

7. TORINO E I DIVERSI PIEMONTI

7.1. IMMAGINI E POLITICHE DI MARKETING

Nel quadro della crescente competizione tra centri urbani – a scala locale, nazionale, ma soprattutto internazionale – per attrarre risorse materiali (investimenti, poli, insediamenti, turisti ecc.) e immateriali (visibilità, prestigio, esposizione mediatica ecc.), le campagne per valorizzare l'immagine urbana assumono una rilevanza strategica (Le Galés, 1995; Magnier, Russo, 2002). Il settore del marketing urbano è in crescita, la città diventa sempre più un «prodotto da vendere», puntando ad accrescerne l'esposizione mediatica in quantità e in qualità (Scamuzzi et al., 2001; Ciciotti, 2004).

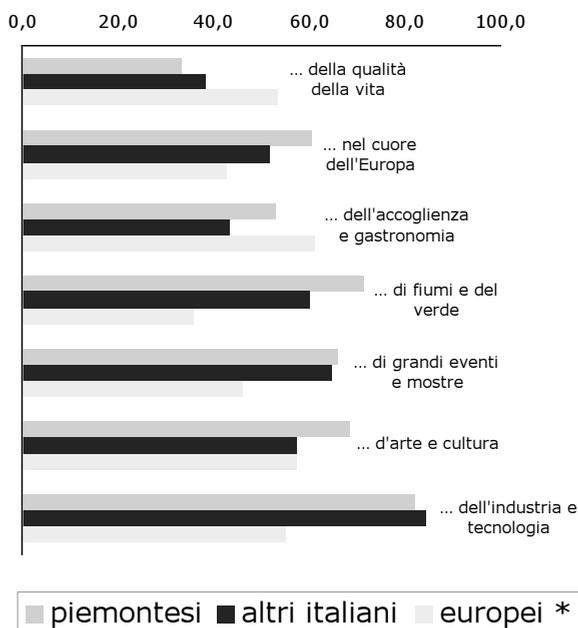
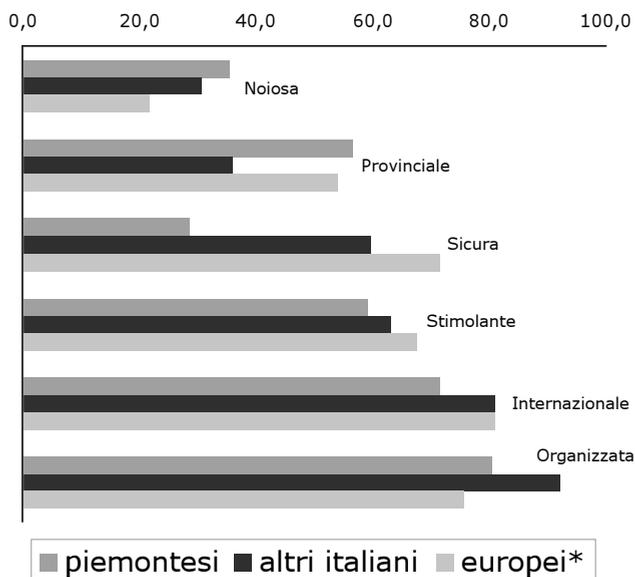
Qual è la situazione da questo punto di vista per Torino e per le diverse aree del territorio piemontese?

Nel caso del capoluogo, recenti sondaggi rilevano come nell'immaginario collettivo sia fortemente sedimentata l'idea¹ – retaggio della capitale prima sabauda, poi fordista – di una città soprattutto ben organizzata, caratterizzata dall'industria e dalla tecnologia. All'estero sono piuttosto presenti anche le immagini di città internazionale e stimolante. Tra gli stranieri l'immagine della città industriale risulta sensibilmente indebolita e ormai superata da quelle di città caratterizzata da qualità della vita, buon cibo e accoglienza². Complessivamente, le percezioni positive di Torino prevalgono su quelle di segno negativo, sia tra gli stranieri sia tra gli italiani. L'opinione dei piemontesi sul capoluogo regionale risulta mediamente più critica: la ritengono una città poco sicura, ma al tempo stesso, provinciale.

¹ L'immagine delle province piemontesi è stata rilevata qualche anno fa attraverso un sondaggio su un campione di italiani (Scamuzzi et al., 2001). La provincia più presente nell'immaginario collettivo nazionale è, dopo Torino, quella di Asti, soprattutto grazie a una fortissima identificazione con vino e spumante. Per le altre province, è piuttosto marcata l'identificazione di Vercelli (più che Novara) col riso, di Verbania col Lago Maggiore e – un po' meno – di Biella con l'industria tessile; decisamente deboli risultano le immagini di Novara, di Cuneo e soprattutto di Alessandria.

² Si vedano in proposito L'Eau Vive, Comitato Rota (2005) e il rifacimento di questa indagine dopo i Giochi olimpici (Bondonio et al., 2007).

Figura 7.1 – Condivisione di aggettivi e definizioni «Torino è una città...»
 (% di risposte affermative a ciascuna definizione; fonte: L'Eau Vive, Comitato Rota, 2005)
 * Valori medi del totale degli stranieri (francesi, tedeschi, britannici)



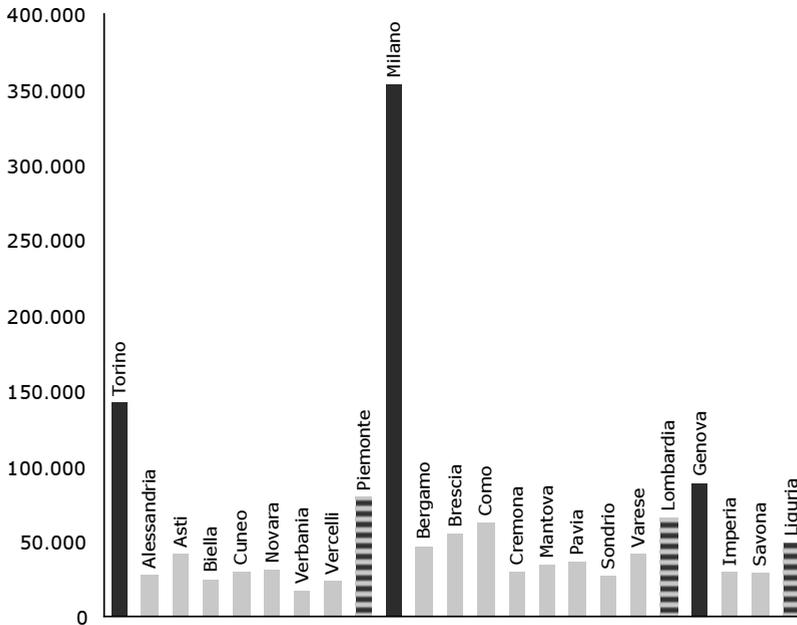
Per quanto riguarda l'esposizione mediatica delle città del Nordovest, si è qui costruita una rilevazione ad hoc, articolata per diverse tipologie di media: siti internet, quotidiani italiani, quotidiani stranieri³.

Su tutti e tre i tipi di media, ovviamente, il rilievo delle province risulta di gran lunga inferiore a quello delle metropoli, mentre i toponimi regionali (ad esempio: «Piemonte») hanno una rilevanza intermedia. Nel Nordovest, Torino e Genova hanno un'esposizione sul web all'incirca doppia rispetto alla regione d'appartenenza, mentre il caso milanese risulta nettamente fuori scala, sia rispetto alla Lombardia sia rispetto al resto dell'area. L'esposizione delle province piemontesi risulta più debole rispetto a quelle lombarde (in particolare settentrionali) ed emerge solo Asti, grazie soprattutto al fatto di legare il proprio nome a prodotti prestigiosi.

Sulle pagine de *La Repubblica*, le differenze sono ancora più marcate rispetto al web: per tutte le metropoli si conferma una presenza nettamente superiore rispetto alla propria regione. Tale sovraesposizione è accentuata in modo particolare nel caso di Roma e Milano (12-13 volte superiori rispetto a Lazio e Lombardia). Torino, terza per numero di citazioni, fa parte di un gruppo di metropoli (con Napoli, Genova, Bologna) con un livello di esposizione di 5-6 volte maggiore rispetto alla regione d'appartenenza.

³ L'indagine è stata condotta conteggiando il numero di citazioni web sui principali motori di ricerca (Google e Altavista), senza porre vincoli temporali. Per alcune città dai nomi che hanno altri significati (Biella, Alessandria, Cuneo) si è effettuata un'operazione di «pulitura» dei dati dalle citazioni non pertinenti. Per la presenza sulla carta stampata, è stato scelto come quotidiano nazionale di riferimento *La Repubblica* in quanto unica testata – tra i 4-5 più diffusi quotidiani nazionali – che non graviti particolarmente né su Milano né su Torino. Il *Corriere della Sera* o *La Stampa*, ad esempio, avrebbero senz'altro distorto il quadro dell'esposizione mediatica dei capoluoghi piemontesi o di quelli lombardi. Di *Repubblica* sono state considerate solo le pagine nazionali, dal 1984 al 2007. Per i quotidiani stranieri, sono stati analizzati gli archivi web di *The Times*, *New York Times*, *Le Monde* e *El Pais* (escludendo invece i quotidiani tedeschi in quanto nessuno ha un ruolo di rilievo particolare).

Figura 7.2 – **Esposizione sul web di città e regioni del Nordovest – novembre 2007**
(migliaia di citazioni; L'Eau Vive, Comitato Rota)



Sulla stampa estera, hanno un certo rilievo le sole metropoli italiane, il peso delle regioni è nettamente inferiore e i centri di provincia sono praticamente inesistenti. Nell'ambito del Nordovest, anche all'estero Milano mantiene un primato assoluto, Torino precede Genova, il Piemonte risulta decisamente più presente rispetto a Lombardia e Liguria. Considerando le maggiori metropoli italiane, Roma e Milano si confermano a un livello gerarchico nettamente superiore, Venezia – pur declinando negli ultimi anni – rimane al terzo posto, Torino al quarto, precedendo di poco le altre⁴.

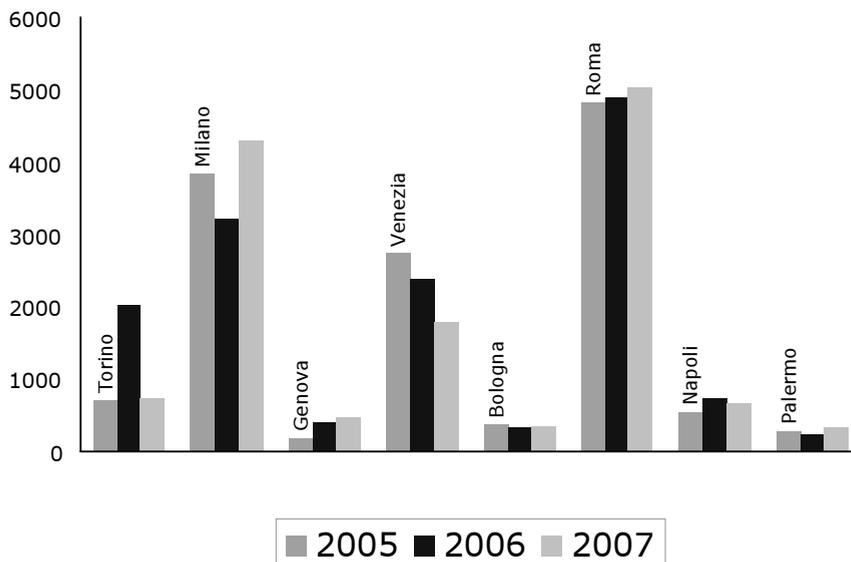
⁴ È evidente, tra l'altro, l'exploit mediatico del capoluogo piemontese, legato all'eccezionale sovraesposizione dei Giochi olimpici: a febbraio del 2006 Torino ha moltiplicato di circa sei volte rispetto al solito la sua presenza sui quotidiani stranieri. Nelle città olimpiche invernali degli ultimi vent'anni l'aumento di esposizione mediatica nell'anno dei Giochi (rispetto all'anno preolimpico) è stato anche superiore (Calgary nel 1988 aumentò di 12 volte la sua esposizione, Albertville di 19 volte, Lillehammer di 20 volte, Nagano di 18 volte, Salt Lake City di 8 volte), ma partendo da livelli assoluti di esposizione preolimpici decisamente inferiori.

Tabella 7.1 – Esposizione sul quotidiano *La Repubblica* di città del Nordovest, metropoli e principali regioni italiane – 1984-2007

(numero di citazioni su pagine nazionali; L'Eau Vive, Comitato Rota)

Torino	131.810	Roma	443.926
Alessandria	2.099	Lazio	31.176
Asti	1.314	Bologna	113.550
Biella	1.268	Emilia Romagna	20.300
Cuneo	5.939	Venezia	41.467
Novara	5.324	Veneto	17.266
Verbania/o	398	Firenze	99.669
Vercelli	1.292	Toscana	25.955
Piemonte	19.790	Napoli	122.101
Milano	205.067	Campania	19.205
Bergamo	10.120	Palermo	118.677
Brescia	18.802	Sicilia	40.997
Como	8.727	Cagliari	13.559
Cremona	2.452	Sardegna	11.226
Lecco	1.543		
Mantova	4.994		
Pavia	6.023		
Sondrio	825		
Varese	7.177		
Lombardia	17.081		
Genova	92.954		
Imperia	921		
La Spezia	1.518		
Savona	909		
Liguria	15.660		

Figura 7.3 – Esposizione delle metropoli italiane sui quotidiani stranieri – 2007
(numero citazioni, con nome in italiano o in lingua nazionale; fonte: L'Eau Vive, Comitato Rota)



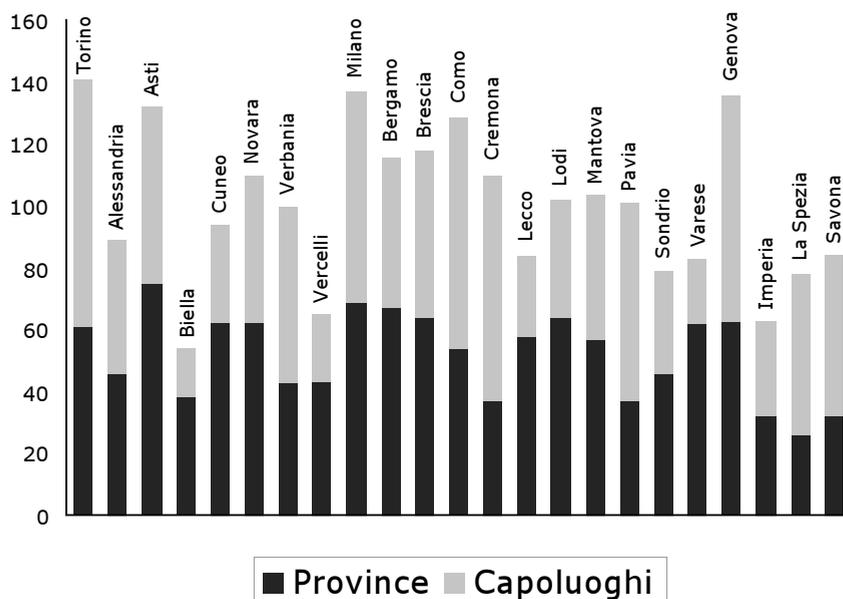
Le campagne di marketing territoriale messe in atto dalle amministrazioni pubbliche stanno acquisendo un ruolo sempre più rilevante; da diversi anni l'Osservatorio sulle «città digitali» – curato da RUR, Censis e Ministero per le riforme – classifica l'efficacia della promozione sul web. Nel Nordovest, Torino risulta la migliore; le altre province e città piemontesi presentano situazioni molto differenziate (con buone performance di web marketing per Asti, cattive per Biella e Vercelli, medie per le altre), nel complesso comunque un po' inferiori rispetto alle province lombarde.

Per quanto riguarda le Regioni, non esistono analoghi monitoraggi; per questa ricerca sono quindi stati appositamente analizzati – con riferimento al caso piemontese – i principali materiali cartacei e telematici veicolati nell'ultimo triennio dalla Regione, sempre a scopo di marketing territoriale⁵.

⁵ Sono state raccolte undici diverse brochure (per un totale di 735 pagine), sia diffuse attraverso il sito web istituzionale della Regione Piemonte sia distribuite in campagne promozionali e punti di informazione.

Figura 7.4 – **Indice di qualità del web marketing (finalizzato ad attrarre turisti e investimenti) delle Province e dei Comuni capoluogo del Nordovest – 2007**

(fonte: Censis, RUR)



Dall'analisi di tali materiali emerge come alla provincia torinese venga dato un rilievo pari a circa il 40% del totale, con una leggera prevalenza della provincia rispetto a capoluogo e area metropolitana. Tra le altre province, occupa un posto di spicco il Cuneese, seguito dal Verbano e dall'Alessandrino; le province di Novara e di Biella sono in assoluto quelle meno pubblicizzate dalla Regione.

Tra i temi più presenti sui materiali promozionali, emergono gli aspetti turistici, in particolare legati a monumenti storici e beni culturali (cui è dedicato circa il 24,8% delle pagine cartacee e virtuali prodotte dalla Regione), seguiti dagli sport invernali (18,8%, con picchi di esposizione per le province di Torino e Vercelli, grazie al comprensorio sciistico del Monte Rosa), da terme e centri benessere (11%, con un rilievo particolare per Alessandria, Verbania e Asti). Il capoluogo regionale e l'area metropolitana spiccano soprattutto per monumenti e beni storici, ma anche per un certo spazio dedicato a ristoranti, locali, negozi caratteristici.

Tabella 7.2 – Spazio dedicato alle diverse province sui materiali promozionali della Regione Piemonte, per aree tematiche

(n.s. = luogo non specificato; valori percentuali di riga; fonte: L'Eau Vive, Comitato Rota)

	TO e resto	Pr.	Pr.	Pr.	Pr.	Pr.	Pr.	Pr.	Pr.	n.s.	TOT
	AMT Pr.TO	AL	AT	BI	CN	NO	VB	VC			
Storia, cultura	44,0	18,8	4,6	4,2	4,6	14,0	2,5	1,7	4,4	1,4	100
Natura	0,5	26,2	7,8	3,1	4,1	12,4	8,5	21,2	3,3	13,0	100
Enogastr., accoglienza	13,9	11,1	18,6	9,4	1,0	23,7	4,6	10,2	1,7	5,9	100
Sport	3,6	39,6	1,4	0,6	4,5	22,8	2,5	11,1	10,9	3,0	100
Produzione, artigianato	9,2	16,3	22,2	1,4	9,9	14,7	2,3	11,7	12,4	0,0	100
Tutte le aree tematiche	18,2	22,5	8,8	4,6	3,6	18,5	4,1	9,7	5,2	4,9	100

7.2. I RAPPORTI TRA LE ISTITUZIONI

Sul versante istituzionale, qual è lo stato attuale dei rapporti tra le varie province e, in particolare, tra queste e il capoluogo regionale?

Oltre che dall'analisi di documenti e progetti redatti in anni recenti, si sono cercate nel corso di questa ricerca risposte tra i protagonisti istituzionali⁶. Per quanto riguarda i rapporti tra le varie aree del Piemonte e con le metropoli del Nordovest, le dirette testimonianze dei presidenti delle province confermano come l'area Nordorientale del Piemonte sia ormai quasi parte integrante del territorio lombardo (e, al più, Novara conservi un ideale legame «storico» con Torino)⁷.

Siamo una terra di confine che ha avuto storicamente forti influenze culturali con Milanese e Novarese e con cui ci sono molti più rapporti. [...] Noi esportiamo quotidianamente manodopera su Milano; nessuno va a lavorare a Torino. [Presidente Provincia del Verbano-Cusio-Ossola]

⁶ L'indagine è stata condotta con interviste in profondità ai presidenti di tutte le province piemontesi, oltre ad alcuni esponenti che occupano ruoli istituzionali di spicco a Torino.

⁷ I presidenti delle province del Verbano-Cusio-Ossola e di Novara ritengono anche che le loro province non risentano in alcun modo delle trasformazioni economiche torinesi, in quanto le due province sono nell'orbita del sistema economico milanese.

Abbiamo un legame forte con Torino e il Piemonte perché ne facciamo parte ma abbiamo dei forti ed evidenti legami con la Lombardia. Per la Cassa di risparmio delle province lombarde, ad esempio, siamo considerati una delle province lombarde, infatti nominiamo anche un membro nel consiglio della Cariplo. [Presidente Provincia di Novara]

In una posizione decisamente diversa si trovano le province meridionali del Piemonte: mantengono forti relazioni tra loro e – nel caso di Cuneese e Astigiano – anche con Torino. Per Alessandria si conferma il ruolo di cerniera fra le tre regioni, con la prospettiva di rafforzare i legami con Milano e Genova, a mano a mano che avanzano i corridoi veloci europei.

Abbiamo un legame storico ed economico privilegiato con Asti e Alessandria, che per noi sono anche il viatico per Milano e l'intera Lombardia [...]. Storicamente, poi, il legame è altrettanto forte con la Liguria, particolarmente con la riviera di Ponente. [...] L'economia del Torinese ha da sempre influenzato positivamente o negativamente la nostra provincia, basti ricordare il settore dell'indotto auto che ha una ramificazione che va oltre i comuni della cintura del capoluogo piemontese. [Presidente Provincia di Cuneo]

Per quanto concerne le attività industriali di livello tecnologicamente più elevato collegate soprattutto all'enologia, è chiaro che l'asse preferenziale Lione-Torino-Genova oppure Milano-Torino-Francia Meridionale, o ancora Asti-Cuneo-Nizza Marittima suscitano un interesse particolare di comunicazione, di commercializzazione, di filiera economica. [Vicepresidente Provincia di Asti]

Sicuramente con Genova abbiamo rapporti per quanto riguarda lo sviluppo dei porti liguri. [...] Ci sono problemi di spazio abbastanza evidenti a Genova e anche a Savona e quindi abbiamo sempre pensato che la provincia di Alessandria possa essere il retroporto naturale dei porti liguri, il cosiddetto «porto lungo»... Non credo che si possa dire che siamo stati colpiti dalle recenti dinamiche torinesi; lo siamo molto meno di prima, perché una volta c'erano molte zone di indotto Fiat, specialmente nelle zone di Quattordio e Felizzano, che da tempo sono state ampiamente ridimensionate. [Presidente Provincia di Alessandria]

Biella e Vercelli vivono stretti rapporti tra loro e col Novarese, che in prospettiva dovrebbero rafforzarsi grazie a nuove infrastrutture (prima fra tutte la Pedemontana). Vengono valutati intensi anche i rapporti con Genova e con Milano-Brescia⁸; le relazioni con Torino rimangono significative – non foss'altro che per ragioni storiche – ma Vercelli e Biella si collocano (fisicamente e idealmente) in posizione intermedia tra i due maggiori capoluoghi del Nordovest:

La provincia di Vercelli sta a metà strada tra Torino e Milano e ci sono rapporti con entrambi questi centri anche se a differenza di Novara questa è una provincia più piemontese che lombarda; tuttavia la Valsesia è più orientata a Novara, Varese, Milano: diventa più facile gravitare sul milanese, anche perché dal punto di vista industriale offre più opportunità. [...] La parte di provincia più vicina a Torino ha una serie di problemi sotto il profilo occupazionale e industriale, recenti e preoccupanti; è un'area delicata della nostra provincia e siamo influenzati nel bene e nel male da quello che avviene nel torinese. [Presidente Provincia di Vercelli]

Nel dibattito sui rapporti tra province e capoluogo, il «fantasma» ripetutamente evocato è quello dell'area metropolitana e, in particolare, della sua autorità di governo. Nonostante l'istituzione in Italia delle aree metropolitane risalga a una ventina di anni fa, nessuna è finora stata costituita (si veda la Scheda 7.1).

In particolare, nell'ultimo decennio sono state avviate nell'area torinese e in Piemonte diverse azioni di governance a livello metropolitano, istituendo organismi settoriali di gestione: delle acque, dei rifiuti, del turismo, dei trasporti, delle politiche culturali e socioassistenziali⁹. Ciò che però continua a mancare è proprio «un livello politico generale e stabile di confronto e di costruzione delle decisioni strategiche» (Piperno, 2004, p. 33).

⁸ Nel caso di Biella, poi, nell'ambito, delle filiere del settore tessile, sono forti anche relazioni a scala nazionale (ad esempio, con l'area fiorentina) o internazionale (Cina).

⁹ Da un'indagine recente, risulta tra l'altro che la maggioranza dei torinesi continua a preferire il Comune come gestore della gran parte dei servizi (trasporti urbani, ordine pubblico, igiene urbana, ambiente, centri per l'impiego); solo per i trasporti extraurbani ritiene preferibile un gestore di rilievo metropolitano (Debernardi, Parisi, 2008).

Scheda 7.1 – L'Area Metropolitana Torinese

(fonti: Ferlaino, 2000; L'Eau Vive, Comitato Rota, 2001, 2002;
Regione Piemonte, 2005 a)

Risale almeno al secondo dopoguerra il tema del governo delle aree circostanti i grandi poli metropolitani nazionali, quando comincia a farsi sempre più evidente la necessità di cooperare e copianificare centri urbani che stavano formando conurbazioni compatte dove, in assenza dei cartelli amministrativi stradali, è impossibile cogliere discontinuità territoriali.

Nel 1952 si ha il primo tentativo di individuare con una certa precisione l'area direttamente gravitante sul capoluogo piemontese: viene definita «prima cintura torinese» ed è formata dal Comune di Torino più 23 comuni limitrofi; viene individuata dalla Commissione urbanistica del Comune capoluogo allo scopo di redigere un Piano intercomunale torinese, che però non vedrà mai la luce.

Vent'anni più tardi, il Dpgr n. 719 individua un ambito più ampio, definito «Area metropolitana» e formato da 52 comuni e dal capoluogo. Questa impostazione permane anche all'interno della logica di pianificazione comprensoriale di metà anni Settanta: l'Area metropolitana avrebbe dovuto diventare il comprensorio del capoluogo. Alla fine degli anni Ottanta, la legge 16 istituisce le «Aree programma», ribadendo ancora una volta l'assoluta centralità strategica dell'Area metropolitana.

Nel 1990, la legge 142 dà alle Regioni il compito di definire con precisione i confini delle aree metropolitane. L'anno successivo, con il Disegno di legge n. 151, la Regione Piemonte ipotizza una delimitazione dell'area, poi riconfermata nel 1995 dal Consiglio Regionale, che approva una lista di 33 comuni chiamati a partecipare a una «Conferenza di servizi per un'azione integrata e coordinata dagli enti locali sull'area metropolitana torinese».

Il Piano territoriale regionale – vigente dal 1997 – individua per l'area metropolitana la necessità di condurre ulteriori approfondimenti conoscitivi e analitici; tale indicazione non produce tuttavia esiti istituzionali negli anni successivi.

Nel 2000, il Piano strategico Torino internazionale – pur se nato come iniziativa esclusiva dell'Amministrazione comunale del capoluogo –, in attesa di definire tempi e modi per istituire una vera e propria autorità di governo metropolitano, prova a proporsi come luogo di confronto e dibattito, stimolando l'avvio di una Conferenza metropolitana, come tavolo di governance e confronto progettuale tra le amministrazioni dei comuni di un'Area metropolitana «a geometria variabile», a seconda dei diversi tematismi.

Vengono coinvolti – a titolo volontario – oltre trenta comuni, attorno a una rosa molto ampia (e forse velleitaria) di temi da affrontare, dai trasporti al sistema produttivo, dall'urbanistica ai servizi pubblici, dalla fiscalità alle politiche ambientali, dal turismo al sistema culturale. All'inizio del 2002 – dopo alcune riunioni – anche questa esperienza si esaurisce.

Nel 2006 il tema dell'area metropolitana torinese riacquista una certa centralità: sia Torino Internazionale nel Secondo piano strategico sia la Regione con i nuovi Piani territoriali integrati puntano a coordinare i comuni della cintura per quadranti di appartenenza (Nord, Ovest, Sud, Est) attorno a progetti, piani, polarità di sviluppo.

Il nodo del rapporto (squilibrato) tra capoluogo e centri dell'hinterland pare rimanere l'ostacolo maggiore per l'avvio dell'area metropolitana (sia sul terreno della cooperazione e della governance attorno a progetti comuni sia, a maggior ragione, sul terreno dell'istituzione di un'autorità di governo)¹⁰.

¹⁰ Una volta istituita l'area metropolitana, la Provincia finirebbe per governare solo parti «residuali» del territorio (in particolare le più deboli, come le valli montane). «Non ci sono incentivi all'istituzione dell'area metropolitana [...], se qual-



Nell'area metropolitana diversi osservatori individuano un crescente policentrismo (Buran et al., 2006), riscontrabile, per altro, a livello regionale¹¹ (Regione Piemonte, 2005a) come nell'intero Nordovest (Russo, 2004). A ben vedere, si tratta di una tendenza generalizzata a livello europeo, tipica di un'era in cui s'è superato un modello fordista basato su economie di scala e di agglomerazione, attorno a pochi poli urbani «motori dello sviluppo». Nelle maggiori

cuno dicesse se vi associate a livello metropolitano per questo servizio o progetto di sviluppo vi diamo delle cose in più, questo sarebbe un incentivo, ma questo non c'è al momento; in più la Provincia non è un sostenitore dell'area metropolitana, è stata negli anni passati un interlocutore molto importante con i comuni metropolitani, e perderebbe una fetta molto grande» [Direttrice Torino Internazionale]. Il tema dell'area metropolitana «è un tema antico; se Torino pone quel tema è riduttivo: se ragioniamo in termini di AMT, ragioniamo nel piccolo rispetto all'area metropolitana di Milano o Roma. Torino non può essere espressione solo di sé, ma del Piemonte; se no c'è il rischio di ripetere un modello come quello del Nord-Est negli anni passati» [Presidente Provincia di Torino].

¹¹ Secondo il vice sindaco di Torino gli scarsi rapporti economici tra alcune province e l'area torinese dipendono proprio dai molti poli che caratterizzano il Piemonte: «Noi abbiamo un modello di sviluppo basato su un policentrismo e meno male che è così. Non solo: recentemente le identità dei territori hanno ricevuto una spinta grazie ai processi di globalizzazione».

aree urbane dell'Europa occidentale prevale oggi un modello insediativo caratterizzato da una pluralità di centri urbani «relativamente compatti, di non eccessiva dimensione, ben collegati tra loro da sistemi di trasporto su ferro: in altre parole reti di città che realizzano sinergie, le quali discendono dalla complementarietà, si fondano sulla divisione del lavoro [...] nella metropoli policentrica» (Regione Piemonte, 2005 a, p. 76).

Favoriscono la tendenza al policentrismo una stagione politica in cui è cresciuta la voglia di protagonismo sia dei centri urbani sia dei territori un tempo marginali (cinture metropolitane, comunità montane, aree decentrate), ma anche la volontà di decongestionare le metropoli centrali¹², rendendo più accessibili i maggiori poli della produzione e dei servizi: è accaduto con i centri commerciali, sta avvenendo per altri servizi, compresi alcuni rari e pregiati.

A proposito del decentramento dei servizi sul territorio¹³, sono soprattutto i Comuni e le Province a spingere. Alcuni Presidenti provinciali, in particolare, guardano con favore all'ipotesi di creare altri poli forti, alternativi al capoluogo torinese.

I servizi occorre decentrarli, per lo meno nelle province grandi, che sono Cuneo e Alessandria, poi sicuramente anche Novara. L'accentramento è proprio il contrario delle politiche di federalismo: altrimenti si passa dal Romano-centrismo al Torino-centrismo. [Presidente Provincia di Alessandria]

Noi crediamo nel decentramento, anche perché ne siamo protagonisti. Vorrei ricordare che per quanto riguarda Novara noi abbiamo la presenza del secondo ospedale del Piemonte (come dimensione e come qualità) e abbiamo la prospettiva concreta di realizzare la prima "città della salute" della regione. Inoltre

¹² Diverse scuole di pensiero attente alla sostenibilità dello sviluppo indicano nella città policentrica un possibile modello urbano formato da nuclei compatti, invertendo così la tendenza degli anni scorsi a una indiscriminata diffusione delle residenze, dei poli produttivi, dei servizi, caratterizzata da bassa densità, forte consumo di suolo, corposi flussi di mobilità motorizzata privata.

¹³ In Italia la tendenza al decentramento dei servizi (sanitari, formativi ecc.) rischia spesso di tradursi in una proliferazione di poli. In Piemonte – seconda regione dopo la Lombardia per numero assoluto di comuni – il rischio di polverizzazione dei servizi è particolarmente elevato, soprattutto se le lobby localistiche hanno il sopravvento sui tentativi di razionalizzare strategicamente su orizzonti geografici più ampi l'allocazione di risorse e servizi.

abbiamo alcune sedi dell'Università del Piemonte Orientale, [con] facoltà che hanno avuto successo nel momento in cui sono diventate parte dell'Università autonoma. [Presidente Provincia di Novara]

Le altre province, pur difendendo e sostenendo le proprie eccellenze territoriali, riconoscono il rischio della proliferazione dei servizi e, contemporaneamente, il ruolo di Torino come polo in cui concentrare i servizi rari e pregiati¹⁴.

La necessità (e le modalità) di costruzione di un soggetto politico di governo dell'area metropolitana torinese va considerata, secondo i Presidenti, nel più ampio ragionamento sui confini attuali e quelli eventualmente auspicabili per le diverse parti del Piemonte. Alcuni ritengono che una ridefinizione del territorio torinese produrrebbe una modifica di tutti gli equilibri e confini territoriali; inoltre c'è chi teme una proliferazione di enti amministrativi, ritenendola deleteria.

Qualche vantaggio potremmo averlo anche noi perché, se si farà l'AMT e si spacchetterà la provincia, noi potremmo allargarci e con Chivasso avere delle sinergie importanti. [Presidente Provincia di Vercelli]

La città metropolitana ha un senso perché dà funzioni precise, ma a quel punto bisogna ridisegnare tutto il resto. O ci stac-

¹⁴ «Alcuni servizi necessariamente devono essere accentrati perché non è pensabile averli dappertutto; ma sul territorio ognuno ha le proprie peculiarità: la nostra Città Studi nasce dalla nostra storia del tessile e il centro di ricerca sta producendo risultati sul rapporto tessile-benessere-salute» [Presidente Provincia di Biella]. «Anche se noi paghiamo un po' la centralità di Torino, questa va certamente riconosciuta, pur nel rispetto delle peculiarità territoriali. [...] Rischiare di proporre tante realtà simili all'interno del territorio costa molto» [Presidente Provincia di Vercelli]. «Il capoluogo piemontese deve continuare ad avere un ruolo centrale, ma altrettanto sul territorio vanno fatti esperimenti e progettualità che vedano dei punti di eccellenza, come per esempio l'università enologica astigiana» [Presidente Provincia di Asti]. «I nostri servizi sono spesso in contatto con gli omologhi della Provincia di Torino, particolarmente per quanto riguarda tutela dell'ambiente, formazione professionale e politiche del lavoro, viabilità. [...] Siamo favorevoli a ipotesi di integrazione che portino benessere; la centralizzazione e l'accorpamento dei grandi interessi finanziari nei capoluoghi regionali rischia di penalizzare le province» [Presidente Provincia di Cuneo]. «Torino non deve togliere agli altri, ma alcune funzioni per forza di cose stanno nel capoluogo: la ricerca, i parchi, l'università, gli ospedali. Se non si capisce che le scelte di Torino sono scelte di tutto il Piemonte, perdiamo una grande occasione». [Presidente Provincia di Torino].

chiamo dalla città metropolitana o facciamo una grande provincia con Novara, Vercelli e Biella, ma poi bisogna rivedere le funzioni, perché noi adesso facciamo delle cose che fanno anche i Comuni. Bisogna ridisegnare il sistema delle autonomie. [Presidente Provincia di Biella]

Io penso che potrebbe essere utile un'integrazione delle politiche metropolitane [...]. Troveremmo abbastanza strano che venisse fatta l'Area metropolitana e venissero mantenuti gli altri soggetti paralleli. Siamo favorevoli nel momento in cui c'è una razionalizzazione, non una duplicazione. [Presidente Provincia di Alessandria]

L'area metropolitana può interagire con la nostra provincia, ma deve avere competenze chiare e inserite in questo disegno di gestione adatto all'area piemontese. [Vicepresidente Provincia di Asti]

In linea di massima, sono favorevole all'area metropolitana, se è un ente che non si sovrappone ma semplifica il dialogo istituzionale. [Presidente Provincia di Cuneo]

7.3. LA COMPLESSA QUESTIONE FISCALE

La gestione dei servizi pubblici e il governo decentrato del territorio hanno a che fare con un nodo (in gran parte irrisolto) delle politiche pubbliche, quello relativo alla gestione delle risorse economiche.

Il dibattito sulla fiscalità locale si è intensificato negli ultimi anni, a seguito dei diversi provvedimenti cosiddetti di «federalismo fiscale». A livello nazionale, in tema di fiscalità, il quadro è caratterizzato dall'incertezza derivante da diversi provvedimenti di riforma, a partire dal nuovo *Titolo V* della Costituzione (2001), alla successiva riforma costituzionale (peraltro non ratificata dal referendum del 2006).

Negli anni scorsi, le amministrazioni locali hanno visto sensibilmente peggiorare i propri conti anche per i vincoli di spesa fissati dal Governo («patto di stabilità»). In questa crescente incertezza, si è

andata sviluppando una sorta di «concorrenza fiscale» tra diversi livelli di governo e, a livello locale, tra comuni diversi¹⁵.

Sul tema del federalismo fiscale¹⁶ il dibattito è piuttosto acceso; si tratta, in fin dei conti – e al di là di pregiudiziali ideologiche – di concordare *quali* siano i tributi più sensati per i livelli di governo locale.

¹⁵ È diventata ad esempio strategia diffusa tra le amministrazioni comunali ridurre le aliquote fiscali, soprattutto per attirare imprese (le più sensibili a variazioni anche minime) e, quindi, aumentare la propria base fiscale: è accaduto spesso, ad esempio, per far insediare nel proprio comune centri commerciali delle grandi catene distributive. Il problema è che la concorrenza fiscale spinta tra comuni – in assenza di una strategia complessiva di enti sovraordinati – produce spesso effetti perversi: vantaggi per il comune che ospita un nuovo insediamento, svantaggi per i comuni circostanti (traffico, costi ambientali e sociali ecc.).

¹⁶ Diversi presidenti delle province da noi intervistati lamentano la mancata attuazione del federalismo fiscale: «Sarebbe tempo che si smettesse di parlarne e si iniziasse veramente a dotare le province di più risorse autonome» [Presidente Provincia del Verbano-Cusio-Ossola]. «Per quanto riguarda le Province, mi sembra che il federalismo fiscale non sia mai arrivato, perché noi non abbiamo la possibilità di usare la leva fiscale, abbiamo pochissime entrate in cui possiamo determinarne le aliquote [Presidente Provincia di Alessandria]. «Non dico di arrivare alla situazione della Valle d'Aosta o del Sud Tirolo, [...] ma magari una situazione mediana, perché il Piemonte ottiene meno di quanto dà; è giusto essere sussidiari ma non troppo» [Presidente Provincia di Vercelli]. «Il tema del federalismo fiscale non ha neanche sfiorato la finanza delle Province e tuttavia dovrebbe essere considerato nel momento in cui si andasse in maniera più significativa verso forme di percezione delle risorse strettamente legate all'economia locale» [Presidente Provincia di Novara]. «Bisogna pensare al tema del federalismo in generale, cioè a come alcune competenze che sono state trasferite a seguito della legge Bassanini alle Regioni, poi ai Comuni, veramente abbiano giovato al destinatario finale, cioè al cittadino. A noi sono arrivate le questioni più burocratiche» [Presidente Provincia di Torino].

Più cauta in proposito la valutazione dell'assessore regionale Andrea Bairati: «Che il federalismo fiscale non sia stato realizzato non è vero; è un disegno complesso e quindi ha bisogno di tempo per essere realizzato».

Scheda 7.2 – Il sistema fiscale e gli enti locali in Piemonte

(fonti: Piperno, Cogno, 2004; Piperno, Zanotti, 2006;
Buran et al., 2006)

Per le amministrazioni comunali, la quota maggiore delle entrate fiscali è di carattere tributario (per i comuni piemontesi questa cifra corrisponde a circa il 60% delle entrate comunali, in gran parte derivanti da ICI e compartecipazione all'Irpef); meno consistenti sono le entrate extratributarie, derivanti soprattutto dalla vendita di beni e servizi. Nel caso delle Province, è decisamente più consistente la quota delle entrate da trasferimenti, di importo complessivo quasi pari a quello delle entrate tributarie.

Per i piccoli Comuni i trasferimenti diretti da Stato e Regione costituiscono tra il 40 e il 50% del totale delle entrate, mentre tra i comuni maggiori è superiore l'incidenza percentuale derivante dalle entrate tributarie. Tra le entrate tributarie delle Province piemontesi, le quote maggiori derivano dall'imposta sulle assicurazioni RC auto (circa il 18% del totale) e dall'imposta provinciale di trascrizione sui passaggi di proprietà degli autoveicoli (circa il 13%).

Il sistema è caratterizzato da una scarsa autonomia delle Province, ovvero da una loro marcata dipendenza dai trasferimenti regionali. Il sistema piemontese, in particolare, si distingue per una maggiore incidenza sulle entrate dei trasferimenti dalla Regione (nel 2006 pari al 50,5%, contro il 44,5% in Liguria, il 37,6% in Emilia Romagna, il 33,6% in Veneto, il 27,8% in Lombardia), a causa delle differenti normative regionali in materia di trasferimento delle deleghe alle Province.

I finanziamenti regionali più consistenti diretti alle amministrazioni provinciali riguardano la formazione professionale (pari a circa il 47% del totale), i trasporti (20%), il lavoro (11%), l'agricoltura (8%), i servizi sociali (6%).

Tabella 7.3 – **Struttura delle entrate di Province e Comuni del Piemonte – 2004**
(valori percentuali; elaborazioni su fonte Piperno, Zanotti, 2006)

Province	%	Comuni	%
Imposta su RC auto	17,9	ICI	24,9
Imposta prov. trascrizione	13,5	Compartecipazione Irpef	17,3
Addizionale consumi elettrici	6,8	Tarsu	9,8
Compartecipazione Irpef	5,7	Addizionale Irpef	4,5
Altre imposte	4,3	Altre imposte	3,7
<i>Tot entrate tributarie</i>	<i>48,2</i>	<i>Tot entrate tributarie</i>	<i>60,2</i>
<i>Entrate da trasferimenti</i>	<i>46,7</i>	<i>Entrate da trasferimenti</i>	<i>18,1</i>
<i>Entrate extratributarie</i>	<i>5,1</i>	<i>Entrate extratributarie*</i>	<i>21,7</i>
TOT entrate correnti	100	TOT entrate correnti	100

* La quota maggiore di entrate extratributarie dei Comuni deriva dalla vendita di beni e servizi

In termini generali, quali sono i ruoli che dovrebbero spettare a ciascun ente pubblico di governo del territorio? Che rapporti dovrebbero legare Regioni, Province, Aree metropolitane, Comuni? Le risposte non sono semplici, come s'è visto, anche perché veniamo da anni di

grande incertezza nella ridefinizione dei rapporti tra poteri pubblici. «L'iter lento e contrastato con cui il processo di revisione costituzionale si è messo in moto ha prodotto una temporanea – ma prolungata – incertezza nella distribuzione del potere e delle risorse tra centro e periferia e una instabilità nell'architettura complessiva del sistema, diffusa conflittualità tra i diversi livelli istituzionali, Regioni-Stato, Enti Locali-Regione, imponendo spesso l'arbitrato della Corte Costituzionale» (Buran, 2004, p. 26).

Il rischio, nel complesso, è quindi che il processo di decentramento d'ispirazione federalista esaspera i conflitti politico-istituzionali a livello locale (Piperno, Cagno, 2004), indebolendo il sistema pubblico nel suo complesso, le attività di controllo e coordinamento sovraordinato sulle politiche locali, le economie di scala nella produzione e gestione di servizi pubblici (con il conseguente rischio di proliferazione e sovrapposizione di servizi simili in zone contigue).

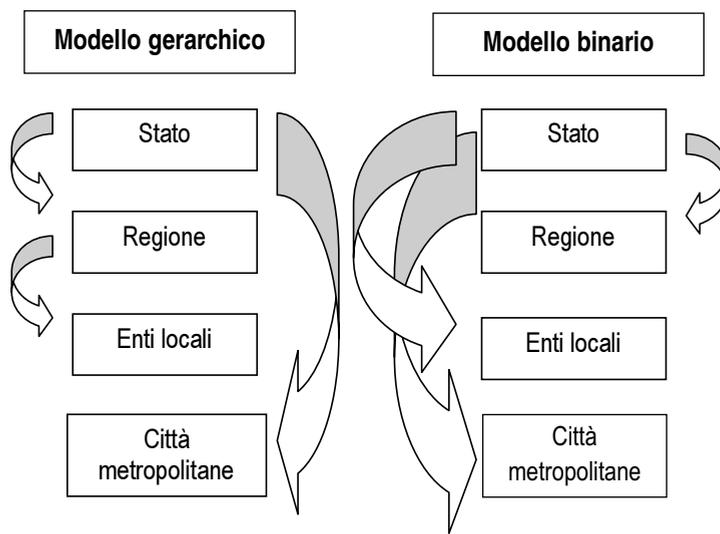
Il processo di trasferimento dal «centro» alla «periferia» è stato lungo e faticoso, in particolare, con grosse difficoltà di quantificazione degli oneri derivanti dalle funzioni e risorse trasferite¹⁷ (Piperno, 2004).

A livello teorico, si sono confrontati in questi anni due possibili approcci, cosiddetti *gerarchico* e *binario*; nel primo, compiti e risorse vengono distribuiti agli enti locali unicamente dalla Regione, favorendone un ruolo «forte» di coordinamento, potendo usare la leva economica per stimolare prassi cooperative tra Province, Città metropolitana, Comuni¹⁸.

¹⁷ Non va nemmeno trascurato il versante «tecnico» del trasferimento di competenze fiscali: le strutture tecnico-amministrative di *tax administration* negli enti locali sono ancora piuttosto deboli, con scarsa strumentazione per acquisire, analizzare i dati, fare accertamenti. Un provvedimento come la riduzione dell'Ici, ad esempio, rischia di generare non pochi conflitti tra enti, anche perché nei Comuni non si hanno oggi dati certi sull'ammontare complessivo di questa tassa, così come del resto sull'Irap regionale.

¹⁸ A gennaio del 2007 il ministro Padoa Schioppa aveva presentato un disegno di legge che, tra l'altro, attribuiva alle Regioni (e non più allo Stato) il compito di gestire i fabbisogni dei Comuni minori.

Figura 7.5 – I trasferimenti dallo Stato agli Enti locali: modelli alternativi
(fonte: Piperno, 2004)



Circa il ruolo della Regione, tutti i Presidenti delle province piemontesi concordano nell'identificarlo prioritariamente nel *coordinamento* dei diversi territori, puntando a favorire le eccellenze territoriali e ad attribuire eque risorse a ogni realtà¹⁹.

A proposito di ruoli e attribuzioni dell'ente provinciale, i Presidenti sottolineano come il compito forse più importante sia analizzare bisogni e risorse presenti sul territorio e, di nuovo, coordinare i comuni, creando sinergie e politiche di area e di micro-area²⁰.

¹⁹ «Il ruolo della Regione è di dettare le linee generali di sviluppo e di chiedere alle Province di rispettarle, fornire indicazioni di carattere generale, pur lasciando alle Province autonomia nel fare scelte ben precise» [Presidente Provincia di Biella]. «La Regione dovrebbe avere un quadro di coordinamento [...], promuovere le caratteristiche particolari delle province, per esempio la nostra potrebbe diventare un importante polo per l'energia» [Presidente Provincia di Vercelli]. «Il ruolo della Regione deve essere di coordinamento, di stimolo e anche di sostegno dal punto di vista della disponibilità delle risorse» [Presidente Provincia di Novara]. «La programmazione regionale deve riportare, se non a unità, a un coordinamento delle azioni dei singoli territori, sennò prevale la logica della maggiore convenienza» [Presidente Provincia di Torino].

²⁰ «La Provincia deve fare analisi, verifica e coordinamento, poi deve fornire degli indirizzi» [Vicepresidente Provincia di Asti]. «Se la Regione si rapporta direttamente con gli enti comunali, c'è il rischio di frammentazione» [Presidente

A un livello sovralocale, i rapporti tra aree provinciali, capoluogo metropolitano e regioni si inseriscono in una logica più ampia che riguarda l'intero Nordovest.

Dopo il tramonto del triangolo industriale, Torino e il Piemonte sembrarono per un certo periodo giocare i propri destini su uno scenario competitivo internazionale senza reti, secondo una logica quasi da «tutti contro tutti». Negli ultimi anni, invece, hanno ripreso corpo versioni variamente rivisitate del defunto «triangolo», immaginando per Torino e il Piemonte alleanze privilegiate e assi strategici sovraregionali. In particolare, abbandonate quasi del tutto le velleità competitive con Milano (ad esempio, sul terreno del terziario avanzato), da qualche anno e da più parti si auspicano alleanze strategiche col capoluogo lombardo²¹. L'ipotesi – (ri)lanciata nel 2004 per iniziativa delle Camere di commercio dei due capoluoghi – verte sostanzialmente sull'idea di incentivare la crescita di un modello policentrico sull'asse strategico della linea ferroviaria ad alta velocità, creando progressive economie di scala tra Torino e Milano nella gestione delle infrastrutture di trasporto e dei servizi, soprattutto quelli specializzati, come università, centri di ricerca ecc.²²

Provincia di Biella. «La nostra Provincia ha una importante funzione di coordinamento dei 190 comuni, di cui moltissimi al di sotto dei 1.000 abitanti» [Presidente Provincia di Alessandria]. «Non è pensabile che non ci sia un ente intermedio tra i comunelli e la Regione, forse bisognerebbe pensare alle utilità delle comunità montane e collinari, se no c'è una proliferazione di enti» [Presidente Provincia di Vercelli]. «I comuni sono una ricchezza in quanto comunità dove vi sono relazioni umane, relazioni economiche, qualità della vita molto positiva. Ma la Provincia è importante perché svolge un ruolo di stimolo, di coordinamento, di raccolta delle esigenze in maniera positiva; questo ruolo viene sollecitato e richiesto dai comuni» [Presidente Provincia di Novara].

²¹ C'è anche chi però non vede di buon occhio la progressiva integrazione tra Torino e Milano, in considerazione dell'eccessivo squilibrio nei rapporti gerarchici, nettamente sfavorevoli per il capoluogo piemontese, temendo un futuro fortemente subalterno a Milano, soprattutto nei molti settori del terziario in cui è nettamente più forte e meglio posizionata di Torino: recentemente sono emerse ad esempio preoccupazioni per uno sviluppo dell'alleanza San Paolo-Intesa penalizzante per l'area torinese. L'ipotesi di una possibile ridislocazione di sedi del terziario avanzato da Milano al centro torinese – in prossimità della stazione dell'alta velocità a Porta Susa – viene ritenuta da alcuni tutt'altro che certa e «naturale», nonostante un mercato immobiliare nettamente più conveniente a Torino.

²² Esempi e casi concreti di avvio di cooperazioni strategiche tra Milano e Torino cominciano a essercene, dall'alleanza strategica tra i due Politecnici alla rassegna musicale *Mi.To.* (si veda il Par. 3.5). In futuro, un'opportunità per azioni cooperative è costituita dall'expo milanese del 2015: Torino potrebbe partecipare col suo sistema fieristico, dell'accoglienza e con eventi collaterali.

Nell'estate del 2007, i presidenti di Piemonte e Liguria hanno lanciato l'idea di unificare le due regioni, coniato il neologismo di Limonte; sono stati sottoscritti alcuni protocolli d'intesa per integrare trasporti, sanità, ricerca, istruzione, turismo²³.

A proposito delle diverse ipotesi di rafforzamento delle strategie²⁴ con Milano e/o con Genova, i Presidenti delle province piemontesi ritengono suggestiva soprattutto l'idea dell'alleanza con la Liguria, non ritenendo però auspicabile una modifica dei confini.

Noi siamo per salvaguardare l'identità piemontese (culturale, economica e sociale); possono esserci convenzioni con la Regione Liguria sulle grandi strategie, per esempio nel campo della comunicazione, del marketing territoriale, dello sviluppo e di quelli che sono i collegamenti con l'area francese e l'area mediterranea. [Vicepresidente Provincia di Asti]

Saremmo favorevoli a un asse Milano-Torino-Genova, perché un asse Milano-Torino sarebbe un asse che oggettivamente ci esclude. Sulla proposta di una regione Limonte, bisognerebbe riempirla di contenuti prima di poter dare un giudizio. [Presidente Provincia di Alessandria]

Per quanto riguarda il progetto Mi.To. auspichiamo proposte che non siano solo argomento di dibattito per salotti di vip, ma che portino vantaggi concreti a tutta la popolazione della macroregione Piemonte, Lombardia e Liguria. [...] In generale, penso che bisognerebbe alzare il tiro e guardare a riforme che semplifichino l'attuale quadro istituzionale. [Presidente Provincia di Cuneo]

²³ In campo sanitario, l'accordo prevede la compartecipazione alla gestione dei servizi diagnostici e di cura per accrescerne l'efficienza, riducendo ad esempio i tempi di attesa; per la ricerca – in particolare nel settore delle scienze e tecnologie della vita – si punta a un coordinamento attraverso un comitato di indirizzo comune; nel campo dell'istruzione e della formazione professionale si ipotizzano linee guida uniche, un coordinamento dei poli tecnico-professionali, una rete di servizi comuni per gli studenti. In prospettiva, Piemonte e Liguria stanno anche ragionando su comuni strategie turistiche in vista delle celebrazioni del 2011. Sul terreno della logistica, gli accordi dovrebbero riguardare in particolare il ruolo del polo di Serravalle Scrivia (si veda scheda 6.2); intanto, Piemonte e Liguria si sono presentati con uno stand unico al Salone internazionale della logistica di Verona, nell'ottobre 2007.

²⁴ Dal 2005, le province piemontesi – come quelle lombarde e liguri – fanno anche parte del Comitato promotore della Fondazione delle Province del Nord-Ovest, allo scopo di coordinare politiche, piani e azioni, in una prospettiva fortemente ispirata a misurarsi con opportunità e rischi della «sfida dell'innovazione e della qualità» (<http://www.provincenordovest.it>).

Rispetto al tema del rafforzamento delle relazioni tra Milano e Torino, diverse province insistono sulla rilevanza di porre l'attenzione non solo sull'asse ma anche sui territori intermedi, che corrono altrimenti il rischio di diventare uno spazio vuoto e privo di importanza, esclusivamente utilizzato come corridoio di transito a favore dei due centri principali.

Noi ci troviamo a metà strada; [...] bisogna far sì che questo asse comprenda i sistemi che già esistono, quindi non deve passare ed escludere ma deve integrare, mettendo insieme i vari distretti e creare un asse di sistema strategico e di area molto più vasta. [Presidente Provincia di Biella]

Dovremmo essere capaci di sfruttare questa sinergia che sta nascendo, anche se poi potrebbero anche convivere tutte e due le cose; il fatto che sia una regione unica che fa asse con Milano rappresenterebbe comunque sempre la parte più forte del paese. [Presidente Provincia di Vercelli].

7.4. QUANTI PIEMONTE

I Presidenti delle province piemontesi sono decisamente restii ad accettare che le alleanze strategiche con la Liguria si traducano in provvedimenti amministrativi diretti a una vera e propria unificazione inter-regionale. In termini più generali, è condivisa la convinzione che i confini regionali vadano salvaguardati, non foss'altro che per ragioni storiche. Sono emblematiche in tal senso alcune affermazioni:

I confini attuali sono importanti perché sono confini storici e amministrativi che identificano un territorio e il suo sviluppo. Poi è chiaro che ci sono sempre questioni intorno ai confini, però io ritengo che non sia una buona idea quella di modificare i confini. [...] I rapporti con la Liguria da una parte e con la Lombardia dall'altra sono secondo me decisivi. Ma i confini si cambiano nelle politiche più che sulle cartine geografiche. [Presidente Provincia di Alessandria]

Ho un rispetto profondo dell'identità storica piemontese e astigiana, da questo punto di vista è fondamentale che i confini sussistano, ma attenzione che i confini storici e culturali rendono tipico il Piemonte. [Vicepresidente Provincia di Asti]

*Per quanto riguarda il Piemonte, i confini hanno ancora senso.
[Presidente Provincia di Novara]*

Più controversa risulta la questione dei confini interni al Piemonte; alcune province paiono interessate a metterne in discussione alcuni, soprattutto – come già sottolineato – nel caso in cui l'istituzione dell'area metropolitana dovesse «riaprire i giochi». Alcuni Presidenti ritengono però che, essendo gli assetti attuali il frutto di lunghi processi e stratificazioni storiche, sia rischioso riaprire un dibattito, presumibilmente ad alto livello conflittuale.

Da noi c'è molta discussione su questo, perché è chiaro che i confinanti con la Liguria... Poi c'è questa proposta della provincia di Vercelli di fare una provincia tra Vercelli Casale, Chivasso... Se ne parla sempre tanto, però penso che siano situazioni stratificate nel tempo e che hanno trovato un loro equilibrio e io non so se sarebbe utile e opportuno modificare questi equilibri perché non sappiamo se l'equilibrio nuovo sarebbe migliore di quello che c'è... [Presidente Provincia di Alessandria]

C'è stato un proliferare di province...; essendo la nostra una provincia abbastanza storica, perché è nata nel 1927, la dimensione attuale poteva essere soddisfacente, ma se si va verso una dimensione in cui serve un minimo per essere provincia, noi stiamo cercando di guardarci intorno, perché se no evidentemente la nostra sarà piccola. [Presidente Provincia di Vercelli]

Non è il caso di aprire guerre di confine. Noi cerchiamo di lavorare tenendo conto delle necessità di una collaborazione istituzionale [...]: bisogna collaborare molto, in quanto un turista quando si trova a Stresa o ad Arona non si chiede in che provincia si trova, ma gli interessa che funzionino i servizi [...]. Sui cambiamenti istituzionali rischiamo di perdere del tempo; invece è importante avviare fasi di collaborazione istituzionale che superino i confini amministrativi. [Presidente Provincia del Novara]

A partire dagli anni Settanta del xx secolo si è spesso riproposto il dibattito (teorico e politico) sulle diverse parti del Piemonte (si veda scheda 7.3); soprattutto da quando è andato in crisi il modello di regione fortemente polarizzata sul capoluogo, si è aperta una stagione di riflessione sui modelli di sviluppo delle varie aree e sulle relazioni di queste col capoluogo.

Scheda 7.3 – **Uno, tre, tanti Piemonti**

«Nei decenni della polarizzazione industriale, il territorio piemontese presentava un'immagine unitaria, seppur già allora non omogenea: un centro torinese che drenava risorse umane, capacità produttive, flussi finanziari dal resto del territorio regionale.

A partire dagli anni Settanta inizia invece a riconoscersi una pluralità di logiche evolutive relativamente autonome: un Piemonte meridionale di nuova dinamica industrializzazione, un segmento Nordorientale che gravita sul polo milanese, una serie di contesti subregionali sufficientemente coesi – i comprensori – in grado di promuovere uno sviluppo maggiormente articolato» (Regione Piemonte, 2005 a, p. 17).

Nel 1975, la Regione – recependo gli esiti di uno studio dell'Ires – con la legge 41, istituisce quindici comprensori, enti intermedi tra Regione e Comuni: Torino, Ivrea, Pinerolo, Vercelli, Borgosesia, Biella, Novara, Verbania, Cuneo, Saluzzo-Savigliano-Fossano, Alba-Bra, Mondovì, Asti, Alessandria, Casale.

La creazione dei comprensori alimenta tuttavia consistenti conflitti interistituzionali (tra Stato e Regione, tra Regione e Province), tanto che questa esperienza pianificatoria non riuscirà mai a decollare davvero e nel 1985 verrà abrogata dalla legge regionale 57, che riattribuisce alle sole Province il ruolo di ente intermedio.

Quanto alla gravitazione sul capoluogo, tra gli anni Settanta e Ottanta l'influenza di Torino risulta «significativamente diminuita, [...] sia perché si formano nuovi poli (per esempio, il Biellese), sia perché il nuovo polo di riferimento cambia (il Vercellese passa, per esempio, dalla dominanza di Torino a quella di Novara)» (Bagnasco, 1986, p. 11).

Negli anni Novanta, il Piemonte risulta ormai decisamente disarticolato in subaree: secondo lo studio *Ilaten* del Dipartimento Interateneo Territorio, i Piemonti sarebbero quattro, corrispondenti ai quadranti Nordovest, Nordest, Sudovest e Sudest; secondo l'Ires, sarebbero invece tre: il Piemonte industriale a Nord del Po, il Sudovest neodinamico della piccola impresa diffusa, il Sudest (dall'Alessandrino al Vercellese) in declino demografico ed economico.

Come s'è visto in precedenza, molte analisi tendono oggi a sottolineare del Piemonte (ma, più in generale dell'intero Nordovest) il crescente policentrismo. Che uno sviluppo policentrico sia in atto appare assolutamente condivisibile, oltre che per molti versi auspicabile. Il rischio è però che si diffonda una sorta di «retorica del multipolarismo», che faccia perdere di vista le permanenti distanze gerarchiche tra i vari centri urbani, da cui tra l'altro dipende buona parte delle dinamiche gravitazionali.

Il quadro delle dinamiche socioeconomiche di province e capoluoghi risulta piuttosto definito; l'ampia panoramica sui dati statistici contenuta nel capitolo 5 di questo studio permette di contestualizzare le analisi sul Nordovest e fa emergere diversi aspetti di debolezza del territorio piemontese.

Se Torino è declinata nelle graduatorie internazionali degli ultimi 15-20 anni, non è solo perché – come talvolta si sente affermare a scopo autoconsolatorio – la città ha subito i contraccolpi del ridimensionamento del settore automotive; è anche perché in tanti settori della vita sociale ed economica il capoluogo piemontese si dimostra

debole, spesso declinante. Se poi si limita il confronto a Milano, Torino è decisamente più debole non solo sul piano economico (livelli inferiori di benessere, di occupazione e di imprenditorialità), ma anche delle risorse umane (Torino è più vecchia, meno istruita e attrae meno immigrati qualificati), della qualità ambientale, della qualità sociale, del turismo²⁵.

Dal punto di vista gravitazionale – come già sottolineato –, Torino non può quindi non soffrire la vicinanza di un polo come quello milanese, oggi uno tra i più forti d'Europa, perdendo il ruolo di punto di riferimento rispetto a parte del territorio regionale. I dati analizzati nei capitoli precedenti, relativi ai flussi interni al Piemonte risultano piuttosto espliciti in tal senso; anzi, risulta addirittura sorprendente che – pur cambiando continuamente il punto di osservazione e i temi analizzati (settori produttivi, università, sanità, cultura ecc.) – il risultato rimanga quasi sempre lo stesso²⁶: le capacità attrattive di Torino si esplicano pienamente quasi solo sulla parte occidentale della regione, quel Piemonte «storico» che mantiene nel capoluogo regionale il proprio baricentro fisico e simbolico. Si tratta di un'area – specialmente quella delle province Sudoccidentali – che, oltre a gravitare su Torino, presenta anche un discreto livello competitivo, dinamismo economico e imprenditoriale, un'identità e un'immagine pubblica piuttosto forti, una buona qualità ambientale.

All'estremo opposto si collocano le province del Nordest piemontese. La quasi totalità degli indicatori indica in Novara e Verbania²⁷ due province a tutti gli effetti lombarde, con gli stessi livelli di benessere (materiale e immateriale) e le stesse performance delle confinanti province della Lombardia. Novara, in particolare, fa parte orga-

²⁵ Anche il Piemonte risulta più debole della Lombardia a proposito di quasi tutti gli aspetti sopra elencati, anche se le distanze sono in genere meno marcate rispetto a quelle tra i due capoluoghi regionali. Con Genova (e la Liguria) il rapporto di Torino (e del Piemonte) risulta maggiormente equilibrato: le due aree più o meno si equivalgono, su alcune risulta più competitiva Torino, su altre Genova.

²⁶ Ciò è interessante per le implicazioni tanto metodologiche quanto di contenuto: dal punto di vista metodologico, infatti, quando dati molto diversi tra loro (per fonti, oggetti, ambiti) tendono a convergere, il quadro di sintesi ne esce indubbiamente rafforzato. Dal punto di vista del contenuto, è interessante rimarcare come non emerga a Torino alcun settore particolare attrattivo; è come dire – in altri termini – che mondo produttivo, sistema culturale, formativo, sanitario ecc. sostanzialmente si equivalgono quanto a capacità di attrarre verso il capoluogo flussi dalle varie province.

²⁷ Per quanto riguarda la provincia di Verbania, vanno ovviamente distinti i territori montani, strutturalmente più deboli, come la gran parte delle aree vallive alpine.

nicamente di quell'area forte del Nord Italia che ha il suo «cuore» tra Milano e la Lombardia settentrionale. Dal punto di vista dei livelli gerarchici, quello novarese continua a confermarsi come polo di secondo livello²⁸ (e dovrebbe ulteriormente rafforzarsi quando diventerà uno snodo strategico del trasporto ferroviario veloce).

Un caso particolare è quello dell'Alessandrino, e ciò almeno per due ordini di ragioni. In primo luogo perché sul piano strutturale questa provincia presenta, contemporaneamente, elementi di competitività che la collocano all'avanguardia, non solo in Piemonte ma in tutto il Nordovest (ad esempio, è forte sul terreno dell'imprenditorialità o dell'istruzione), ma altrettanti elementi di debolezza (l'invecchiamento particolarmente marcato della popolazione, la bassa qualità ambientale complessiva). Inoltre, il caso alessandrino è unico in Piemonte, poiché quasi perfettamente «equidistante» quanto a gravitazione sui tre poli metropolitani del Nordovest²⁹.

Molti sottolineano come il Piemonte orientale nel suo complesso stia realizzando in questi anni una progressiva «ricucitura» interna, grazie a infrastrutture e progetti rilevanti (e a forte impatto d'immagine): prima l'autostrada A26 Gravellona-Voltri, poi l'Università del Piemonte orientale, quindi, in prospettiva, il corridoio 24 dell'alta velocità ferroviaria (Regione Piemonte, 2005 b). Rimangono tuttavia incerti gli esiti di tale ricucitura: se, per semplificare, l'Alessandrino verrà assorbito dalle dinamiche del Novarese, finendo per spostarsi anch'esso sempre più su Milano (e sempre meno su Torino), oppure se il carattere dell'«equidistanza» influenzerà le dinamiche dell'intero Piemonte Nordorientale, sempre più facilmente e rapidamente collegato anche al polo genovese.

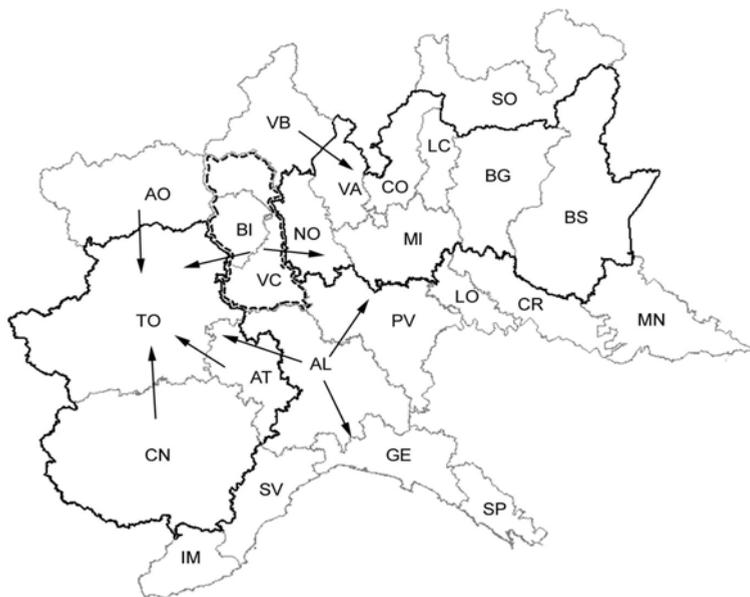
Quanto alle province di Vercelli e di Biella, l'immagine più appropriata, probabilmente, è quella delle «terre di mezzo». Dal punto di

²⁸ È almeno dagli anni Sessanta che quello novarese continua a confermarsi in diversi studi come polo di secondo livello gerarchico (si veda, ad esempio, Bertuglia, 1985). Va anche ricordato, tuttavia, che recenti studi evidenziano un suo indebolimento nei settori della ricerca e dell'innovazione, dovuto al drenaggio di risorse da parte di Milano (Provincia di Novara, 2007).

²⁹ Uno dei rischi maggiori per la provincia di Alessandria è che il suo territorio – sottoposto all'attrazione di tre poli collocati ai vertici di un triangolo – finisca per subire una sorta di «esplosione» delle varie zone. Non a caso, questa viene ritenuta la provincia più «policentrica» del Piemonte e per l'Amministrazione provinciale uno dei principali obiettivi è proprio di «tenere insieme» le diverse parti di un territorio che tendono a gravitare in direzioni diverse: Valenza verso la Lomellina e Milano, il Tortonese verso la Lombardia meridionale, il triangolo Novi-Ovada-Serravalle su Genova.

vista strutturale, si tratta di territori eterogenei: il Biellese ha una forte vocazione di distretto industriale e una solida identità culturale, il Vercellese è ritenuta forse oggi la più debole provincia piemontese, specie l'area di pianura, a livello sia economico sia di qualità sociale (Regione Piemonte, 2005 b). Le due province, tuttavia, sono accomunate dal trovarsi tuttora in una condizione di sostanziale equidistanza gravitazionale tra Torino e la cosiddetta «area forte» padana, che ha il suo epicentro a Milano e comprende le province settentrionali lombarde (montagne a parte) e il Novarese; in prospettiva, non è da escludere che Vercelli e Biella – in forti e sedimentati rapporti con Novara – siano, con essa, sempre più attirati nell'orbita milanese³⁰.

Figura 7.6 – Gravitazione delle province piemontesi, tra l'«area forte» nord-padana e Torino
(nostra elaborazione su fonte: Tadini, 2006)



³⁰ Il Presidente della Provincia di Vercelli, ad esempio, lamenta come l'effetto attrattivo di professionalità qualificate esercitato da Milano nei confronti di Novara sia ormai esteso a Vercelli, tanto che la «fuga di cervelli» comincia a essere una delle principali emergenze e debolezze del Vercellese.

Il maggiore punto di forza recente di Torino, anche in vista di un recupero di attrattività sulle altre province, sta probabilmente nella grande stagione progettuale avviata dagli anni Novanta: sul versante materiale (infrastrutture, trasformazioni urbane) ma anche immateriale (tanti nuovi progetti, nel piano strategico, ma non solo). Sul versante delle trasformazioni urbane, dei progetti strategici, del marketing territoriale, degli investimenti in promozione del territorio, Torino ha mantenuto in questi anni un attivismo che la rende – a detta di tanti osservatori – un caso unico in Italia e tra gli esempi più virtuosi in Europa.

Buona parte delle possibilità di recuperare il ruolo di capitale regionale potrebbe giocarsi quindi nei prossimi anni proprio sul terreno delle progettualità messe in atto³¹. Gli stessi dati strutturali rivelano come i (rari) casi in cui Torino si dimostra altrettanto – o più – competitiva di Milano riguardano proprio alcuni di quei settori in cui nell'ultimo decennio si sono concentrati tanti investimenti del capoluogo piemontese: innovazione tecnologica, ricerca e sviluppo, high tech, ma anche infrastrutture fisiche per la mobilità (l'accessibilità torinese, pur migliorabile, è oggi superiore rispetto a quella milanese, molto congestionata). Anche nel settore immobiliare, i grandi processi di trasformazione hanno dotato Torino di un grande patrimonio di edifici abitativi, terziari, di contenitori per eventi e cultura che rendono il capoluogo piemontese più competitivo, con prezzi inferiori non solo a Milano, ma a tutte le altre grandi metropoli del Centronord (L'Eau Vive, Comitato Rota, 2007).

Il rapporto tra Torino e le province piemontesi, poi, si inquadra necessariamente nello scenario più ampio delle alleanze transregionali: in questo senso, Milano e Genova appaiono oggi come opzioni tra loro sostanzialmente alternative e solo in minima parte conciliabili. Puntare con forza su entrambe – al di là di generiche dichiarazioni di principio, per non precludere tatticamente alcuna possibilità – sembra francamente velleitario.

Ad esempio, sul piano delle infrastrutture occorre compiere (o concorrere a compiere) scelte ben precise rispetto agli assi prioritari da rafforzare: se si vogliono saldare i rapporti con Genova, Savona e la Liguria, non si può prescindere da investimenti tesi a mi-

³¹ «Il problema grande di Torino è cercare un ruolo nel Piemonte; ciò non significa che trasformazioni non siano avvenute ma qui si tratta di capire se Torino questa diversificazione la cerca per sé o per altri: se la gioca per sé è poca cosa, se invece rappresenta un punto forte per il resto delle regioni del Nord il suo futuro è più forte» (Presidente Provincia di Torino).

gliorare le connessioni infrastrutturali attraverso Alpi Marittime e Appennino ligure.

Occorre quindi scegliere; e scegliere articolando una grande strategia concertata – una sorta di grande piano strategico regionale – in cui i vari attori locali convergano e coordinino strategie e progetti, finalizzandoli prioritariamente ad alleanze verso Sud piuttosto che verso Est.