sia importante sensibilizzare e coinvolgere il cittadino sui processi di trasformazione e di governance collettiva.

Bisognerebbe usare meglio gli strumenti di comunicazione. Penso che si badi troppo al numero delle copie vendute o all'audience registrata piuttosto che a fare dei progetti di informazione corretta. Informare, dare chiarezza.

Io ritengo che il coinvolgimento dell'opinione pubblica sia troppo basso e debba essere molto migliorato.

...poi c'è l'altro elemento importante, quello della comunicazione, dalla quale siamo bombardati: meglio forse meno notizie, ma più chiare e sistematiche, perché a volte si perde il filo.

Occorre sforzarsi di fornire all'opinione pubblica e alla società civile elementi di merito, cioè numeri e dati e non solo slogan generici. Bisogna informare molto di più, ma con dati e situazioni alla mano – positivi o negativi – e non con ideologia o mezze verità. Quindi il tema della partecipazione non è semplice; non si tratta solo di stimolarla maggiormente, ma di fornire elementi di giudizio: se leggiamo solo quanto scrivono i giornali, dobbiamo ritenerci informati?

In ogni caso, ritengo che oggi il livello di soddisfazione e di consenso sociale sia fondamentale: questo si esprime dal punto di vista politico elettorale con il voto, ma tra un voto e l'altro continua a esprimersi attraverso meccanismi spontanei o già istituzionalizzati di partecipazione associata.

D'altra parte non bisogna sottovalutare il ruolo della rappresentanza: attraverso le elezioni i cittadini scelgono i loro rappresentanti, cui affidano dei compiti sulla base di un programma e di cui giudicano l'operato con strumenti codificati. Attraverso meccanismi spontanei o istituzionalizzati di partecipazione associata (come le circoscrizioni, ma anche le associazioni di categoria, i sindacati, il volontariato, il privato

sociale o associazioni nate ad hoc, per esempio contro una discarica) i cittadini fanno sentire la loro voce, influenzano l'azione dei loro rappresentanti, indicano priorità o problemi.

La partecipazione, secondo alcuni intervistati, non deve significare richiesta di consenso pubblico per ogni scelta o incapacità decisionale per timore dell'impopolarità. I rappresentanti devono assumersi responsabilità politiche, e devono correre rischi di critica sociale se ritengono di essere sulla strada giusta, poiché vi sono scelte che i cittadini possono non essere in grado di valutare o i cui effetti non sono visibili nell'immediato – come, nel caso torinese, gli esempi dell'inceneritore o della metropolitana.

Lo scopo dell'agire politico, quale emerge dalle interviste, sta nell'equilibrio tra la ricerca di consenso, l'apertura e il coinvolgimento nelle scelte pubbliche e la capacità di prendere decisioni e portare avanti processi di sviluppo, che devono essere gestiti comunque con trasparenza.

Penso che il cittadino che vota dei rappresentanti voglia che questi agiscano e operino, e alla scadenza del mandato si presentino con il consuntivo dei lavori fatti per chiedere una eventuale rielezione. Dunque non ha senso che il cittadino venga interpellato se è d'accordo o meno su ogni punto, bloccando ogni scelta se c'è il dubbio dell'impopolarità: ognuno si prenda le sue responsabilità, anche dal punto di vista politico, tenendo conto che ci sono processi a più lunga scadenza non valutabili nell'immediato (vedi, ad esempio, gli attuali disagi per la metropolitana).

Più si riesce ad avere consenso sociale, più è possibile attuare meccanismi di governance: intendo un consenso sociale che fluisce e non una rivolta, la quale indica invece uno stato di forte malessere.

La partecipazione e il consenso sono assolutamente necessari, così come la creazione di élites che parlano e dialogano fra di loro. Il problema della partecipazione è assolutamente serio, perché mentre le élites si scambiano pareri e si incontrano per lavoro e per mestiere, alla gente non si può costantemente chiedere di esprimere un'opinione. Le elezioni servono anche per eleggere dei rappresentanti che si occupino di certe problematiche, le tessere associative servono anche per delegare delle scelte. Le élites hanno l'obbligo di formulare delle proposte da sottoporre al vaglio in modo da avere delle verifiche; non devono infatti incorrere nell'errore opposto, e cioè pensare che, poiché sono state elette, hanno un mandato per governare in tutta autonomia. La rappresentanza porta con sé un certo rischio sociale, ma si deve correre il rischio di perdere un elettore, un tesserato, se si è convinti che sul medio periodo lo si riconquisterà con le scelte fatte. Alcune scelte sono naturalmente impopolari, ma io credo nella responsabilità dei rappresentanti così come credo che questi non abbiano in mano una cambiale in bianco da parte degli elettori.

LA GOVERNANCE INTORNO A NOI

Prendendo spunto da quanto emerso – dall'identificazione dell'oggetto governance agli esempi dei processi decisionali che hanno visto coinvolti gli intervistati – si è cercato di approfondire per quali tematiche d'intervento sul territorio la governance abbia una maggiore rilevanza e in quali ambiti siano attivi, sulla base della conoscenza personale dei testimoni intervistati, progetti di governance¹¹.

A differenza dei sindaci, che rispondevano ad ampio spettro, i soggetti coinvolti quest'anno hanno una visione mediamente ampia, e che risente della prospettiva nella quale operano. Le riflessioni raccolte sono tuttavia molto articolate; proveremo a esaminare i diversi punti di vista emersi, a partire da chi ha ritenuto limitativo l'approccio proposto «per argomenti» fino a chi ha sottolineato la «diversità» delle Olimpiadi rispetto alle altre tematiche.

Se mi posso permettere un'osservazione critica, costruttiva però... mi chiedo: è possibile che la governance sia vista per discipline, anziché in forma sistematica? Il commercio o la grande distribuzione, ad esempio, non hanno collegamenti con il turismo, con i tempi e gli orari dei servizi? Queste cose non si possono vedere «a fette», e le Olimpiadi del 2006 forse sono l'elemento trasversale, che attraversa tutte queste attività.

...posso immaginare che le Olimpiadi del 2006 siano oggi un denominatore comune ... sia nelle procedure sia nei tempi e nell'obbligatorietà del fare governance; un po' perché è una scadenza ravvicinata e richiede coordinamento e coesione tra gli attori, un po' perché è un'iniziativa nata proprio per essere governata congiuntamente.

Un altro punto di vista interessante riguarda i rapporti tra governance e decisionalità, due tematiche, come dicevamo in apertura, molto correlate per gli attori interpellati. Qui di seguito vengono evidenziate tre tipologie di settori d'intervento territoriale, a seconda di dove si colloca il livello decisionale rispetto all'obiettivo di condivisione.

1. Settori per i quali la decisionalità è molto concentrata rispetto all'apertura della discussione (che non può però mancare).

Ci sono argomenti sui quali discutiamo molto, ma quando poi è ora di decidere gli strumenti sono in mano a pochi – senza per questo voler dire che sono «pochi cattivi»: è una constatazione di fatto. Un esempio è l'urbanistica.

¹¹ È stata proposta agli intervistati la stessa griglia presentata l'anno scorso ai sindaci, in cui figuravano 10 macro-settori: 1) urbanistica, 2) trasporti, strade, 3) ambiente, 4) servizi essenziali, energia, 5) commercio, 6) sanità-assistenza, 7) cultura, 8) turismo, 9) tempi e orari, 10) Olimpiadi.

Abbiamo «spinto» con il Comune per la riconversione di aree industriali dimesse da riqualificare perché trovassero nuovo impulso economico; detto ciò, fatta la discussione, il tutto è stato concretizzato attraverso strumentazioni che fanno parte puramente dell'ente pubblico.

Accanto all'urbanistica, stesso *modus operandi* per i trasporti, l'ambiente e le Olimpiadi: tutti argomenti molto discussi perché richiedono un alto consenso sociale; quindi, *più attori passano e discutono, più ammortizzano con i cittadini una serie di possibili conflitti.*

2. Settori in cui la dialettica si ritrova non solamente in fase di discussione teorica, ma anche in fase di realizzazione dei singoli interventi.

In materia di tempi e orari dei servizi e di sanità (cioè lo Stato sociale) sono molti gli attori coinvolti, dunque a volte esiste uno iato tra gli indirizzi e i comportamenti. In questi settori è importantissimo non solo discutere lo scenario prima, ma verificare poi la coerenza dei comportamenti messi in pratica.

Quello, ad esempio, dei tempi e orari dei servizi è un tipico caso in cui ci sono degli utenti a fronte di lavoratori che però sono a loro volta utenti... La discussione incrocia qui dei dilemmi che devono essere risolti con gli attori stessi, i quali godono comunque di una autonomia di comportamento.

3. Settori in cui la governance di un territorio discende da un nucleo (forte) di governance d'impresa, come nel caso dei servizi essenziali ed energetici. La tendenza alla privatizzazione e alla creazione di agenzie per la gestione dei servizi può aumentare l'efficienza, ma anche ridurre il potere contrattuale dell'autorità locale.

Ancora una differenza la vedo in quei servizi tipici che si sono tradotti in grandi società o municipalizzate o in public companies come l'acqua (SMAT), il gas, la luce (AEM) e per certi versi i trasporti (Satti e ATM faranno una società per azioni)¹²: secondo me sono i servizi più difficili rispetto ai quali fare governance, ma nel contempo quelli che si presterebbero di più.

La governance «dentro» è qui assolutamente necessaria per la governance «fuori» – e teniamo conto che queste società si occupano di fonti di energia, e quindi non certo di tematiche di poco conto specialmente in questi anni.

In questo caso si percepisce anche il legame tra la governance, intesa come processi e interventi di governo e pianificazione di un territorio, e la tradizione di taglio eco-

¹² A gennaio 2003 è sorta la nuova società GTT dalla fusione ATM-Satti; si veda il capitolo 5 in questo *Rapporto*.

nomico-aziendale che vede la governance come una modalità di coordinamento interno all'impresa.

A differenza dei sindaci, che non hanno avuto nulla da aggiungere alla griglia tematica da noi proposta, un paio di intervistati ha lamentato l'assenza di una voce che meglio rappresentasse il tema dello sviluppo economico, visto come elemento strategico di raccordo.

Direi però che nell'elenco che avete stilato manca una voce, che si potrebbe definire: promozione e politica industriale in senso lato – promozione e riqualificazione di aree, attrazione e sviluppo di investimenti eccetera. Questo perché la politica industriale alla fine va anche a incidere sui settori citati prima, cioè ad esempio politica dei trasporti e infrastrutture. Non voglio dire che la mancanza della «voce industriale» nell'elenco che avete fornito sia sintomo di totale assenza di interventi in questo senso ... forse quello che manca e che è mancato in passato è la presenza di un minimo comune denominatore negli interventi, di una volontà esplicita.

Credo che più in generale, sui temi dello sviluppo locale, vi sia capacità di governance; non vedo però, nell'elenco fornito, citato esplicitamente il tema dello sviluppo economico: sono indicati solo i supporti allo sviluppo, come urbanistica, trasporti, ambiente, servizi...

Alcuni intervistati, di fronte all'elenco, si sono limitati a esprimere un'impressione generale, sintetica ma con opinioni divergenti.

In quali settori Torino è più avanti/indietro: su questo ho qualche difficoltà a rispondere in maniera puntuale. Direi però che la situazione di Torino è mediamente positiva rispetto al resto del Paese; ciò detto, penso che ci sia ancora moltissimo da fare.

Se devo dire, mi trovo abbastanza pessimista in relazione a tutti questi settori che vedo qui elencati.

È stato poi sottolineato come l'implementazione di processi di governance sia particolarmente importante in alcune aree tematiche più che in altre.

Gli argomenti che possono essere affrontati con la governance comune, di tutti quanti, sono questi: ambiente, trasporti, servizi culturali, tempi e orari dei servizi.

...sicuramente l'urbanistica e la riqualificazione del territorio e le Olimpiadi; gli altri non li conosco tanto.

I principali settori in cui andrebbe fatta governance sono urbanistica e trasporti.

Ma quelli citati sono gli stessi settori in cui si ritiene che ci siano i maggiori risultati, in cui Torino sarebbe «più avanti»? All'unisono la sanità è considerata fanalino di coda.

Sulla sanità stenderei un velo pietoso, perché siamo ancora a un livello bassissimo.

In sanità ho lavorato alcuni anni e quindi posso dire che, pur con molti punti eccellenti – dai trapianti alla ricerca – il resto è una palude, a partire dalla gestione ASL e ospedaliera.

L'anno scorso sanità e assistenza, pur risultando uno dei settori più normati a livello sovracomunale, erano dai sindaci considerati in modo diametralmente opposto: chi non rilevava particolari problemi e chi era molto critico circa l'operato di ASL e consorzi socio-assistenziali, segnalando non poche difficoltà di collaborazione.

Un certo numero di settori hanno dato adito a qualche perplessità tra gli intervistati: trasporti, viabilità, urbanistica, riqualificazione urbana, commercio e grande distribuzione. Qualcosa è stato fatto, ma sono ritenuti passibili di ampi miglioramenti.

Gli altri settori indicati sono ancora in fase di forte miglioramento, a cominciare da trasporti e strade... Su urbanistica e riqualificazione del territorio mi sembra ci sia un coacervo di commissioni e iniziative e non sempre si riesca a leggere una governance trasparente ed efficace, sebbene gli sforzi ci siano.

Commercio e grande distribuzione continuano a risentire di metodi tradizionali: non siamo ancora riusciti a innovare, anche se la realizzazione di luoghi di interscambio tra ferro e gomma ha cominciato a far vedere una nuova organizzazione.

Per quanto riguarda i trasporti e le strade, i cantieri ci sono e le idee non mancano; occorre innanzitutto trovare le risorse e poi vedere cosa si realizza e in che tempi.

Anche su traffico, trasporti e commercio/grande distribuzione esistono processi di governance in atto; ma qui non voglio entrare nel merito... non mi espongo a valutare se in questi ambiti si stia facendo una governance adeguata.

La governance funziona meglio in quei settori in cui si trovano pubblico e privato insieme. Mi pare che si stia lavorando abbastanza bene per trasporti e traffico...

...l'Agenzia della mobilità è in grave ritardo, i rapporti tra la città di Torino e le autostrade circostanti sono sostanzialmente a zero, per quel che ne so.

Le opinioni espresse l'anno passato dai sindaci su questi argomenti sono abbastanza in linea con quanto emerso sopra. Sugli strumenti urbanistici non esiste in Pie-

monte una forte tradizione collaborativa fra i singoli Comuni. Questa scarsa attitudine a collaborare tra Comuni, ad esempio in occasione della definizione di un piano regolatore, viene ammessa da quasi tutti i sindaci interpellati; meglio va con gli strumenti di pianificazione (PRUSST o programmi Urban di rigenerazione socio-territoriale), forse perché la collaborazione fra Comuni o soggetti diversi è comunque il presupposto necessario per ricevere i finanziamenti. Scarse risultano le iniziative di cooperazione su traffico e viabilità e addirittura ai minimi termini quelle nel settore distributivo, per il quale ben pochi sindaci esprimono volontà di collaborazione.

In questo gruppo intermedio si collocano anche le Olimpiadi, tra luci e ombre: quasi tutti i sindaci metropolitani lamentano la mancanza di coinvolgimento nell'apparato organizzativo. Tra gli attori torinesi sentiti quest'anno emergono più che altro forti aspettative (di riuscita della manifestazione, di rilancio dell'economia eccetera).

Sulle Olimpiadi, come accennavo, lamento il contrasto dannoso tra le istituzioni, adesso appena in miglioramento. Naturalmente, è difficile fare governance quando ci sono in gioco grossissimi interessi: la partita Olimpiadi è molto importante e dunque ognuno vuole avere la sua visibilità; l'unione d'intenti che si era dimostrata prima – quando la città doveva aggiudicarsi i Giochi olimpici – ora mi pare abbastanza sfaldata.

Forse un po' meglio vedo ... le Olimpiadi, con il Toroc che è un elemento di governance in se stesso.

Anche sul capitolo Olimpiadi ho delle perplessità. Intendo, cioè, che nell'organizzazione stretta dei Giochi (ad esempio per le infrastrutture) valuto positivamente l'approccio di governance, mentre in senso più ampio, per tutto quello che dovrebbe coinvolgere l'evento 2006, per tutte le sfaccettature che deve avere un impatto olimpico (penso al turismo) il mio giudizio è negativo: qui la governance non è molto chiara, e coloro che più dovrebbero capire cosa implicano le Olimpiadi invece non lo sanno. ... Purtroppo la gestione dei Giochi, al di fuori della città di Torino, non è stata ancora assolutamente capita e non si sta facendo governance su quegli aspetti che, pur non direttamente legati all'organizzazione, ne costituiscono una parte fondamentale.

...in negativo mi viene in mente il processo decisionale per le Olimpiadi, dove c'è stata una contrapposizione di forze.

Cultura e turismo, tempi e orari, servizi essenziali sono i settori nei quali si riscontra a livello generale un miglioramento rispetto al passato, pur in presenza di criticità. Lo stesso vale per l'ambiente: da parte di alcuni sono stati ricordati i problemi legati alla scelta della localizzazione per il nuovo inceneritore e la battaglia per la sensibilizzazione nella raccolta differenziata dei rifiuti.

Di particolare rilevanza per la città e l'area metropolitana appare il discorso dello sviluppo turistico, sul quale quasi tutti si sono pronunciati espressamente.

Mi sembra che il comparto dei servizi culturali, grazie a un maggiore coinvolgimento di Comune, Provincia e Regione, abbia avuto più visibilità, soprattutto recentemente. E lo stesso vale per turismo e immagine della città, che è un campo su cui si sta investendo molto.

Un settore in cui si dovrebbe investire più di quanto si faccia è il turismo – pur riconoscendo che rispetto al passato alcune cose si stanno muovendo. Bisogna puntare, in parallelo, all'adeguamento della ricettività alberghiera, all'offerta di manifestazioni e iniziative culturali, all'organizzazione di convegni internazionali.

Sull'ambiente devo dire che il discorso partito da Regione, Provincia e Comune ha portato dei risultati, anche per quel che riguarda la protezione civile.

Ambiente: anche qui i processi di governance vanno un po' a singhiozzo. Attualmente il problema principale, relativamente alla governance, è la localizzazione del nuovo inceneritore.

Anche l'ambiente è un campo di interazione tra diversi attori, a partire dai rifiuti fino a tutto ciò che riguarda la qualità dell'aria e le conseguenze delle politiche locali sull'ambiente. È un settore molto importante, perché sempre di più dobbiamo tenere conto che ogni azione che il cittadino fa ha implicazioni di carattere ambientale.

...ad esempio il turismo mi pare passibile di ampi miglioramenti.

Per cultura e turismo penso che, a parte Turismo Torino, non esista assolutamente governance.

...mi sembra che le tematiche ambientali (ad esempio la raccolta differenziata dei rifiuti) siano al palo: mancano, a sensazione, delle «idee grosse».

Qualcosa mi sembra venga fatto anche per i servizi essenziali, penso ad esempio a SMAT. Questo passaggio della gestione delle acque pare però avvenuto in modo abbastanza indipendente, e forse senza che venisse recepito dagli utenti e dalla città.

Un altro argomento sul quale so che ci sono azioni in corso è quello dei tempi e orari dei servizi, un campo molto importante e anche interessante; so che ci sono pure dei docenti coinvolti.

Come vedevano questi settori i sindaci? Per la gestione dei servizi essenziali e ambientali sono nati in tutta la provincia, da alcuni anni, parecchi consorzi. Tali esperienze sono ritenute in genere positive; operazioni come la creazione di SMAT, ad esempio, sono state viste con favore da tutti i sindaci proprio perché si è ottenuto

un complessivo miglioramento di qualità ed efficienza del servizio, senza travalicare i delicati equilibri nei rapporti tra Comuni (specie tra grandi e piccoli). Nell'ambito culturale e turistico, molto apprezzati dai sindaci (anche se talvolta è prevalso uno spirito campanilistico) sono stati i progetti di collaborazione che coinvolgono trasversalmente più Comuni dell'area metropolitana e sovente la città di Torino, benché le note più dolenti siano emerse proprio in relazione ai rapporti con il capoluogo.

LA RETE DEI POTERI

La percezione dei diversi attori coinvolti nel contesto decisionale torinese e dei rapporti, orizzontali e verticali, che tra questi attori si creano dà l'idea di un network senza un particolare centro focale. È sensazione diffusa che le competenze siano ripartite e che esista una pluralità di centri decisorii, magari diversificati a seconda delle tematiche trattate, tant'è che non risulta immediato il riconoscimento di «poteri forti».

Mi chiedo chi decide davvero... è complicato dire chi decide davvero a Torino: c'è una pluralità di attori che però non sempre sono quelli che hanno la responsabilità di prendere le decisioni.

Non esistono uno o due soggetti che decidono davvero; esiste una pluralità di soggetti che ha nel proprio ambito il desiderio di mantenere i propri poteri decisionali e di non delegarli.

Lo scenario che ho davanti è uno scenario di dieci-quindici centri decisionali: siamo in un sistema di decisionalità a rete, questo è un dato di fatto. Riten-go perciò che la preminenza dipenda di volta in volta dal problema e dall'area in cui si colloca.

In passato si poteva dire che c'era una grande famiglia che decideva; ora le cose sono cambiate e le competenze sono divise... non c'è più un unico centro di decisione.

Parlando di attori principali nella vita cittadina, alcuni intervistati evidenziano innanzitutto i due macro-schieramenti del «pubblico» e del «privato», riconoscendo a entrambi un ruolo importante, diverso dal passato, in cui pare di cogliere un primato del primo.

Nell'area torinese il privato decideva tutto e niente il pubblico. Adesso si sta passando a una situazione in cui il privato deve contare poco se inteso come individuo, molto se inteso come collettività. Nel pubblico la collettività deve contare... ma deve anche esserci un governo centrale che prende le decisioni.

Resto dell'idea che il pubblico abbia il coltello dalla parte del manico, come si suol dire... Gli altri soggetti hanno, secondo me, un ruolo di co-attori; ruolo anche importante, se interpretato da soggetti che possiedono capacità: mi pare comunque che nessuno abbia la pretesa di sostituirsi al decisore pubblico.

Naturalmente, anche a Torino esistono poteri che segnano l'indirizzo strategico della città e fanno in un certo senso massa critica affinché gli enti pubblici prendano le loro decisioni.

Credo che il ruolo degli enti pubblici nel governo dell'economia sia da un lato cresciuto sicuramente e dall'altro sia, per una serie di interventi, diventato insostituibile. I privati, difatti, possono e devono impegnarsi di più, però tutta una serie di iniziative non si possono realizzare se mancano l'avvio, il sostegno, la promozione dell'ente pubblico.

Gli enti locali possono prendere le loro decisioni dopo aver consultato i diversi interlocutori; si è formata una sorta di comunità di decisori...

...i soggetti privati dovrebbero contare... ma mai diventare troppo grandi, troppo concentrati, troppo potenti, per evitare di scivolare di nuovo verso quei monopoli o semimonopoli a Torino tristemente conosciuti; la politica invece si sta orientando diversamente: oggi il sindaco decide molto di più di quanto decideva quindici anni fa, e così anche il presidente della Regione.

A Torino fortunatamente il sindaco e il presidente della Regione sono due persone ragionevoli e valide, tuttavia il pubblico ha la possibilità di condizionare le scelte.

...vi è un dato, che è molto piemontese e ancor di più dell'area metropolitana: è un senso istituzionale molto forte, da cui discende una non prevaricazione dei vari soggetti istituzionali.

Dopo il «pubblico» e il «privato», il terzo soggetto che viene citato, a volte come collante tra i primi due, oppure come ago della bilancia o infine per l'assenza di iniziativa, è il mondo finanziario: la visione può dunque essere opposta, ma l'entità della sua importanza è analoga.

In mezzo a questi due soggetti ce n'è poi un terzo, che è il sistema finanziario (un po' pubblico e un po' privato), che dovrebbe rappresentare il giusto equilibrio tra i due. Esso è comunque quello che ha più leva per incidere sul sistema generale: se le banche chiudono i rubinetti, infatti, pur in presenza del miglior sindaco o dei migliori imprenditori il territorio «va a zero».

Anche le due fondazioni hanno un ruolo molto importante; quelli sono poteri forti, perché lì dentro c'è un crogiuolo di persone che decidono e influenzano temi complessi e miliardi di investimenti.

Un grande potere resta quello finanziario, perché lo è da sempre e anzi, da quando è consentita la presenza di soggetti finanziari nel consiglio di amministrazione di molte società, è anche aumentato.

...a fianco di Comune e Regione metterei i poteri economici della città. In fin dei conti una città non è altro che un «contenitore» di attività economica – e anche culturale e sociale: se non c'è vita economica, tuttavia, non c'è altro e allora è evidente che esistono determinate strutture e determinate persone che fanno da traino. Non penso a un potere di imposizione, ma piuttosto a un potere di indirizzo delle decisioni. Ho imparato che è un aspetto molto importante a Torino, città che si pone con una visione e dei ragionamenti particolari e che rompe gli schemi rispetto ad altre realtà metropolitane.

Esistono poi, in contrapposizione agli attori, dei invitati di pietra nell'economia locale: il sistema bancario e creditizio, nella sua evoluzione da sistema di raccolta del risparmio alle fondazioni. Una transizione che deve ancora compiersi interagendo con il territorio: non che questo non avvenga, ma alcuni anelli di congiunzione (ad esempio gli investimenti nella ricerca) sono ancora deboli.

Non tutti gli intervistati, tuttavia, hanno citato in modo esplicito dei soggetti trainanti o decisori in ambito torinese, ritenendo che certe caratteristiche non siano ascrivibili «in astratto» ma si rivelino come doti (esclusivamente) appartenenti a singole personalità.

...chi ha deciso davvero di fare Torino Wireless? ... Il Consiglio comunale si troverà a deliberare delle cose, a uno stadio avanzato del processo, quando tutto è stato portato avanti da altri.

In effetti conta molto la soggettività delle persone ... Bisogna ammettere che sovente la governance è fatta da un gruppo di persone che si conoscono o si sono conosciute, che si stimano, si trovano, dibattono, si invitano. Potrebbe sembrare una «teoria delle élites» alla Pareto, e in effetti è anche così, non solamente così ma anche così: la governance è anche creazione di valore aggiunto da parte di un'élite – élite perché ha facilità di accesso più elevata, dovuta al ruolo.

La leadership è data molte volte dalle persone più che dalle associazioni o dagli enti: le persone sanno giocare ruoli primari.

Un altro spunto di riflessione, trasversale rispetto ai ruoli ricoperti e agli enti coinvolti, è fornito da coloro che ritengono più importanti l'attitudine alla riflessione e i valori con i quali si affrontano decisioni e autorità, cioè il modo, anche l'atteggiamento interiore con cui ci si pone di fronte alla governance.

Ho l'impressione che invece di rispondere in termini di nomi sia più importante evidenziare come attori principali coloro che, di volta in volta, hanno rivelato capacità di esaminare la situazione con lateral thinking, cioè riuscendo a porsi al di fuori del singolo oggetto discusso e dando prova di lungimiranza. Senza trascurare l'obbligo che molti hanno di rispondere ai problemi del quotidiano, gli attori importanti sono coloro che hanno il tempo e la capacità di porsi al di fuori, di sospendere la visione da vicino per guardare lontano. Queste per me sono le caratteristiche fondamentali.

Che cosa si può fare per far crescere nei ruoli più significativi persone con spirito di servizio? ... Secondo me si scambia il potere con la leadership; leadership significa apertura, generosità, visione, far vivere processi, dare forza, non necessariamente potere.

La maggior parte degli intervistati ha comunque «tirato fuori» quelli che sono reputati i soggetti principali nel contesto locale. Rispetto ai nomi non ci sono grosse sorprese; le novità sono alcune *new entries* che si stanno costruendo un ruolo nella governance cittadina che prima non avevano. Sintomo che il panorama sta diventando più composito, che c'è bisogno di forze nuove, che il gruppo dirigente tradizionale si sta aprendo?

Comune, Provincia, Regione e i diversi interlocutori – Unione Industriale, Camera di Commercio, Università, fondazioni bancarie e sindacati – hanno sviluppato una capacità di collaborazione che va al di là del colore politico e dell'idea partitica, come succede in altre aree italiane.

È ovvio che a Torino gli attori principali sono il sindaco di Torino, certe associazioni tipo l'Unione Industriale e la Camera di Commercio, le banche, la Fiat, la Provincia...

Tra gli enti pubblici il Comune ha una notevole forza, e direi anche la Regione.

Credo che una parte fondamentale debba averla la Regione, perché ha grossi poteri e ampie risorse economiche. Poi ci devono essere il sindaco di Torino e gli altri sindaci, che vanno coinvolti... Inoltre le entità economiche, come le fondazioni bancarie, e le entità dotate di «capacità fantastica di trasformazione»: direi Politecnico e Università.

Il Comune è stato un attore dinamico, un buon animatore, ma poi ha avuto difficoltà a essere un realizzatore ... Le associazioni economiche di imprese (Unione Industriale, Ascom, CNA eccetera) hanno avuto l'intuizione forte di capire che solo se si faceva sistema sarebbero arrivati dei benefici, anche per le imprese; però hanno un limite: di vivere molto sull'immediato ... Le organizzazioni sindacali, quando sono insieme, sono uno dei collanti importanti della governance...

Attori nuovi nel contesto torinese della governance sono stati il Politecnico – a volte addirittura con una esuberanza monocentrica di partecipazione – e, seppur in tono minore, il sistema universitario... inoltre la Prefettura: è diventata una sede di stimolo alla governance, ad esempio sull'immigrazione. Un ruolo non propriamente di governance, ma di spinta e di accompagnamento, è stato svolto in alcuni casi anche dalla Chiesa. Ma comunque sempre in termini di grande correttezza e trasparenza, che mi sembrano due caratteristiche del sistema torinese.

Il difetto di Torino è un'oligarchia di fatto, che stenta a rinnovarsi con uomini nuovi e diversi... poco aperta, poco diversificata, che ha cooptato persone simili a chi governa oggi e che si riproduce senza modelli nuovi.

A più voci, infine, viene riconosciuta la possibilità di lavorare e collaborare su obiettivi comuni al di là degli schieramenti politici, anche se non mancano talune note critiche.

...secondo me va a onore di una realtà che sa trovare convergenza sui grandi temi dello sviluppo indipendentemente dalla connotazione politica – e questo io l'ho visto e vissuto in moltissime occasioni.

...è difficile, anche in sede di discussione, prescindere dal ruolo e dal peso di coloro che vi partecipano; complessivamente mi pare invece che pesi meno lo schieramento politico: noi abbiamo sperimentato negli scorsi anni a Torino e in Piemonte una situazione di diversificazione politica che però, almeno da quanto io ho notato, non ha influito come tale sulle possibilità di dialogo e di confronto. Pesa sicuramente di più il ruolo istituzionale.

A questo primo punto aggiungerei un altro aspetto: non si può considerare tutto solamente dal punto di vista politico. Pur non avendo alcuna connotazione politica, noi vediamo che lavorando, ad esempio, con enti di diverso schieramento, si creano dei problemi... considero un grave errore in ambito di governance utilizzare solo una chiave di lettura e di colorazione politica.

L'IDEA DI UNO SVILUPPO SOSTENIBILE

Sostenibilità è un termine oggi molto usato, forse abusato attraverso il linguaggio dei media, e sovente quindi svuotato di significato: è questo un primo commento che emerge dalle interviste. Nell'ambito dell'indagine da noi condotta gli è stata principalmente attribuita una connotazione sociale e di sviluppo economico, considerando che le città oggi sono maggiormente esposte alla competizione economica esterna, nazionale e internazionale, per conquistare una posizione in grado di attrarre investimenti, capitali e risorse umane.

Per quanto riguarda la sostenibilità, si può dire che troppo spesso non se ne tiene conto anche se si dovrebbe; se ne discute molto, ma in alcuni casi la si considera con eccessiva superficialità.

Certamente se ne tiene conto, anche se sostenibile mi sembra un termine un po' abusato. È un'esigenza imprescindibile: quale attore si sentirebbe di promuovere iniziative di sviluppo non sostenibile?

Sostenibilità ha molti significati. Se parliamo di sostenibilità di un modello di sviluppo che sia per esempio rivolto all'occupazione, è evidente che su questo terreno esistono azioni significative e rilevanti, ma è altrettanto evidente che il momento è di grossa difficoltà.

Penso alla sostenibilità sociale, cioè al portare lavoro a Torino, e lavoro qualificato in segmenti medio-alti.

La difficoltà di conseguire risultati nel breve-medio periodo e dare visibilità ai risultati raggiunti ha reso più ardua l'analisi della tematica, specie da parte di attori «di estrazione varia» che non si considerano degli esperti in materia. Almeno in linea di principio, quasi tutti ritengono, pur con qualche appunto critico, che il problema dello sviluppo sostenibile venga affrontato.

Non sono un tecnico della materia. Posso dire che mi pare che se ne tenga conto, ma non saprei valutare se in maniera corretta e soprattutto se in maniera adeguata.

C'è anche un problema di sostenibilità ambientale, aspetto verso il quale credo ci sia stata e ci sia attenzione; bisogna però verificare con altri decisori e tecnici a che punto siamo esattamente.

La sostenibilità, intesa in senso economico e di sviluppo sul medio-lungo periodo, è presa in considerazione... Io penso che stiamo attuando le linee guida di questo scenario.

Direi che in agenda il problema c'è; se poi se ne tiene conto davvero, dipende da quanta governance facciamo.

Mi pare un aspetto oggi tenuto in conto nelle scelte che si vanno a fare e nei progetti futuri; non lo considero fonte di problemi.

Anche dal punto di vista strettamente economico, spesso non si fanno operazioni sostenibili nel lungo periodo: penso per esempio al progetto Icarus, che ora si scopre in crisi, o all'allestimento del cargo villaggio per Alitalia all'aeroporto di Caselle... poi abbandonato dopo sei mesi.

Uno dei progetti più rilevanti e pervasivi anche dal punto di vista della sostenibilità (sia ambientale sia sociale) è probabilmente quello delle **Olimpiadi**. A fianco di

chi pensa che l'evento sia stato caricato di troppo valore, e quindi di eccessive «responsabilità» per il futuro del territorio, la maggioranza degli intervistati ritiene che Torino 2006, anche se partito come evento *un po' troppo «torinese»* (con scarsa attenzione verso l'area alpina), sia una sfida primaria per la trasformazione della città, che va raccolta nella consapevolezza che il «dopo» deve essere preparato adesso.

Le Olimpiadi sono un evento di un mese durante il quale la città si impegnerà per far fronte all'eccezionalità del fatto; ritengo che siano state troppo caricate di significato: certo, dovranno servire a sviluppare il turismo, specie montano, ma non risolvono tutti i problemi. Va benissimo avere il 2006, per avere una scadenza, per realizzare dei progetti entro quella data, ma non si tratterà di una modifica strutturale dell'economia e della società del Piemonte...

Prendiamo il discorso delle ricadute: intanto manca a livello cittadino un tasso elevato di citazione del progetto olimpico; quindi la gente non sa cosa succederà e su cosa si sta lavorando. Inoltre, ciò che si sta facendo servirà alla Torino del 2020?

Le Olimpiadi sono un grande evento, una grande possibilità, ma non sempre danno risultati consistenti e duraturi, per motivi diversi. Mi sembra però che ci sia molta convinzione da parte di tutti coloro che stanno concorrendo per realizzarle, per assicurare ricadute durature a un'area, come quella metropolitana, in profonda trasformazione. Sono un momento di grande attenzione mediatica su una realtà, quella della città e delle nostre montagne, poco conosciuta e con notevoli potenzialità.

Abbiamo un po' di tempo davanti; non moltissimo, ma un po' di tempo ce l'abbiamo e dobbiamo impegnarci subito a cercare di capire cosa avverrà il giorno dopo le Olimpiadi, specialmente in termini di piani di valorizzazione delle strutture.

In relazione alle Olimpiadi è ormai un sentire comune il chiedersi che cosa resterà dopo questo evento che sta sconvolgendo le nostre strade adesso e sconvolgerà un mese della nostra vita nel 2006. Resterà un sistema di trasporto? Questo sì; ma rimarranno delle imprese? Rimarrà del lavoro? Il discorso è maturo e credo che sia preso in considerazione da chi di queste cose si sta occupando. Certo è che si tratta di una bella sfida, e a seconda di come andrà avanti potrà risultare una prova forte di questo territorio...

È una grossa sfida, che va governata. Potevamo dire prima se ci piaceva o meno. Al punto in cui siamo, va condotta nel miglior modo possibile – e questo mi pare un approccio al quale pochi stanno pensando.

FIAT E FUTURO

Per quanto riguarda lo sviluppo di medio-lungo periodo, la riflessione si è spinta sulle prospettive della città metropolitana. Il primo elemento di questo futuro, comunque sarà disegnato, è il presente molto ingombrante rappresentato dalla crisi Fiat, venuta alla ribalta in tutta la sua gravità proprio durante lo svolgimento di queste interviste¹³, ma le cui cause sono ben più remote.

La crisi della Fiat è iniziata dieci anni fa e oggi quello che si evidenzia è solo la punta di un iceberg.

Sinceramente io speravo che ci fosse un margine di tempo maggiore per vivere questo passaggio, che era stato annunciato chiaramente da Fiat quando dieci anni fa ha lanciato il problema della riconversione del Lingotto, i cui progetti si stanno chiudendo solo adesso, con il coinvolgimento di entità economiche e didattiche.

Indubbiamente la crisi di Fiat Auto ha un impatto pesantissimo, che io penso superabile, ma venirne fuori sarà sicuramente difficile.

La Fiat è una realtà che è stata da sempre impegnata in quest'area, non si può dire da un giorno all'altro che non ha più influenza. La crisi che sta attraversando la porta a operare in difesa. Questo discorso della Fiat preoccupa tutti, soprattutto per quel che riguarda la «politica dello spezzatino», rischio in cui si incorre se non viene gestito adeguatamente... Se decade un sistema la tendenza è quella di cercare di portarne via una piccola parte; ma questo può significare non avere più presenze a livello nazionale.

In questo momento la vicenda è determinata da una situazione straordinaria di natura finanziaria, per cui chi conta e detta i tempi, nell'immediato, è il sistema creditizio.

...il limite è anche che la nostra più grande impresa manifatturiera è in gravissima crisi finanziaria e noi ne possiamo prendere semplicemente atto. Ma prima, nessuno lo sapeva? Non cerchiamo le colpe, certo però errori ne sono stati fatti.

Non capisco tutto questo stupore per il rivelarsi dello stato di crisi... Sapevo che prima o poi la crisi sarebbe arrivata, era nell'aria già da tempo. Non per colpa della Fiat, ma perché il mondo e l'economia funzionano così.

¹³ Nei mesi autunnali il gruppo di ricerca ha difatti riscontrato particolari difficoltà di contatto e di incontro con diverse personalità cittadine, alcune delle quali non è stato possibile incontrare nei tempi previsti per lo svolgimento del lavoro oppure hanno preferito non essere intervistate.

Sono portato a pensare che non si sia fatto abbastanza per questa situazione sfociata in una crisi così violenta; naturalmente, non saprei indicarne i motivi e tanto meno le colpe.

Nell'ambito del lavoro di ricerca abbiamo cercato di capire, attraverso gli occhi dei nostri testimoni, se la crisi Fiat appaia gestita (anche) attraverso strumenti o criteri di governance, e quale sia l'importanza di tale approccio su questo difficile banco di prova.

La vicenda Fiat è stata, fino a ora, gestita secondo i modelli di governance ... gli Agnelli, coraggiosamente, hanno preso le redini dell'azienda in mano decidendo di mettere gli interessi dell'azienda nelle mani di una banca e di un management scelti da loro. La parte pubblica si è dimostrata molto vicina al problema e ha fatto tutto quello che era possibile – un presidente della Regione di Forza Italia e un sindaco dei Ds che partecipano assieme a uno sciopero sindacale è una fantastica manifestazione di governance, un messaggio fortissimo che è stato colto da tutti. Le tre grandi banche d'Italia, non per niente anche le maggiori creditrici del debito Fiat... hanno deciso di occuparsene direttamente, prendendo in mano la situazione.

...anche in questa vicenda Fiat che sta caratterizzando la vita cittadina io vedo quindici-venti attori fra associazioni e istituzioni che hanno un certo spessore.

È innanzitutto all'interno dell'azienda che devono essere trovate le risorse propositive per degli scenari praticabili, avendo ovviamente l'obiettivo di rendere meno doloroso possibile l'impatto complessivo dell'operazione, nell'ambito dei costi di sostenibilità aziendale. In altre parole, io non penso che dall'esterno, in termini di governance complessiva, ci si possa sostituire a quello che è il ruolo dell'azienda.

...non entro nel merito se la governance potrebbe essere fatta in modo diverso o migliore; ma come cittadino mi pare di percepirla.

L'ente pubblico può e deve cercare di capire di più, deve pretendere maggiori elementi; ma mi pare che questo stia avvenendo. Nello stesso tempo, l'ente pubblico non può influire più di tanto sulle decisioni aziendali, che rispondono a logiche totalmente diverse e devono essere rispettate ... Insieme devono farsi propulsori per alternative di lavoro che compensino le perdite subite ... Ognuno ha il suo ruolo e ci deve essere rispetto e comprensione per le ragioni degli altri. Le scelte davanti alle quali siamo in questo periodo risultano difficili e dolorose per tutti.

La questione della Fiat non è certamente una questione squisitamente aziendale per quello che la Fiat rappresenta per la città...

Vedo dal punto di vista della Fiat una governance molto chiara dal modo in cui sta gestendo la crisi, affinché essa abbia il minor impatto possibile sugli interessi propri aziendali. Questo mi pare logico e non mi pare un fatto straordinario; nella storia abbiamo vari esempi di cicli del genere. Dal punto di vista politico... una governance è stata fatta, anche negli anni passati.

La Fiat in questo momento conta tantissimo perché lascerà «a piedi» due-tremila operai e cinque-seicento dirigenti, cosa che nessuno dice. La politica però oggi non ha molto spazio di negoziazione, forse poteva averlo prima ma non l'ha giocato...

Valuto positivamente la capacità di gestione e non drammatizzerei la situazione...

Il problema non può essere considerato esclusivamente aziendale: non solo per le ricadute immediate esterne, ma per la trasformazione improvvisa che ci chiama tutti a contribuire e a trovare una soluzione.

Forse la governance, come è stato messo in luce, non si sostituisce al ruolo aziendale, ma emerge l'opinione che la crisi, in quanto colpisce a fondo la vita del territorio, vada gestita con il coordinamento di attori diversi, tra cui anche il pubblico, dando alla governance un ruolo propositivo.

...è vero invece che in termini di governance complessiva possono essere individuati degli scenari a sostegno del settore autoveicolistico, in relazione alla qualità delle competenze, della cultura e degli attori presenti nell'area. Il ruolo della governance può essere quello della valorizzazione dell'esistente...

Governance è anche previsione, e difatti si sono effettuati investimenti sul turismo, sull'high tech, sul wireless e in altri settori ancora. Ovviamente auspico e mi auguro che ora si prosegua su questo cammino, con una governance che riesca a controllare l'uscita da questa crisi.

Si potrebbe usare la governance per rispondere alla crisi della Fiat, alla disoccupazione ed espulsione dal mercato del lavoro. La crisi investe personalità apicali e professionalità di alto livello, ma soprattutto investe persone che difficilmente potranno rientrare nel mercato del lavoro; invece mi sembra che non ci siano progetti, anche sperimentali, per il «riciclaggio» di queste persone.

Cercando di andare oltre la questione Fiat, abbiamo provato a farci descrivere la città dal punto di vista degli *opinion-makers* intervistati. In generale Torino appare in movimento («Torino on the move», recita un recente slogan di marketing urbano) e in una fase di diversificazione economica e di rinnovamento culturale e urbano nel corso della quale si è purtroppo innestata la pesante crisi Fiat, rischiando di rigettarla fra gli scogli da cui stava uscendo.

Questa è una città che si sta evolvendo, che sta facendo i conti con la de-industrializzazione. La crisi della Fiat ha accelerato un certo processo, richiede risposte più rapide e più urgenti, ma la città stava cercando già da tempo risposte integrative e si è organizzata per valorizzare altri settori, interessanti e di richiamo, ma che non potranno costituire singolarmente l'economia di questa città.

Emerge la diversificazione: non è più immaginabile una monocultura industriale, e neanche una monocultura di altra natura o una vocazione completamente diversa. Si articolerà.

Torino è una città che deve reinventarsi, che deve ritrovare la sua strada per essere competitiva ma anche per essere un contenitore di attività, di vita, di gente e di società.

Il modello migliore per Torino sarà proprio il modello di sviluppo che Torino metterà a punto in questi anni preolimpici, il suo, sicuramente non l'applicazione di modelli già fatti ... In dieci anni la città ha cambiato pelle, ha reagito, ha creato una nuova viabilità ... ha riqualificato il suo centro storico, ha migliorato le sue periferie. Torino deve abbassare la testa e continuare imperturbabile a fare ciò che ha già iniziato, deve proseguire per la sua strada e trovare un suo modello...

Torino sta sviluppando le piccole e medie imprese in settori importanti e innovativi per il futuro, come l'ICT, e si dà una veste di città che non è solo e tanto città industriale, ma anche città di cultura, che ha musei e centri di ricerca di eccellenza.

Torino era la città della Fiat, ora significa anche altre cose e mi sembra che si stia mettendo in campo un modello di utilizzo corretto di tutti i beni e le potenzialità, creando un sistema anche più sostenibile nel futuro. Per esempio, lo sviluppo del settore enogastronomico torinese e piemontese è uno sviluppo intelligente perché valorizza produzioni tipiche disperse sul territorio. È un esempio di sviluppo economico importante, con un basso impatto sociale perché condiviso dai residenti.

Opinione diffusa è che si debba proseguire il cammino di trasformazione intrapreso: secondo alcuni, sicuramente senza rinunciare all'industria – elemento distintivo di questo territorio –, mentre secondo altri il destino dell'*automotive* è ancora incerto.

Non si può immaginare Torino senza produzione industriale anche per la mentalità degli abitanti, la cui vita è condizionata dai ritmi dell'industria; questa è una grande risorsa, che non si trova dappertutto e deve essere un aspetto su cui investire.

Bisogna definire un distretto dell'auto che possa offrire al mercato mondiale operai specializzati, design, tecnici, ricercatori: un mix che deve comprendere

i migliori, la produzione più flessibile, di alta qualità e a un costo concorrenziale, nonché la disponibilità a spedire su qualsiasi mercato ... questi sono i punti di fondo, ma certo è un progetto difficile.

Vanno bene tutte le prospettive su progetti Wireless, ICT – che sono utili, ma sono fuori dall'ambito industriale, ed è a questo che dobbiamo anche pensare.

Il post-2006 non è tanto importante quanto lo è il post-cassa integrazione Fiat ... occorre cioè capire sul piano economico e produttivo se la provincia e la zona di Torino cambieranno rispetto all'industria automobilistica.

Augurandoci che passi questa fase, inizi il risanamento e il mercato possa riprendersi, la domanda è: pensiamo che la Fiat fra 18-24 mesi sarà ancora un'azienda della famiglia Agnelli e degli azionisti di borsa così com'è?

Proprio lo scenario strategico è il punto critico sul quale si riscontrano debolezze e perplessità, in assenza di una visione di fondo condivisa, che orienti le scelte da fare oggi – anche se giustamente si pensa in prima battuta ai problemi occupazionali.

Credo che oggi ci sia giustamente una focalizzazione sui problemi a breve termine (tra cui l'occupazione); invece mi pare mancare, almeno da quanto appare all'opinione pubblica e sui giornali, una visione più strategica. A questa ci si deve preparare, in quanto anche la cassa integrazione è un palliativo di breve periodo e invece quest'area deve affrontare il tema sulle prospettive di medio periodo. L'ambito è di pertinenza sia del pubblico che del privato e sul tema sia gli industriali – non solo Fiat – sia le banche e il pubblico devono impegnarsi al fine di definire le condizioni per poter andare avanti.

In questa fase, molto acuta, la situazione è difficile e bisogna affrontare innanzitutto il problema della perdita di posti di lavoro. Se si vuole affrontare il problema in un'ottica di lungo periodo, però, occorre sicuramente minore ingerenza da parte della famiglia Agnelli nelle scelte che riguardano Torino, cui ha portato molto sviluppo ma anche forte condizionamento.

...a livello di percezione, come cittadino, non riesco però a vedere sul piano regionale e locale una forte coesione su una linea strategica: cosa vogliamo fare?

Nel vecchio Piano strategico della crisi Fiat ovviamente non si parlava; adesso tuttavia Torino Internazionale dovrebbe occuparsene in una delle linee strategiche, non come specifico tema di crisi aziendale ma come tema strategico: per capire quale sarà il tipo di produzione industriale a Torino fra tre-cinque anni, in quale direzione si andrà, se sarà la direzione giusta e in che modo pubblico e privati possono favorirla.

QUALE GOVERNANCE PER L'AREA METROPOLITANA?

Con la ricerca di quest'anno si conclude, pur senza avere la pretesa di essere esaustivo, un percorso di riflessione sulla governance torinese, avendo dapprima dato voce ai sindaci dell'area metropolitana – protagonisti nell'ambito della quasi totalità degli strumenti di governance in atto – e successivamente indagando «l'altra faccia» della governance, e quindi rivolgendoci a categorie rilevanti di attori, testimoni qualificati coinvolti direttamente in processi di governance strutturati o relativi a singoli progetti.

Con i sindaci si era data per scontata, in qualche modo, una condivisione dei concetti alla base dell'idea stessa di governance: processo di governo che si sviluppa attraverso il coordinamento di diversi attori – verticale o orizzontale¹⁴ – nuovo stile di governo distinto dal modello del controllo gerarchico all'interno di reti decisionali miste pubbliche e private¹⁵. Quest'anno, invece, in apertura del lavoro si è cercato di capire quali caratteristiche gli intervistati attribuiscono alla governance.

Ne è emersa la notevole importanza attribuita all'allargamento della partecipazione ai processi decisionali, all'utilizzo di «tavoli di discussione» informali ma tuttavia regolati e improntati al principio della trasparenza; al crescente ruolo – di coordinamento e sostegno – degli enti pubblici; alla necessità che la governance risulti uno strumento flessibile *come il condurre un veicolo... e avere gli strumenti necessari per poterlo condurre dove si vuole, fronteggiando gli imprevisti ...potendo variare la velocità, la rotta, la direzione* e grazie al quale si possa dar seguito alla definizione di obiettivi e intenti, riuscendo ad assumere decisioni *in maniera efficiente ed efficace*, tali da *permettere una evoluzione positiva del territorio e dell'area torinese*. Gli ultimi aspetti rimarcati, di taglio sicuramente più aziendalistico e gestionale, sono quelli su cui sono state raccolte più critiche rispetto al sistema attuale di governance.

Nonostante la concordanza di opinioni sul fatto che la governance debba produrre decisioni, i pareri sono equamente divisi tra coloro che ritengono maggiormente praticabile la strada dell'approccio informale (ma dotato di regole e con un taglio operativo) e chi invece ritiene più efficace (*ma politicamente molto complicato*) l'appoggio di una struttura, magari *super partes*, oppure la formalizzazione di incontri istituzionali tra enti locali (Comune, Provincia e Regione). Anche tra i sindaci intervistati l'anno passato si oscillava tra le due soluzioni, forse con una leggera prevalenza per il lavoro in un contesto strutturato.

Per quanto riguarda l'altro aspetto nel quale calare i processi di governance, e cioè la proposta di lavorare per ambiti territoriali o tematici, le opinioni degli atto-

¹⁴ Cfr. A. Mela, *Governance, territorio, ambiente: i temi del dibattito sociologico*, in «Sociologia urbana e rurale», 2002, n. 2.

¹⁵ Cfr. R. Mayntz, *La teoria della governance: sfide e prospettive*, in «Rivista italiana di scienza politica», 1999, n. 1 e P. Le Galès, *European Cities*, Oxford University Press, Oxford 2002.

ri intervistati propendono in buona parte per un contesto di tipo territoriale (*bisogna affrontare su un territorio tutte le tematiche, analizzando le intersezioni tra una tematica e l'altra*) che abbracci tutta l'area metropolitana, considerata l'unità minima per la gestione di molte tematiche attuali – dalla mobilità all'offerta culturale, dal commercio all'ambiente eccetera. In alcuni casi si propone un'area metropolitana *allargata* o un ambito regionale, pur senza dimenticare le specificità dei singoli territori.

L'idea di alcuni sindaci, emersa l'anno scorso, di lavorare per «spicchi» di area metropolitana (fondamentalmente, per zone limitrofe al Comune di appartenenza) non è stata quest'anno presa in considerazione; piuttosto, alcuni attori hanno sottolineato come i due approcci siano dei mezzi, che dunque vanno subordinati a una logica di sviluppo, e come debbano essere tra loro complementari, perché *l'ambito tematico non si può astrarre da quella che è una logica di bacino, anche se di diversa ampiezza*.

Rispetto ai luoghi della governance torinese, occorre distinguere tra gli strumenti riconosciuti – oggetto specifico delle interviste ai sindaci (Piano strategico, Patti territoriali, Agenda 21, Conferenza metropolitana...) – e le esperienze, molto spesso assimilate all'idea di governance, cui in modo diverso hanno partecipato gli attori locali intervistati per questo *Rapporto*. I sindaci avevano mostrato di preferire gli strumenti che si sviluppano «dal basso» (come i Patti territoriali), perché ritenuti più vicini ai bisogni e alle istanze dei singoli Comuni, mentre per Piano strategico e Conferenza metropolitana (la cui regia rimane in mano a Comune e Provincia di Torino) si avvertiva un misto di interesse e diffidenza; l'Agenda 21, poi, era percepita come quasi totalmente avulsa dal contesto.

Le opinioni rilevate quest'anno risentono del fatto che non sempre gli intervistati conoscono tutti i singoli strumenti e tendono quindi sovente a darne una valutazione unitaria sintetica: *strumenti come quelli detti, Piano strategico eccetera, sono stati propedeutici a risoluzioni quali l'autorità d'ambito; servono a preparare il terreno per poter portare a compimento progetti attuativi e vederne i risultati ... Le mie opinioni su questi strumenti e queste esperienze sono assolutamente positive*.

Lo strumento più conosciuto risulta essere il Piano strategico Torino Internazionale, al quale mediamente si riconosce una valenza positiva. Come già i sindaci, gli intervistati di quest'anno segnalano il rischio di moltiplicare e sovrapporre sedi di confronto e decisionali, creando ulteriori livelli di partecipazione (scarsamente efficace) e disperdendo risorse preziose.

Sulle singole esperienze di governance, molto variegata, risulta comunque essenziale l'interazione tra pubblico e privato, soprattutto in presenza di progetti innovativi e «trasversali» rispetto alla struttura cittadina. L'annotazione è che, oltre alla complessità, sempre di più *occorre tenere bene a mente che il fattore tempo non è indipendente dalla bontà di un progetto*.

Le criticità riportate non mostrano particolari differenze fra soggetti che rico-

prono ruoli o rappresentano enti diversi; sono segnalati specialmente l'impaccio della burocrazia, la frammentazione istituzionale – che obbliga a ripercorrere con soggetti diversi uno stesso percorso – e l'ambivalente rapporto con l'imprenditoria e il mondo bancario locale.

Più contenute, invece, sembrano le «interferenze» della politica: si riconosce in genere un buon livello di collaborazione, al di là degli schieramenti di bandiera. In nessun caso le difficoltà (peraltro messe in conto) risultano insormontabili: *questo non significa che non siano sorti contrasti nel corso del tempo, ma c'è sempre stata la capacità complessiva di confrontarsi sui problemi e di superarli, indipendentemente dall'appartenenza politica dei decisori.*

I progetti dei sindaci erano riconducibili ai grandi settori di intervento sul territorio (urbanistica, viabilità, cultura, turismo, servizi essenziali eccetera) e i punti più dolenti riguardavano la scarsità di risorse (sia economiche che umane), seguita da problemi di tipo strutturale (vincoli normativi, meccanismi organizzativi consolidati e «tradizioni amministrative» sedimentate), avvicinandosi in questo a quanto rilevato dagli attori intervistati quest'anno.

Le percezioni, sia sulla rilevanza della governance – come strumento di coesione e di governo – sia sui risultati ottenuti nei vari ambiti, sono piuttosto diversificate, anche se tutti ammettono che nel corso degli anni «qualcosa si è mosso» e si sta iniziando a vedere qualche risultato tangibile e incoraggiante – con l'esclusione del solo settore sanitario.

Per quanto riguarda i poteri che «pesano» e si confrontano in area torinese, al di là dei singoli nomi è interessante l'emergere di una realtà di decisori articolata, con un'importanza e un ruolo del soggetto pubblico in aumento e un'attenzione crescente ai valori (*attitudine a fare per gli altri... ascoltare... buoni rapporti personali e stima reciproca... pensare in grande perché poi è la realtà a ridimensionare le cose... impegno deciso, generosità... fiducia dal basso verso l'alto e orizzontale nell'alto...*).

Accanto alle critiche di chi ritiene che la classe dirigente torinese sia *un'oligarchia di fatto* rimasta *nel crogiuolo per tanti anni*, è stato sottolineato il ruolo di rinnovamento giocato da alcuni attori istituzionali (*in ogni caso mi sembra che il cittadino si riconosca moltissimo nel sindaco, che quindi dev'essere colui che personalmente si spende per portare avanti grandi progetti*) e l'ingresso nel panorama della governance torinese di nuovi attori, magari ancora «sulla porta», magari con ruoli «di nicchia» ma non per questo potenzialmente meno incisivi e propulsivi per la trasformazione del territorio.

Sui diversi equilibri di potere, i sindaci di area metropolitana avevano posto in luce le difficoltà di rapporti con il capoluogo, ritenuto comunque meno arrogante che in passato, più collaborativo e più consapevole della necessità di dialogo con l'hinterland. Questo problema di relazioni tra «grande» e «piccolo» si riproponeva anche a livelli intermedi, con i Comuni minori in perenne difficoltà. I sindaci dei piccoli centri dichiaravano di tentare di bilanciare queste difficoltà valorizzando al

massimo la dimensione di «spontaneità» che caratterizza i quotidiani e più diretti rapporti fra amministrazione e cittadini, talvolta cadendo nell'equivoco che ciò significhi immediatamente «fare partecipazione».

Proprio la partecipazione è ritenuta un elemento qualificante anche da tutti gli attori intervistati; ma se i sindaci si interrogavano su «quanto» e «come» coinvolgere per incrementare il consenso sociale, i testimoni di quest'anno tendono piuttosto a distinguere tra un diritto irrinunciabile all'informazione, alla conoscenza di *elementi di merito, cioè numeri e dati e non solo slogan generici*, e il coinvolgimento diretto. È opinione diffusa che quest'ultima modalità non debba essere abusata, sia per non svilirne il significato, sia perché ci sono delle responsabilità individuali: *del sindaco, del presidente della Provincia, di persone che hanno un ruolo perché sono state elette, hanno partecipato a un processo di selezione per assumere tale carica e quindi hanno la responsabilità e anche il dovere di prendere decisioni*.

Le elezioni dirette hanno avuto, tra l'altro, la conseguenza di diluire il legame tra amministratori pubblici e partiti politici, depotenziando questi ultimi. Ciò che in passato veniva deciso all'ombra del partito arriva ora su tavoli di concertazione allargati, in cui le istituzioni si confrontano con le *lobbies* che rappresentano i vari interessi in campo. Nessuno degli intervistati ha infatti riconosciuto un ruolo alla politica di partito: che spazio le resta? Eppure tra le pieghe del confronto e della condivisione si cela il rischio che i processi di governance «rafforzino i forti e indeboliscano i deboli»: chi non appartiene o non è rappresentato da una *élite* o da un gruppo di interesse che siede ai tavoli decisionali è automaticamente escluso e senza voce in capitolo; vengono meno la volontà di partecipare e l'interesse del singolo verso la *res publica* – fenomeno del resto comune alle democrazie «mature».

A Torino si «fa» governance da circa dieci anni, il che nel panorama italiano rappresenta un esempio raro per abbondanza di processi e interventi di coordinamento e pianificazione a livello metropolitano. Nella società torinese degli anni Novanta e all'inizio del nuovo millennio gli strumenti di governance esistenti hanno accompagnato la trasformazione da un'economia fortemente monocomposta e caratterizzata da grande incomunicabilità a una società più articolata, la quale come tale necessita di strumenti di governo più vari e più adeguati alla transizione che la città sta vivendo. La governance torinese si è innestata in un preciso momento storico e la sua novità è stata l'allargamento alla società civile: *negli ultimi dieci anni si è reso il sistema gestionale di governo territoriale più moderno, più flessibile, più affidabile, più veloce; la conseguenza forse più percepibile di questi interventi strutturali è che, da qualche tempo a questa parte, la compartecipazione tra attori privati e attori pubblici è cresciuta esponenzialmente rispetto a prima*.

Le esperienze di governance di cui si è parlato rappresentano una risposta al fatto di non rassegnarsi al declino (*la città sta reagendo bene*) e di contrastare le gravi difficoltà che la segnano in relazione alle vicende Fiat: la cultura della governance è assimilata, il passo successivo è *dirigerne il traffico*. Inizia a emergere la necessità di

un cambiamento: da *una governance di breve, di congiuntura, elastica*, con un taglio *difensivo* e che ha lavorato come *traghetto* verso il nuovo, ad azioni più innovative sul medio periodo, in grado di produrre *un salto qualitativo*.

In un'ottica di medio periodo l'innovazione potrebbe essere la nuova fase della governance torinese, il che presuppone tra l'altro stabilità degli attori istituzionali, stabilità di rapporti.

...un cambiamento culturale potrebbe diventare un obiettivo di questa nuova governance, un progetto culturale per Torino, di ampio respiro... che ci aiuti a capire se gli strumenti servono e a effettuare analisi e interventi mirati... e potrebbe servire da prerequisito per molte altre iniziative.

Il clima attuale pare un po' *sfilacciato* intorno al Piano strategico; raggiunti alcuni degli obiettivi identificati in passato, necessita ora di *un grosso aggiornamento sui contenuti e sulle linee d'azione... ma senza rimanere a un livello accademico*, rischio che a volte si corre quando lo scenario temporale si allunga. Il dopo-Fiat, il dopo-Olimpiadi, l'assetto (urbanistico-territoriale e turistico-culturale) che si vorrà dare alla città dopo la realizzazione dell'alta velocità tra Torino e Milano e l'appuntamento del 2011 (i 150 anni dall'Unità d'Italia) sono le grandi sfide con cui si dovrà confrontare nel prossimo futuro la governance torinese.

Rispetto a quanto fatto finora, occorrerà porre maggiore attenzione ai processi di *feed-back*, di ritorno delle informazioni: comprendere meglio cosa ha funzionato (oppure no) nell'interazione tra i soggetti, *evitando di creare strumenti nuovi, con un nome diverso, ma che si basano sempre sullo stesso modello di coordinamento*. Avendo in mente che *lo sviluppo di un'area metropolitana si compone di grandi miglioramenti ma anche di notevoli problemi a cui fare fronte – e quindi l'unico modo è affrontarli complessivamente*. Infine, ricordando che *la direzione di sviluppo è quella dell'Europa; il Piemonte deve investire per diventare una regione d'Europa*.