

Il Piano Strategico come strumento di governance locale

BRUNO DENTE – ERICA MELLONI

L'obiettivo di questo intervento è giungere a una valutazione degli effetti che ha conseguito il Piano Strategico di Torino (d'ora in poi, PS) sul versante della governance complessiva dell'area.

Malgrado il fatto che la parola *governance* venga talvolta utilizzata in una logica valoriale – quasi che il concetto faccia riferimento a una nozione di buon governo definito come il modo giusto di governare – in questo contributo esso verrà utilizzato in termini prettamente analitici, come sinonimo di *public policy making*, cioè come il modello capace di rappresentare le forme attraverso cui vengono sollevati e possibilmente risolti i problemi collettivi dell'area torinese. Ancora più in concreto, ciò significa riuscire a rappresentare, in modo stilizzato, le modalità attraverso cui vengono elaborate, assunte e implementate le decisioni che vedono, accanto all'intervento di soggetti di altra natura, anche l'intervento delle istituzioni politico/amministrative e che hanno conseguenze di rilievo sulla città.

Più analiticamente, come vedremo nelle pagine successive, una trasformazione della *governance* può consistere: in un mutamento degli attori che partecipano a tali processi (siano essi attori pubblici o privati, soggetti locali o sovralocali, eccetera); in un mutamento dei luoghi dove le decisioni sono elaborate e/o formalmente assunte, e cioè delle arene nelle quali avvengono i dibattiti sulle priorità da affrontare, vengono articolate le proposte di soluzione dei problemi, vengono raggiunti i necessari compromessi; in un mutamento delle modalità di interazione fra gli attori in presenza, con ciò intendendo ad esempio il passaggio da forme gerarchico/autoritative a forme concertativo/negoziali.

In buona sostanza la domanda alla quale cercheremo di rispondere è se il processo di costruzione e di messa in opera del Piano Strategico è stato un elemento significativo per l'evoluzione delle forme di *policy making*, modificando la dinamica interistituzionale e/o la relazione tra soggetti pubblici e attori economici e sociali. Tale diagnosi, ovviamente, non può essere fine a se stessa, ma deve tendere a mettere in luce i successi conseguiti nella messa in opera di meccanismi più efficaci per la produzione di beni collettivi, le insufficienze che tuttora si manifestano e le azioni che appare opportuno progettare per rimediare alle carenze che i principali protagonisti identificano relativamente al tema della *governance* dell'area.

Questo ultimo accenno, cioè la necessità di far riferimento alle percezioni che i principali attori hanno relativamente alle modalità di decisione, giustifica anche il metodo

che è stato seguito per compiere la valutazione. Aniché ipotizzare un modello ottimale di governance e verificare, attraverso l'analisi di un campione rappresentativo di processi decisionali, quanto la realtà se ne discosti, la strada percorsa è stata di estrarre i giudizi e le proposte dalla documentazione prodotta dal PS e soprattutto da un'ampia serie di interviste condotte con i principali protagonisti della vicenda.¹ Tale approccio, volutamente *soft*, è poi stato messo a confronto con i risultati concreti conseguiti dal PS, verificati attraverso il monitoraggio dello stato di avanzamento delle azioni di Piano condotto da Torino Internazionale e attraverso i contributi di merito alla valutazione dell'efficacia settoriale del PS contenuti in questo stesso volume.

1. Il contesto. L'innovazione a Torino

Queste scarse indicazioni di obiettivi e di metodo non sarebbero sufficienti se non si appoggiassero su alcune ipotesi di ordine generale relativamente allo stadio in cui si trova la città di Torino, relativamente alle altre città metropolitane italiane, per quanto riguarda sia la sua capacità innovativa sia le forme che assumono i processi di governo. Questa vista dall'esterno (il "controfattuale") è assolutamente essenziale per lo svolgimento di un esercizio di valutazione e definisce implicitamente i parametri di giudizio utilizzati.

Per quanto riguarda il contesto generale, una ricerca comparata tuttora in corso² mette in luce con una certa chiarezza che Torino è stata la città che nel corso degli anni Novanta ha conosciuto uno dei maggiori tassi di innovazione delle politiche urbane.

Nel generale recupero di capacità di governo che ha caratterizzato, per i motivi che vedremo subito, quasi tutte le grandi città italiane, la metropoli piemontese si distingue per aver iniziato subito la ricerca di nuove occasioni di sviluppo, l'identificazione di progetti potenzialmente di rottura rispetto alle tradizioni precedenti, l'innescare percorsi originali sia a livello nazionale che internazionale.

Si tratta di fatti noti. L'attenzione al marketing urbano ha visto certamente Torino all'avanguardia in Italia. La candidatura olimpica ha proiettato la città in una dimensione internazionale prima sostanzialmente sconosciuta. Lo sviluppo di esperienze

1 Sono stati intervistati i seguenti soggetti: Fiorenzo Alfieri (Assessore alle Risorse e allo Sviluppo della Cultura al Comune di Torino); Cesare Annibaldi (Presidente Castello di Rivoli Museo d'Arte Contemporanea); Franco Amato (Direttore della Direzione Programmazione e Statistica della Regione Piemonte); Carlo Callieri (Vicepresidente Compagnia di Sanpaolo); Mario Carrara (Presidente Sagat); Sergio Chiamparino (Sindaco di Torino); Marco Demarie (Direttore Fondazione Agnelli); Giuseppina De Santis (Assessore alle Attività produttive, Coordinamento Programmi Europei e Concertazione Territoriale alla Provincia di Torino); Giorgio Donna (Professore ordinario al Politecnico di Torino); Piero Gastaldo (Segretario Generale Compagnia di Sanpaolo); Giuseppe Misuraca (Assessore conseguiti dal PS, verificati attraverso il monitoraggio dello stat di avanzamento delle azioni di Piano condotto da Torino Internazionale e attraverso i contributi di merito alla valutazione dell'efficacia settoriale del PS contenuti in questo stesso volume.

2 Si tratta di una ricerca Miur/Cofin dal titolo *Capitale sociale, reti di governance e innovatività nelle politiche a scala metropolitana* di cui Bruno Dente è coordinatore nazionale presso il Politecnico di Milano.

come il Progetto Speciale Periferie costituisce un riconosciuto caso di *best practice* nel tentativo di affrontare i temi della riqualificazione urbana attraverso gli strumenti della progettazione integrata. Se a ciò si aggiungono i risultati conseguiti su terreni più consueti come lo sviluppo delle infrastrutture per la mobilità e di quelle culturali – entrambe eredità del periodo precedente che accomunano Torino alle altre città italiane – ve ne è abbastanza per concludere che, già a metà dell'ultimo decennio del secolo scorso, Torino si trovava in una situazione più avanzata, relativamente alla capacità innovativa, rispetto alla maggioranza, e forse alla totalità, delle grandi città italiane.

Non c'è dubbio che questa *performance* è stata determinata dalle trasformazioni istituzionali di quegli anni che hanno aumentato enormemente l'autonomia dei governi locali attraverso l'elezione diretta dei sindaci e la restituzione di autonomia impositiva. E tuttavia le ragioni di questo differenziale rispetto alle altre grandi città debbono essere trovate in alcune peculiarità della situazione torinese che possono essere fatte risalire a tre gruppi di fattori: 1) la maggiore severità dei problemi; 2) la presenza di una riflessione più matura; 3) la capacità di rinnovare le proprie élite dirigenti. Sul primo punto ci possono essere pochi dubbi. Torino è certamente, assieme a Genova e per alcuni aspetti Venezia, la città italiana del centro-nord che ha conosciuto la crisi peggiore, a causa dei processi di delocalizzazione produttiva e della crisi di un modello di sviluppo basato sulla grande fabbrica. Ciò vale certamente nel confronto con Milano, dove la deindustrializzazione era stata negli anni Novanta già interamente riassorbita e, a maggior ragione, con altre città come Bologna, Firenze o Roma dove il problema si è posto in misura incomparabilmente minore. La coscienza della necessità di arrestare una spirale discendente legata alla crisi della monocultura automobilistica è diffusa già a partire dagli anni Ottanta e costituisce il collante principale della reazione successiva.

Per quanto riguarda il secondo punto, Torino aveva già in corso da tempo una riflessione su se stessa e sulle sue politiche urbane che nelle altre città era sostanzialmente mancata. La lunga vicenda del Piano Regolatore Generale (PRG) iniziata nel 1980 (conclusa con l'approvazione quindici anni dopo, nel 1995) aveva accumulato un sapere rilevante che permette di compiere rapidamente dei passi in avanti quando vengono a cambiare le condizioni di contesto. Rispetto a Venezia, ma anche a Genova e alle altre città già menzionate, a Torino esiste, ed è largamente condiviso, un *frame* generale con importanti implicazioni spaziali che consente di legare tra loro le diverse innovazioni in un disegno complessivo il quale, a sua volta, ne rafforza la legittimità e ne favorisce la realizzabilità.

Infine rispetto al terzo punto, che riguarda maggiormente la nostra analisi, Torino sembra approfittare di più e meglio della crisi politica e finanziaria italiana dei primi anni Novanta, e delle trasformazioni istituzionali conseguenti. A differenza di Bologna e Firenze tale crisi sconvolge gli equilibri esistenti. A differenza di Milano l'elezione diretta del sindaco non si traduce in un mero adattamento dell'offerta

politica attraverso un partito preesistente che sostituisce le forze politiche tradizionali. A differenza di Genova, e anche di Firenze, la nuova leadership riesce a superare lo scoglio del primo mandato e a darsi continuità nel tempo. La caratteristica della risposta torinese consiste nella capacità di mobilitazione di élite che esistevano al di fuori del ceto politico in senso stretto e che portano al governo della città le loro reti di relazione all'incrocio tra mondo della cultura e dell'università, sistema della finanza e dell'impresa, radicamento sociale.³

Se a ciò si aggiunge che nella società torinese sono comunque presenti risorse di conoscenza e organizzazione di livello elevato, non stupisce che Torino, come forse solo Napoli in Italia, faccia un tentativo serio di innovare radicalmente la propria percezione esterna e la visione di se stessa. A differenza di Napoli l'elevato livello di risorse presenti consente di affrontare la questione non soltanto attraverso interventi sull'immagine (tipicamente il rinnovo dell'arredo urbano in occasione del G8 del 1994), ma anche attraverso realizzazioni effettive, capaci, almeno in teoria, di modificare il percorso di sviluppo.⁴

Il rilancio (forse sarebbe meglio dire il lancio) della metropoli torinese come meta turistica, la fortissima attenzione allo sviluppo della offerta culturale, l'enfasi sull'attrazione di attività economiche legate alle nuove tecnologie (dalla localizzazione di Motorola al progetto Torino Wireless), l'importanza attribuita alla tematica del rinnovamento urbano e della coesione sociale (il Progetto Speciale Periferie anzitutto), l'affermazione volontaristica della centralità di Torino nelle reti europee attraverso il legame con Lione e Barcellona, il successo della candidatura olimpica sono tutti esempi di questa evoluzione che, tra l'altro (ma non si tratta affatto di un elemento marginale), porta Torino a investire sulla conoscenza di se stessa nelle sue diverse dimensioni.⁵

Questo giudizio – Torino è stata la città italiana che nel corso degli anni Novanta ha conosciuto il maggiore tasso di innovazione delle politiche urbane – del quale non sempre gli osservatori dall'interno sembrano essere pienamente convinti, costituisce la base dell'ipotesi generale che ha ispirato la presente valutazione.

3 G. Pinson, *Projets et pouvoirs dans les villes européennes. Une comparaison de Marseille, Venise, Nantes et Turin*, Tesi di dottorato, Université de Rennes I, 2002

4 IRS, *Notes on Turin case study*, GHK, *Consulting services to Advantage West Midlands. Benchmarking West Midlands against 5 regions in Europe and North America*, 2002

5 Comitato Giorgio Rota, L'Eau Vive, *Le radici del nuovo futuro. Quinto rapporto annuale su Torino*, Guerini e associati, Torino 2004

2. L'ipotesi generale. Il Piano Strategico come strumento di governance

Questa ipotesi può essere riassunta nel modo seguente. Proprio perché Torino, nella consiliatura dal 1993 al 1997, in parte riprendendo quanto era stato seminato negli anni precedenti, era riuscita a innescare significativi processi di innovazione, approfittando soprattutto del rinnovamento istituzionale di quegli anni, il PS deve essere letto come un tentativo di prolungare quella stagione di mobilitazione al di là dei suoi limiti fisiologici.

Anche senza far riferimento alla categoria weberiana della «istituzionalizzazione del carisma»,⁶ che pure appare straordinariamente appropriata, la lettura che diamo del PS (del processo che lo ha generato e dei meccanismi istituzionali e organizzativi che ha messo in moto, più che del documento in sé) mette in primo piano il tema della governance complessiva della città. Il risultato atteso della pianificazione strategica va allora trovato nella capacità di modificare le reti di relazione tra i soggetti, nella direzione di una loro maggiore inclusività, sia nella dimensione verticale che in quella orizzontale, e di una maggiore densità.

Ciò è basato sulla convinzione, che più o meno consciamente i promotori del Piano condividono a partire soprattutto dalla lettura del caso di Barcellona, che i progetti innovativi di cui la città ha bisogno, per uscire dalla spirale di declino in cui sembra trovarsi, potranno nascere solo da uno scambio intenso tra una ampia pluralità di attori a più livelli di governo, con diverse specializzazioni funzionali, con logiche di azione e obiettivi differenti.

Tale impostazione può essere celata dietro la retorica di matrice economico/aziendalista della necessità di battere la concorrenza delle altre città sulla base di una stringente coerenza tra visione condivisa, definizione delle missioni prioritarie e concentrazione delle risorse su un elenco finito di obiettivi. Oppure essere offuscata dalla retorica, di matrice socio/politologica, della necessaria inclusività nella ricerca di nuove forme di legittimazione democratica. Il risultato comunque non cambia: la trasformazione della governance, declinata come l'abbandono di una impostazione gerarchica di un Piano con la "P" maiuscola, sovraordinato a tutti i programmi e tutte le azioni, al quale corrisponde una altrettanto sovraordinata autorità politico amministrativa, diventa il vero risultato atteso del processo di pianificazione strategica.

È questa l'ipotesi su cui è basata l'analisi contenuta nella seconda parte di questo contributo, ed è alla luce di tale analisi che cercheremo di formulare, nella terza e ultima parte, alcuni giudizi di sintesi e delle raccomandazioni per la stagione che sta per aprirsi vedendo un secondo atto di questo processo. È questa la ragione per cui la prima delle domande di ricerca che ci siamo posti riguarda appunto il tentativo

6 Dobbiamo il suggerimento ad Arnaldo Bagnasco.

di comprendere quanto tale ipotesi fosse effettivamente condivisa dai principali attori della scena politica e intellettuale torinese.

3. Le domande di ricerca

3.1 L'interpretazione della governance

Nel documento *Verso il Piano* (1998) – un inquadramento propedeutico all'elaborazione del futuro Piano Strategico torinese – si leggeva che un fattore di successo fondamentale al rilancio competitivo di Torino fosse da individuare nel raggiungimento di una migliore capacità organizzativa tra gli attori della collettività urbana (quindi sia pubblici sia privati):

Si tratta di stimolare, connettere e regolare in modo negoziale il comportamento dei vari soggetti, utilizzandone conoscenze, competenze, progetti e attitudini cooperative; di farne cioè gli attori di progetti collettivi condivisi creando tra loro reti di cooperazione (network strategici), grazie alle quali ciascuno di essi abbia prospettive più vantaggiose che non operando individualmente.⁷

In questo passo si sovrappongono due funzioni del PS, che si vorrebbe invece in questa sede tenere distinte: la prima considera il PS come nuova modalità attuativa, finalizzata alla realizzazione di progetti collettivi condivisi grazie al miglioramento della capacità negoziale dei soggetti; la seconda considera invece il PS importante in sé come modalità che permetterà di affrontare il nodo cruciale dell'interazione tra tutti i soggetti della vita civica, intensificandone le relazioni e accrescendo la capacità cooperativa globale.

Spesso l'interpretazione del rapporto tra queste due funzioni è di tipo unidirezionale: il miglioramento degli scambi e delle relazioni tra una pluralità di soggetti è ritenuto preconditione al vero risultato del PS, vale a dire la realizzazione di progetti collettivi condivisi. In questo senso la funzione del PS è di tipo strumentale, cioè orientata a fornire una cornice adeguata alla realizzazione di progetti. Al contrario, in una prospettiva di governance la realizzazione della progettualità condivisa diventa funzionale al raggiungimento di quello che costituisce il principale valore aggiunto realizzato da un processo di pianificazione strategica: l'aumento degli scambi tra attori di una collettività, la crescita del numero di soggetti che partecipano alla vita collettiva, il miglioramento dei rapporti di collaborazione (quello che, in sintesi, le teorie sullo sviluppo locale chiamano il capitale sociale di una collettività). La trasformazione della governance realizzata via Piano Strategico, infatti, determinando mutamenti duraturi delle modalità di relazione può permettere

7 Torino Internazionale, *Verso il Piano. Informazioni di base e primi indirizzi strategici*, Torino 1998.

che si realizzino effetti moltiplicativi e ulteriori rispetto alla “mera” attuazione (senza alcun giudizio riduttivo) dei progetti inseriti nei documenti programmatici. Fatte queste premesse è opportuno ancora sottolineare come una risposta inequivoca alla domanda che ci stiamo ponendo (PS importante in sé oppure come strumento attuativo) è resa vischiosa dalla difficoltà di distinguere chiaramente queste due funzioni, come suggeriva l’affermazione riportata a inizio paragrafo.

In generale sembra che nel corso del processo sia alla fine prevalsa una visione strumentale del PS: un piano cioè orientato alla realizzazione di progetti attraverso la collaborazione di soggetti anziché un piano orientato in via prioritaria a realizzare una nuova forma di governance della città. Questa visione è stata alimentata probabilmente dalla preoccupazione crescente di non raggiungere gli obiettivi delineati nel documento strategico nei tempi sperati. Un esempio di visione strumentale è testimoniata ad esempio da questo brano di intervista:

In generale, date le condizioni in cui si opera bisogna dare per scontato che è importante avere le idee chiare, fissare obiettivi precisi perché questo è il solo modo per poter arrivare a realizzare qualcosa.

Lo sforzo di integrazione tra i diversi attori ha fatto sì che quella del Piano Strategico possa essere considerata un’esperienza di collaborazione positiva finalizzata alla razionalizzazione degli sforzi.

Tuttavia, la centralità della questione della governance sembra un concetto ben presente tra i promotori del Piano. Secondo uno degli intervistati per questa ricerca, l’obiettivo del percorso consisteva nel far sì che:

Il Piano Strategico diventasse un modo di pensare esteso della classe dirigente allargata cui facciamo riferimento, che comprende anche la scuola.

Il Piano Strategico è uno sforzo di trovare le parole per descrivere la città che vogliamo.

Un altro intervistato condivide pienamente l’obiettivo di trasformazione della governance come punto centrale dell’esercizio a discapito di una visione strumentale del Piano Strategico stesso:

Il primo contributo del Piano e dell’Associazione è il fatto stesso di esserci, di rappresentare un riferimento nella capacità di costruzione di tessuto che ha sicuramente aumentato il livello, la qualità e la coerenza dell’interazione tra soggetti, rispetto a una situazione che veniva spesso descritta come caratterizzata da frammentazione, isolamento e autoreferenzialità. Lo svecchiamento di una certa cultura urbana e di un modo della città di interpretare se stessa sicuramente è stato modificato, e questo lo valuterei come contributo più importante di quello che riguarda i singoli progetti.

La trasformazione della governance del sistema torinese sembra quindi tradursi in almeno due dimensioni principali: nell'arricchimento del numero degli attori coinvolti (la costruzione del tessuto, come viene definito nel brano precedente) e nelle modalità di interazione, vale a dire nella necessità di aprire nuovi canali di comunicazione tra gli attori rilevanti della realtà cittadina. Come verrà approfondito nei prossimi paragrafi, alcune evidenze mostrano come uno dei successi dell'attività di Torino Internazionale possa essere individuato proprio nella capacità di rispondere a questo bisogno, attraverso la creazione di nuovi spazi e modalità di comunicazione più aperti e trasparenti. Ad esempio, un intervistato ritiene che:

Uno dei maggiori successi del Piano Strategico è aver fatto dialogare le istituzioni con un'impostazione tendenzialmente integrata, anche se ciò non significa necessariamente che esso abbia prodotto integrazione.

In conclusione, sembra di poter affermare che, almeno per i promotori del Piano, la questione della trasformazione della governance fosse un punto centrale dello sforzo di pianificazione strategica e che tale trasformazione sia stata interpretata come l'esigenza di fronteggiare e traguardare, grazie al nuovo strumento, la carenza comunicativa della realtà torinese. Tuttavia, nell'evoluzione del processo di PS, sembra poi essere prevalsa una visione strumentale, e comunque parzialmente riduttiva, che considera il PS come una modalità innovativa per la realizzazione di progetti complessi piuttosto che un esercizio di trasformazione della governance.

3.2 La questione della governance metropolitana

La linea strategica 2 *Costruire il governo metropolitano* si articolava in due obiettivi. Il primo mirava esplicitamente alla creazione di nuove forme di governance da realizzare per mezzo dell'istituzione di una Conferenza Metropolitana, per il governo dell'area metropolitana e della costituzione di un'associazione, per l'attuazione e il monitoraggio del Piano Strategico; il secondo obiettivo mirava alla costruzione di servizi per l'area metropolitana tramite due azioni: la costituzione di un'agenzia dei trasporti dell'area metropolitana torinese e l'estensione del sistema di reti locali in fibra ottica nei comuni dell'area metropolitana.

Nel complesso, se si fa eccezione per la costituzione dell'Associazione Torino Internazionale, l'attività in merito al primo obiettivo (creazione di nuove forme di governance) non ha ottenuto i risultati sperati. Il processo per l'istituzione di una Conferenza Metropolitana avviato nel 2000, allo stato attuale risulta di fatto abbandonato senza aver conseguito il risultato previsto, vale a dire la costituzione di una sede stabile e permanente.

Le interviste effettuate su questo tema mettono in luce che le ragioni della mancata realizzazione del nuovo organismo di governo di area vasta sono molteplici. In primo luogo vi sono ragioni di contesto: l'evoluzione del quadro normativo in

materia di governo metropolitano non ha fornito un *frame* stabile al processo di Conferenza Metropolitana. A questo si sono aggiunte le difficoltà connesse alla individuazione del “giusto” perimetro dell’area metropolitana. Alcune posizioni sostenevano che l’area metropolitana non potesse non coincidere con l’intera provincia di Torino, pena la recisione del legame tra il capoluogo e le valli più periferiche. In altri casi, diversi “ritagli” del territorio venivano ritenuti più opportuni in funzione dei vari temi da affrontare a livello sovracomunale (gestione rifiuti, traffico, erogazione servizi, ecc). Infine, la questione del perimetro dell’area metropolitana si è strettamente connessa all’individuazione delle sue funzioni; la scelta di quante e quali delegare al nuovo ente sembra avere incontrato una certa opposizione, in particolare all’interno dei diversi consigli comunali che sostanzialmente temevano l’ulteriore riduzione delle proprie competenze a vantaggio del nuovo organismo.

Il processo di costituzione della Città Metropolitana si è dunque arrestato a questo punto; al momento, l’idea di costituire un nuovo ente sovraordinato sembra passata in secondo piano. Il dibattito in tema di governance metropolitana nel frattempo ha visto nascere la proposta, avanzata dal Coordinamento Sindaci delle Città Metropolitane dell’Anci, di riconoscere innanzitutto maggiori funzioni ai comuni capoluogo, come primo passo per un successivo ampliamento.

Se il tentativo di costituire un nuovo ente per il governo dell’area metropolitana, almeno nelle forme prospettate, è risultato fallimentare, quanto è stato fatto in anni recenti in tema di governance di area vasta lascia invece spazio a giudizi ben più positivi. Secondo un intervistato:

Su singole questioni, la governance è stata attuata e anche con successo, ad esempio, nella gestione dei servizi pubblici e delle utilities.

La cornice istituzionale per individuare il livello di governo metropolitano non ha funzionato, mentre ci sono diversi esempi di governo metropolitano *de facto*, su tematiche specifiche, avvenute con modalità assolutamente concertative, anche se va detto che tutto ciò è avvenuto al di fuori della cornice del Piano Strategico.

Sono numerose le esperienze citate a questo proposito: la costituzione dell’autorità d’ambito per la gestione delle acque a livello provinciale, il processo di localizzazione (ancora non concluso per la verità) dell’impianto per lo smaltimento dei rifiuti, l’agenzia per la mobilità metropolitana torinese. In particolare quest’ultima (prevista espressamente nel PS) è un consorzio previsto dalla Legge Regionale n.1 del 4 gennaio 2000 e successive modifiche, costituito a maggio 2003 tra Regione Piemonte, Provincia di Torino, Comune di Torino e altri diciassette comuni della cintura⁸ con

8 Si tratta dei Comuni di Baldissero, Beinasco, Carignano, Chieri, Collegno, Grugliasco, La Loggia, Moncalieri, Nichelino, Orbassano, Pecetto, Pianezza, Rivalta di Torino, Rivoli, Settimo Torinese, San Mauro Torinese e Volpiano. Il nuovo organismo, presieduto dall’Assessore ai Trasporti del Comune di Torino e diretto da un dirigente dell’Unione Industriale indicato dalla Regione, ha sede presso l’assessorato regionale ai trasporti.

compiti di pianificazione, programmazione e gestione del trasporto pubblico locale compresi contratti e tariffe, a cui gli enti firmatari trasferiranno i servizi ferroviari che possono essere delegati, le autolinee extraurbane e le linee gestite dall'Atm. Si tratta quindi di recenti esperienze di governance, non sempre nella cornice del Piano Strategico, ma sulle quali è lecito supporre che esso abbia agito positivamente:

Il Piano Strategico ha fornito un luogo di interazione che è stato un indubitabile successo: la messa in interazione era necessaria anche perché non è mai stato attuato un sistema di governo metropolitano, di cui si parla in varie forme fin dagli anni Settanta. Anziché avere un governo, disporre di una struttura di governance è stato un aspetto fondamentale, e da questo punto di vista c'è davvero bisogno di Torino Internazionale.

Queste e altre esperienze di governance realizzate nel corso degli ultimi anni portano a concludere che, se l'esperienza di istituire un ente di governo metropolitano non è andata a buon fine, ciò sia dovuto soprattutto al fatto che era lo strumento in sé a non essere adeguato; altre esperienze di coordinamento si sono invece prodotte, con modalità più elastiche, su temi specifici mostrando una buona capacità di confronto e negoziazione tra gli attori del territorio torinese. In sostanza, lo strumento dell'area metropolitana è risultato una risposta inadeguata ai problemi di gestione del territorio piemontese: una soluzione *bonne à tout faire*, troppo rigida per costituire un approccio valido ai diversi temi in gioco.

Dalle interviste effettuate emerge che la questione della governance di area vasta resta comunque un tema cruciale per il futuro di Torino. Numerose sono le questioni che si ritiene dovrebbero essere oggetto di discussione entro la cornice del Piano Strategico, fra cui ad esempio la gestione del territorio a livello intercomunale per affrontare in maniera organica tematiche come la riqualificazione delle zone verdi periurbane, la localizzazione e gestione degli esercizi di grande distribuzione commerciale, le conseguenze e opportunità legate alle nuove grandi direttrici infrastrutturali, il rapporto con Milano, Genova e la Francia.

3.3 L'Associazione Torino Internazionale

L'Associazione Torino Internazionale, espressamente prevista all'interno della linea strategica 2, sembra costituire uno degli esiti più rilevanti prodotti in tema di trasformazione della governance dal primo PS torinese. L'Associazione, istituita nel maggio 2000 per il coordinamento e monitoraggio dei progetti previsti dal Piano e attualmente composta da 122 soci, è infatti riuscita a giocare un ruolo rilevante nella scena delineata dal PS sotto diversi punti di vista, alcuni dei quali inattesi.

In primo luogo, Torino Internazionale ha costituito un luogo fisico, una sede per ospitare gli attori interessati al futuro di Torino:

Il Piano Strategico e l'attività di Torino internazionale hanno sopperito a una grave lacuna dell'area torinese, vale a dire l'assenza di una sede dove vari soggetti, pubblici e privati, si potessero ritrovare e discutere.

Torino Internazionale è stata una sede interessante per lo sviluppo di progetti e credo abbia svolto bene questo ruolo.

Una sede fisica, dunque, che colma una lacuna esistente ed è caratterizzata da almeno tre elementi qualificanti: Torino Internazionale è infatti considerata (come sottolinea il contributo successivo) un luogo facilmente accessibile, non burocratico, e una sede in cui lo scambio tra attori avviene in condizioni di parità:

L'ufficio di Torino Internazionale è invece una realtà non pleonastica, non sostitutiva, una vera innovazione. I caratteri di questa innovazione che trovo positivi sono, in primo luogo, di rappresentare un punto di riferimento, quasi per chiunque assolutamente accessibile e non burocratico; in secondo luogo, di permettere la costituzione di esperienze di rete anche temporanea su un piano di parità tra i partecipanti.

Una sede per fare incontrare le persone, ma anche un luogo in cui l'incontro si traduce nella nascita e poi nell'accompagnamento di idee e progetti. Almeno per quanto riguarda i progetti di taglia medio-piccola, infatti, è possibile affermare che Torino Internazionale abbia effettivamente costituito una nuova arena decisionale; non così per i progetti di grande dimensione:

Quando si parla di progetti specifici mi sembra che la taglia che può trovare in Torino Internazionale un contesto significativo e favorevole sia quella piccolo-media; mentre i grandi progetti, i grandi disegni, i grandi percorsi tendono ad avere le loro coalizioni.

Una considerazione a parte merita invece il ruolo giocato dall'Assemblea dei Soci di Torino Internazionale. Lontana dal diventare una sede effettiva di decisione su questioni strategiche, il suo ruolo si è configurato più che altro come momento formale-simbolico di comunicazione delle attività realizzate in altra sede:

L'Assemblea di Torino Internazionale non ha mai avuto in quanto tale quasi nessun significato pubblico, è sempre stata soltanto un atto formale in cui venivano enunciate linee e attività effettuate e programmate, e presentate alcune linee di sviluppo e lavoro. L'Assemblea non è stato un luogo di elaborazione e di consenso, se non formale.

Alcune evidenze mostrano d'altra parte come la costituzione di Torino Internazionale abbia portato alla nascita di un nuovo attore (vale a dire un soggetto portatore di un sistema coerente di obiettivi relativamente al problema in oggetto) nel panorama torinese. Il ruolo giocato da Torino Internazionale in qualità di attore è, in primo

luogo, quello di facilitatore del processo. Si tratta di un compito espressamente previsto dal PS per la nascente Associazione e che ha visto la struttura di Torino Internazionale impegnata a organizzare riunioni, fornire dossier informativi, risolvere l'attenzione nei momenti di calo ma anche, e forse soprattutto, imporre uno stile di trasparenza e apertura nelle modalità di interazione e comunicazione tra gli attori coinvolti. Alcune evidenze mostrano che uno dei successi dell'attività di Torino Internazionale (non esente da alcune criticità) risiede proprio nel contributo dato alla trasformazione delle modalità di interazione tra gli attori, rendendo i nuovi spazi più aperti e trasparenti:

Torino Internazionale è riuscita a sviluppare, a formalizzare meglio, un'attitudine all'incontro e alla comunicazione.

Bisogna conservare la logica del territorio comunicativo sulla progettualità metropolitana che è stato inventata – o scoperta – dall'esperienza di Torino Internazionale.

Un ruolo diverso è giocato dall'Associazione in qualità di mediatore tra gli attori impegnati nella definizione di progetti, talvolta diventando un vero e proprio "incubatore" di progettazione integrata, come nel caso del progetto Torino Wireless:

Torino Internazionale non è diventata il luogo della progettualità ma ha mantenuto viva la tensione verso una certa logica di progettualità. È probabile che questa sia la collocazione corretta di Torino Internazionale, luogo di stimolo continuativo verso una logica di progettualità integrata.

Il ruolo dell'Associazione, dunque, non solo in quanto luogo di incontro di attori ma anche in quanto attore con il doppio ruolo di facilitatore e (almeno in alcuni casi) di mediatore. Questo doppio ruolo dell'Associazione ha determinato, da una parte, il suo successo in termini di ricorso alle strutture e alle competenze del suo staff, ma ha anche prodotto alcune difficoltà in ordine al conseguimento della missione della nuova agenzia, come sottolinea il contributo seguente:

In qualche modo Torino Internazionale è diventata, estremizzando, un'agenzia di sviluppo di idee condivise, più che un luogo di elaborazione di priorità strategiche. In questo Torino Internazionale ha funzionato, tanto è vero che sono stati sepolti dalle richieste di agire come mediatori di progetti fino a dover addirittura operare una selezione tra le proposte ricevute.

Le funzioni fin qui delineate possono essere considerate funzioni attese che il Piano Strategico (più o meno espressamente) aveva posto nei confronti della nascente Associazione. Si possono tuttavia rintracciare nell'attività di Torino Internazionale altre funzioni, che qui definiamo funzioni latenti, che hanno costituito probabilmente

il vero valore aggiunto dato dall'Associazione al processo di PS e che riteniamo utile sottolineare.

In primo luogo, si osserva come emerga diffusamente, dalle interviste effettuate, l'opinione che Torino Internazionale abbia assunto un ruolo importante come referente culturale per la produzione e lo scambio di informazione attorno al futuro di Torino, permettendo così di affrontare il rischio di un'attuazione portata avanti per compartimenti stagni (le linee strategiche). Il monitoraggio periodico dello stato di avanzamento delle linee del Piano (anche questo un compito espressamente previsto dal PS) ha, almeno in parte, sopperito alla scelta di non definire un sistema di responsabilizzazione sui risultati da parte dei singoli attori, ma non solo: con questa attività e con gli studi specifici prodotti, Torino Internazionale è stata in grado di accreditarsi come soggetto produttore di cultura condivisa per tutti quei soggetti impegnati nella trasformazione della Città:

Il ruolo dello staff è stato di grande utilità, importante per la vita della città in quanto tale, al di là del Piano Strategico perché, in fondo, per una città di dimensioni significative nel quadro europeo è inevitabile e doveroso avere momenti di intelligenza attorno a se stessa, di capacità riflessive che non sono in alcun modo incardinate nelle strutture pubbliche.

Quando si tratta di rappresentare la realtà torinese agli interlocutori stranieri non c'è dubbio che Torino Internazionale svolga egregiamente questo ruolo, assai meglio e in modo più competente di qualunque ufficio comunale. Questo mi sembra un obiettivo talmente importante da giustificare pienamente da solo la costituzione dell'Associazione.

In secondo luogo, l'attività dell'Associazione si è collocata nel corso del tempo anche sul piano del marketing. Anche qui si tratta di una funzione che, più che derivare da un mandato esplicito, viene riconosciuta all'Associazione grazie alle professionalità dimostrate dal suo staff:

Torino Internazionale ha veramente costituito un nuovo punto di riferimento all'interno delle pratiche sociali della città, anzi dell'area metropolitana. Se vuole posso aggiungere che ha anche costituito un non irrilevante fattore di marketing urbano nella sua capacità di rappresentare il caso di Torino come caso innovativo e degno di attenzione internazionale.

Questi due nuovi versanti di attività sono il portato del fatto che Torino Internazionale è riuscita ad accreditarsi come un attore credibile e affidabile nei confronti degli altri soggetti coinvolti. Serietà, competenza, autorevolezza sono le qualificazioni con cui generalmente viene descritto il lavoro dello staff dell'Associazione che quindi è riuscita a diventare negli anni un soggetto necessario per la Città:

I successi principali dell'attività dell'associazione sono il metodo di coinvolgimento di tutti i soggetti, il livello di serietà e approfondimento con cui sono state affrontate le cose.

È importante tenere conto di queste valutazioni in occasione della riflessione sul futuro dell'associazione, per preservare il valore aggiunto dato proprio dall'essersi accreditata come referente autorevole dell'esigenza culturale e informativa dei suoi soci; nel contempo, evitare che l'evoluzione avvenga verso una funzione di semplice ufficio studi "a chiamata" che ne impoverirebbe il valore e il ruolo.

3.4 Le modifiche negli attori delle politiche

Una domanda che è necessario porsi per valutare la trasformazione nel modello di governance riguarda se, e in che misura, si è modificata la struttura degli attori rilevanti della vita torinese. La trasformazione della governance implica infatti un arricchimento nella complessità e nell'articolazione delle relazioni e degli scambi tra gli attori della collettività urbana. Si tratta di una trasformazione resa necessaria per traguardare un passato caratterizzato da modalità di governo saldamente strutturate attorno agli assi di organizzazione economica della città. Poco meno di vent'anni fa Arnaldo Bagnasco scriveva:

La società torinese è troppo semplice, perché ha un'organizzazione economica ancora troppo uniforme, una struttura sociale che va differenziandosi senza che ancora si siano delineati con nettezza nuovi attori ben strutturati, ma anche un sistema politico troppo fragile e troppo poco emancipato dalla società civile.

Detto in un modo un po' diverso: ci sono forze troppo grandi in uno spazio sociale troppo piccolo.⁹

L'esigenza di arricchire e allargare lo spazio sociale torinese ha prodotto il più rilevante *shock* degli anni Novanta, quando, dopo Tangentopoli e il commissariamento del consiglio comunale, il nuovo sindaco Castellani, sostenuto da un'alleanza piuttosto ampia, forma una giunta composta da personalità con profili non politici nel senso classico, ma che traggono la loro legittimazione dalla posizione socioprofessionale e dal radicamento nel contesto locale.¹⁰ Ciò che in questa sede sembra rilevante riguarda quanto lo strumento del Piano Strategico sia stato in grado di valorizzare e prolungare l'onda espansiva della società torinese degli anni Novanta, impedendo il riflusso che in generale fa seguito ad un picco di partecipazione.

La ricerca che abbiamo condotto non restituisce un'immagine univoca in tema di trasformazione degli attori del panorama torinese. La prima dimensione affrontata ha riguardato le trasformazioni della classe dirigente. In generale vi è un certo accordo nel ritenere che l'élite dirigenziale, dopo le modifiche introdotte nei primi anni Novanta, e al netto di un turnover naturale, sia rimasta nel complesso stabile e possa ancora essere identificata in una cerchia relativamente ristretta di attori di età avanzata. Quella

⁹ A. Bagnasco, *Torino: un profilo sociologico*, Einaudi, Torino 1986

¹⁰ Pinson, *Projets et pouvoirs dans les villes européennes*, cit.

che viene chiamata la «cassaforte della mediazione» risulta ancora in mano alla generazione nata negli anni Trenta, in larga parte transitata dal mondo FIAT. Secondo un intervistato, la classe dirigente torinese nonostante qualche modifica:

Certamente è cambiata assai meno di quanto sarebbe stato legittimo aspettarsi, nel senso che c'è stata una buona capacità di *repechage* del *milieu* FIAT.

Il che significa che c'è una forte circolazione delle élite all'interno di un contesto relativamente chiuso, piuttosto che un rinnovamento.

L'osservazione di altre dimensioni fa emergere tuttavia una situazione più fluida. In primo luogo, se la «cassaforte della mediazione» risulta ancora saldamente in mano ai settantenni, la classe dirigenziale allargata mostra qualche segnale di trasformazione. Sembra cioè emergere una nuova generazione dirigenziale che, anche grazie all'attività di Torino Internazionale, ha trovato un nuovo riconoscimento. In questo senso, un intervistato nota che:

La generazione dei quarantenni ha trovato nell'esperienza di Torino Internazionale una forte *chance* di mutuo riconoscimento, di rassicurazione e anche di sprone per superare certe forme di rispetto nei confronti della generazione precedente; questa volontà di vedersi e di sprecare un po' di tempo a parlare, capire cosa fanno gli altri, compiacersi del fatto di essere riconosciuti come esponenti significativi nella vita della città anche al di fuori del proprio settore sono fattori molto importanti e che configurano una società meno segmentata di quanto sia stata Torino in passato. La società torinese è stata a lungo una piramide con una base larghissima rispetto a un vertice troppo ristretto, senza che si generassero processi effettivi di mobilità verticale o almeno di ricambio delle élite. Forse questo è il momento in cui un certo ricambio generazionale si sta attuando.

Il secondo aspetto da sottolineare riguarda l'emergere di nuovi attori. Di Torino Internazionale e del suo ruolo nella vita cittadina si è già detto. Qui invece è da sottolineare l'emergere relativamente recente di altri due nuovi attori con forte peso nella vita cittadina, vale a dire le due fondazioni ex bancarie Compagnia di Sanpaolo e Fondazione CRT, che, nei primi anni Novanta, hanno avviato il percorso di autonomia dagli enti bancari di riferimento fino all'approvazione dello statuto, avvenuta in entrambi i casi nel 2000. Sul peso delle due fondazioni è sufficiente ricordare che, nel corso del 2003, la Compagnia di Sanpaolo ha effettuato stanziamenti per un totale di oltre 100mln di euro (di cui oltre l'80% destinati a interventi nel territorio di Torino e provincia)¹¹ mentre la Fondazione CRT ha deliberato l'erogazione di oltre 67mln di euro (di cui circa la metà destinati a Torino) per progetti ricadenti in prevalenza nei settori arte e cultura (36%), istruzione e ricerca (30%), coesione sociale (14%)

11 Compagnia di Sanpaolo, *Bilancio di mandato*, 2003

e sanità (10%).¹² L'emergere delle due fondazioni costituisce quindi una modificazione di peso nel panorama degli attori rilevanti a Torino, con effetti di notevole portata sulla complessità della governance metropolitana e sui suoi equilibri.

Un'ultima dimensione rilevante riguarda gli attori economici. Sembra a questo proposito esistere un certo fermento, per lo meno in alcuni settori specifici, anche se non tale da aver fatto guadagnare ai nuovi imprenditori un ruolo stabile e riconosciuto nella rappresentazione che della realtà torinese hanno i torinesi stessi. Ad esempio, cambiamenti rilevanti sono avvenuti all'interno del sistema finanziario torinese:

Non c'è più una banca cittadina (CRT) perché ora fa parte del gruppo Unicredito; abbiamo il Sanpaolo, una delle più importanti banche europee; se prima c'era un interlocutore unico del sistema finanziario, ora quel soggetto è solo uno degli interlocutori e altri ne appaiono che fino a poco fa non c'entravano niente con Torino.

Nell'ambito della cultura, della musica e dello spettacolo – ricorda invece un altro intervistato – vi è un nuovo clima che sta riportando molte persone a gravitare su Torino anziché migrare verso Milano, con la nascita di numerose attività incentrate sui giovani anche grazie a politiche mirate di riqualificazione di zone della città come il quadrilatero romano e i Murazzi. Ma interventi rilevanti riguardano anche le politiche per l'arte contemporanea, come l'investimento della Fondazione CRT per l'acquisto di opere e la stessa creazione della Fondazione CRT per l'Arte Moderna e Contemporanea; l'apertura della Fondazione Sandretto Re Rebaudengo; la promozione esterna di Torino Contemporanea Luce e Arte da parte del Comune di Torino. Un cambiamento negli attori – ancora non istituzionalizzati all'interno del PS – è segnalato nell'ambito delle nuove e diverse realtà imprenditoriali il cui peso non è ancora pienamente valorizzato (come ad esempio nel campo assicurativo, oppure nel caso di singole esperienze imprenditoriali di successo, come l'azienda Azimut di Avigliana). Vi sono, infine, alcune rilevanti esperienze di eccellenza, in particolare in campo medico. Esistono quindi diversi settori in movimento, i cui soggetti imprenditoriali non sembrano tuttavia essere stati captati dal circuito del Piano.

Concludendo, le interviste effettuate portano a rilevare che nel panorama torinese il set dei grandi decisori abbia subito una modifica sostanziale con l'ingresso delle due fondazioni, detentrici "di maggioranza" delle risorse economiche cittadine. L'élite dirigenziale è rimasta sostanzialmente stabile con una dinamica di ricircolo interno al sistema più che di vero e proprio rinnovamento, al netto della naturale fuoriuscita degli elementi più anziani. Le nuove leve dirigenziali sembrano tuttavia aver beneficiato dell'occasione fornita da Torino Internazionale per conoscersi e riconoscersi, in modo anche trasversale rispetto ai settori di appartenenza. Sebbene la descrizione frequentemente offerta del panorama torinese sia quella di un sistema

12 Fondazione CRT, *Bilancio Sociale*, 2003

poco aperto e sostanzialmente deficitario di attori privati di una certa consistenza, le testimonianze raccolte delineano un sottobosco ricco e attivo che agisce quasi totalmente al di fuori del processo di Piano Strategico e che attende solo di essere captato. Il nuovo dinamismo riscontrabile in diversi settori starebbe a dimostrare che la città, in attesa che si verificassero le prospettive di rilancio della FIAT, è riuscita ad avviare un percorso di diversificazione che ha provocato una rottura rispetto alla mono-dipendenza dall'azienda degli Agnelli:

C'è stata sempre da parte di FIAT una politica della rassicurazione, ma i veri problemi non sono stati affrontati.

Questo però non ha impedito a Torino di sostenere tutti i tipi di attività di diversificazione che si sono presentati e di governare la trasformazione territoriale accompagnata dal nuovo piano regolatore territoriale. La consapevolezza del problema FIAT non era completa ma la città non è rimasta ferma.

3.5 I luoghi di elaborazione delle decisioni

L'analisi della documentazione e le interviste effettuate inducono ad operare una distinzione all'interno dei temi decisionali su cui il processo di PS è intervenuto o ha evitato di intervenire. È implicito qui l'assunto che anche le non decisioni (ovvero le questioni ove si è deciso di non decidere) costituiscano parte integrante e cosciente della politica di PS. I luoghi delle decisioni non sono impermeabili alla rilevanza dei temi affrontati. Qui proponiamo di distinguere tre categorie di temi, tutti presenti nell'agenda politica torinese ma, come vedremo subito, non tutti confluiti nel percorso di PS. Il primo gruppo di temi riguarda le problematiche di ampia portata, diffusamente considerate questioni strategiche per il futuro di Torino, che tuttavia non hanno trovato una collocazione esplicita nell'ambito del Piano. In questo primo gruppo spicca il tema relativo al futuro della FIAT – il convitato di pietra da cui si vorrebbe affrancarsi ma da cui ugualmente è impossibile prescindere – ma anche, ad esempio, il tema della localizzazione dell'impianto di smaltimento dei rifiuti.

Il secondo gruppo di temi può essere identificato in un certo numero di progetti strategici che trovano esplicita collocazione all'interno del Piano anche se non sono stati sostanzialmente decisi al suo interno; di questo gruppo fanno parte le grandi opere (ad esempio alta velocità e metropolitana), le Olimpiadi 2006, alcuni grandi interventi pubblici come la valorizzazione del Museo Egizio e la riqualificazione della Reggia di Venaria Reale.

Infine, il terzo gruppo comprende i temi e progetti di taglia (politica e finanziaria) relativamente minore che sono stati effettivamente affrontati all'interno dei diversi tavoli tematici di Torino Internazionale e sui quali sembra che il valore aggiunto dato dallo strumento di PS sia stato più importante; si tratta di tutta quella messe di attività che, per la rilevanza spesso medio-piccola degli interessi coinvolti, hanno consentito un'elaborazione effettivamente negoziale e partecipata. In questo gruppo

però si situa anche Torino Wireless, direttamente originato e gestito all'interno del processo di Piano e dai tavoli di Torino Internazionale.

Per quanto riguarda i primi due gruppi di temi, l'opinione diffusa è che i luoghi decisionali siano stati affatto esterni allo strumento del Piano Strategico. Un intervistato ad esempio dice:

Ho maturato l'impressione che Torino Internazionale sia andata svolgendo una funzione ausiliaria, ancillare rispetto alle politiche comunali o provinciali, talvolta interstiziale, in genere separata dalle politiche di grandi decisori urbani che assumevano orientamenti che magari gestivano con il Comune, ma che non necessariamente passavano per Torino Internazionale.

C'è da credere che le negoziazioni tra questi soggetti e il momento amministrativo e politico locale – se avvengono – avvengono in sedi altre rispetto a Torino Internazionale.

In particolare per quanto concerne il primo gruppo (i progetti esclusi dal PS) non si può in questa sede fornire se non una notazione al margine, dal momento che l'oggetto di questa ricerca ha riguardato esplicitamente gli avvenimenti e gli attori direttamente coinvolti nel processo di PS. Qui è possibile sottolineare come l'assenza, nello strumento deputato all'elaborazione delle strategie di Torino, di alcuni temi di rilevanza tale da essere considerati diffusamente un punto nodale per la città, possa essere considerata una scelta esplicita degli estensori del Piano finalizzata a evitare il radicalizzarsi del dibattito e, nel contempo, a favorire la logica di processo. In buona sostanza, includere quelle questioni in agenda avrebbe probabilmente determinato la catalizzazione dell'interesse generale su questi temi con il rischio di perpetuare le tradizionali modalità concertative a scapito di questioni sui cui nuovi spazi di confronto e negoziazione erano invece praticabili. In secondo luogo, le esperienze di pianificazione strategica di altre città (ma non è diverso anche nel caso delle imprese) mostrano che, in genere, sono solo le edizioni successive alla prima a riuscire a costituire veri e propri strumenti strategici in grado di affrontare le questioni cruciali. Vi è quindi un naturale percorso di apprendimento che può svilupparsi solo dando tempo al tempo.

Per quanto riguarda i progetti del secondo gruppo (Olimpiadi, grandi infrastrutture, ecc) la loro collocazione all'interno del Piano non ha comportato l'effettiva attivazione del Piano stesso quale arena decisionale. Alcuni di questi grandi progetti costituiscono il contrafforte delle politiche più di dettaglio all'interno del comparto tematico, come ad esempio il Museo Egizio e le Residenze Sabaude, in particolare la Reggia di Venaria Reale, in qualche modo considerati i grandi attrattori per la rivitalizzazione del circuito culturale e museale torinese. Per quanto riguarda le Olimpiadi Invernali 2006, secondo alcuni intervistati la candidatura di Torino ha ricevuto legittimazione e inquadramento agli occhi dei finanziatori esterni (in questo caso il CIO) grazie al fatto di essere inserita all'interno

del percorso di Piano Strategico; secondo altri, invece, è stata la vittoria della candidatura delle Olimpiadi ad aver determinato l'inserimento della questione sportiva dando credibilità al PS. In ogni caso, l'arena decisionale di questi progetti è rimasta del tutto separata dal processo di Piano: la taglia degli investimenti ha circoscritto severamente il set degli attori dotati di risorse (politiche ed economiche e, in qualche caso, legali come nel caso degli interventi sui musei in cui il ruolo dello Stato è stato ineludibile) sufficientemente rilevanti ai fini della decisione. La disponibilità di risorse economiche e politiche in capo a un gruppo piuttosto ristretto di attori del panorama torinese ha portato come conseguenza il fatto che le grandi decisioni siano state assunte sempre all'interno di una cerchia piuttosto ristretta e costituita da Enti locali (in particolare Comune e Regione) da un lato, e grandi attori economici (in particolare fondazioni) dall'altro. In tema culturale, ad esempio, un intervistato nota che:

Regione, Comune, Stato, fondazioni bancarie sono i soggetti di gran lunga principali: chi non ha soldi non fa cultura.

Non diversamente sui temi della linea strategica 1, si rileva che:

L'associazione fa fatica a tenere le fila perché non sempre è appoggiata: o i principali sostenitori gli danno forza e autorevolezza oppure è difficile che riesca a stare in piedi. Non è facile mettere attorno a un tavolo chi investe 20 mila miliardi di vecchie lire.

Solo per il terzo gruppo di temi/problemi è possibile affermare che il Piano Strategico e Torino Internazionale abbiano effettivamente costituito una nuova arena di elaborazione progettuale e di decisione. Prevalentemente in questo ambito il ruolo dell'Associazione è stato significativo soprattutto in qualità di luogo per stimolare idee e di accompagnare l'elaborazione dei progetti.

Un discrimine rispetto al coinvolgimento o meno di Torino Internazionale nei diversi progetti sembra essere costituito dalla questione della trasparenza del processo. Lo stile adottato dall'Associazione, se per alcune tipologie di questioni facilita e accompagna il processo e permette l'inclusione di attori nuovi o con risorse economico-politiche limitate, dall'altro "fa problema" quando le decisioni riguardano un numero di attori ristretto e interessi molto definiti.

Vi è inoltre il doppio binario costituito dai tempi di medio-lungo termine della progettazione strategica, con quelli molto più costretti della vita politica di tutti i giorni, a determinare uno sfasamento tra le modalità di programmazione strategica e la loro effettiva possibilità di attuazione. Ciò è emerso da più di un'intervista, come testimoniano i due brani qui di seguito riportati:

Una delle maggiori criticità risiede in una certa erraticità nei comportamenti dei decisori pubblici che si preoccupano anche del consenso ed escono dalle priorità costruite o ne costruiscono di estemporanee. Non è facile conciliare la strategicità con l'estemporaneità. Ci sono due velocità: il Piano Strategico è utile in quanto individua delle linee di tendenza di ampio respiro, ma i decisori hanno l'obbligo anche di prendere decisioni di breve periodo sulla base delle trasformazioni repentine della realtà. Questo non sempre può incastrarsi bene nel meccanismo. Il Piano Strategico ha dei suoi temi e suoi orizzonti temporali; i decisori che pure hanno uno sguardo strategico devono oggettivamente affrontare situazioni contingenti.

Inoltre, una certa difficoltà di fare i conti con il mercato e reperire nuove fonti di finanziamento rispetto ai circuiti tradizionali ha riflessi importanti sulle arene decisionali, rendendo difficile, se non impossibile, l'ingresso di nuovi attori.

3.6 L'integrazione del network

Una delle ipotesi di partenza alla base della valutazione della governance del PS è che l'aumento di complessità (molti livelli di governo, molti settori differenti, molte logiche di azione, ecc) e di densità delle reti decisionali siano condizioni necessarie affinché si mantenga e riproduca l'ambiente favorevole alla generazione di innovazione grazie all'innescamento di meccanismi virtuosi di cooperazione e internalizzazione da parte dei diversi soggetti dei reciproci interessi e obiettivi. Qualsiasi sistema di governo di realtà complesse deve in qualche modo riprodurre la complessità della situazione problematica e non invece cercare improbabili semplificazioni via impostazione di punti di vista sovraordinati.¹³

L'esistenza di un sistema di governance ampio e articolato, in grado di fornire il frame necessario all'innovazione, può essere indagata attraverso l'analisi del grado di integrazione tra attori che si esplica in tre dimensioni rilevanti: l'integrazione verticale (multi-livello), l'integrazione orizzontale (tra attori che agiscono allo stesso livello di competenza: locale, provinciale, regionale, ecc) e infine l'integrazione pubblico-privato.

In particolare per quanto riguarda Torino, l'attivazione di network multilivello, con il coinvolgimento di attori di rango elevato (essenzialmente sovra-provinciale) può considerarsi il frutto positivo di una ricerca di collaborazioni ulteriori e non scontate (perché eccedenti il livello di interesse "naturale" nei confronti del PS cittadino) e quindi un elemento rilevante a favore della capacità di allargare la posta in gioco locale a un livello più ampio. Collaborazioni orizzontali contribuiscono allo sviluppo coordinato di aree coerenti di territorio oltre a permettere *spillover* positivi tra zone a differenti livelli di sviluppo e innovazione; nel caso torinese l'attivazione

13 B. Dente, C. Griggio, A. Mariotto e C. Pacchi, *Governare lo sviluppo sostenibile a Venezia*, I. Musu, Venezia sostenibile: suggestioni dal futuro, Il Mulino, Bologna 1998

di collaborazioni inter-comunali potrebbe segnalare la capacità di collocare la strategia di sviluppo di Torino all'interno di una dimensione di area metropolitana. Infine, il contributo del privato nei processi di pianificazione serve a generare economie esterne, economiche e conoscitive, ulteriori rispetto a quanto stimolato dal livello istituzionale, e sostanzia il processo di sviluppo economico.

In base a quanto emerge dalle interviste effettuate, nel contesto torinese l'integrazione verticale tra i diversi livelli di governo sembra essersi realizzata in particolare nel caso dei grandi progetti che, in alcuni casi hanno visto realizzarsi una collaborazione particolarmente ampia e talvolta anche sovranazionale. Alcuni esempi sono il recupero della Reggia di Venaria Reale (realizzato con fondi da Regione Piemonte, del Ministero e Comunità Europea, con la collaborazione della Provincia di Torino e dei comuni contermini di Venaria Reale, Druento e Caselle); la Fondazione per il Museo Egizio (con la partecipazione di Ministero BBCC, Comune di Torino, Provincia di Torino, Regione Piemonte, Compagnia di Sanpaolo e Fondazione CRT); la localizzazione presso la Certosa Reale di Collegno dell'Università italo-francese (MiUR Italia con il corrispondente ministero francese, Comune di Collegno, Università di Torino e Compagnia di Sanpaolo); ovviamente, nel caso di tutti i progetti relativi a opere infrastrutturali. Per quanto riguarda, invece, progetti sostanzialmente esterni al percorso di PS, la dimensione dell'integrazione verticale è rilevante nel caso dei programmi di trasformazione urbana (PRU, PRIU, PRUSST e Urban) attivati sulle Spine, nelle periferie e nella cintura torinese.

La collaborazione multilivello non è ovviamente esente da difficoltà il che può determinare ad esempio ripercussioni sulla tempistica delle realizzazioni:

Si evidenzia, per una situazione in parte italiana e in parte torinese, il fatto che la capacità realizzativa è stata più bassa di quanto sperato: in tutte le azioni che riguardano la cultura, è necessario il coinvolgimento dello Stato che ha la proprietà di molte strutture, e intervengono numerosi altri soggetti; le procedure sono complicate e l'insieme di queste cose produce sempre un importante slittamento dei tempi.

L'integrazione orizzontale risulta invece meno rilevante e comunque non tale da identificare, nonostante le intenzioni, una portata di area metropolitana dello strumento (è opportuno ricordare che all'Associazione hanno aderito 22 Comuni). Vi sono tuttavia alcuni casi di progetti che hanno coinvolto un numero più o meno ampio di amministrazioni comunali. Tra i vari casi, il più rilevante riguarda, prescindendo dagli esiti, i lavori per la costituzione del governo metropolitano, con una Conferenza che ha visto la partecipazione di 37 comuni dell'area torinese oltre al capoluogo e alla Provincia. Ma casi rilevanti di partenariato orizzontale sono anche la costituzione dell'agenzia per la mobilità metropolitana torinese, di cui si è detto in precedenza, o la costituzione dell'autorità d'ambito per la gestione dei servizi idrici.

In generale, anche la dimensione del partenariato pubblico-privato sembra piuttosto debole. La percezione comune è che i privati siano stati poco coinvolti nelle negoziazioni e nei progetti del Piano Strategico (fatta eccezione per le società coinvolte nei progetti relativi alle grandi infrastrutture), cioè che il percorso di Piano non sia stato finora in grado di cogliere a pieno le potenzialità del tessuto economico imprenditoriale torinese e non. Ad esempio, secondo un intervistato:

L'industria torinese prima si identificava solo con la FIAT. Venuto meno questo tessuto connettivo non ce n'è un altro. Ci sono tuttavia delle monadi mirabili, ma che non fanno sistema.

La più vistosa eccezione alla debolezza del partenariato pubblico-privato è costituita dal progetto Torino Wireless, frutto originale degli incontri organizzati da Torino Internazionale per *Promuovere imprenditorialità e occupazione* che, oltre ai soggetti istituzionali (MIUR, Regione Piemonte, Provincia, Comune e Camera di Commercio di Torino), alle due fondazioni e ai centri di ricerca (Politecnico, Università e Istituto Superiore Mario Boella) ha coinvolto numerosi soggetti imprenditoriali (Unione Industriale, FIAT, Telecom Italia, STMicroelectronics, Alenia, Motorola, Sanpaolo IMI, Unicredito), dando luogo nel 2002 alla nascita della Fondazione Torino Wireless per la promozione di un distretto tecnologico ICT. Si tratta quindi di un progetto in cui la densità del network è molto alta sia nella dimensione verticale (multilivello) sia in quella del partenariato pubblico-privato. Naturalmente vi sono altri casi che hanno visto un coinvolgimento talvolta ampio di attori privati a fianco di quelli pubblici.¹⁴ Un caso di insuccesso, dovuto in parte alla variazione imprevista delle condizioni di partenza ha riguardato il Comitato Torino Automotive. Avviato a marzo 2003 grazie all'impegno di Torino Internazionale e ITP con l'obiettivo di costituire un soggetto per la promozione della competitività del settore autoveicolistico torinese il progetto è risultato, dopo un anno di lavori, impraticabile a seguito del cambiamento delle ipotesi su cui si basava originariamente, che mettevano al centro la possibilità di rendere disponibili all'intero comprensorio autoveicolistico torinese il Centro Ricerche FIAT.

¹⁴ Alcuni esempi rilevanti di partenariato pubblico-privato sono avvenuti nel campo delle nuove tecnologie: il Consorzio Top-IX (finalizzato a garantire una efficiente veicolazione del traffico Internet agevolando l'instaurazione degli accordi di peering tra i Membri del consorzio) che, oltre ad alcuni enti pubblici (Regione Piemonte, Regione Valle d'Aosta; Politecnico di Torino; Consorzio per il Sistema Informativo-Piemonte), include aziende private anche straniere (AT&T Global Network Services, Atlante, Atos Origin/Sema, Cisco Systems, Colt Telecom, CSP, Eutelsat, Fastweb, Global Crossing, Gruppo IH, Hewlett Packard, ItGate Network, Level3, Noicom, Opennet, QuartaRete, RetelItaly, Sanpaolo IMI, Telecom Italia, Telespazio, Wind, WpWeb); il Virtual Reality & Multimedia Park, per la promozione e lo sviluppo dei contenuti tecnologici, culturali ed economici della multimedialità, la cui gestione è affidata al Lumiq Studios, una società composta da numerosi partner privati (Fata, Alenia Spazio, Harold, Cam, Euphon, Tad); il Programma 5T (Tecnologie Telematiche per i Trasporti e il Traffico a Torino, nato nell'ambito del progetto europeo Quartet) che ha dato vita su mandato della Città di Torino nel 2001 alla società consortile mista 5T, nata come trasformazione dell'originario Consorzio 5T per sviluppare e promuovere nuovi servizi per la mobilità e applicazioni telematiche per la gestione del traffico e dei trasporti in Italia e all'estero, e formata da GTT, AEM, FIAT Auto, Mizar Automazione, CSST.

In conclusione non sembra che il livello di partenariato pubblico-privato sia riuscito a raggiungere uno sviluppo pari alle aspettative; quello che sembra mancare non è tanto, come si è detto in precedenza, l'esistenza stessa di soggetti privati quanto la loro diretta assunzione di responsabilità nella progettazione, il che significa anche, spesso soprattutto, individuare fonti di finanziamento alternative a quelle dei canali classici sperimentati a Torino, fondazioni e istituzioni pubbliche, come sottolinea il prossimo estratto:

Le criticità maggiori riguardano i problemi di fare cassa e proporre investimenti per i progetti. Finché si rientra nella logica della progettazione di operazioni, come nel caso della metropolitana, per cui ci sono finanziamenti non ci sono grossi problemi. È un po' diverso il discorso quando devi strumentarti finanziariamente per iniziare. Qua il discorso diventa più difficile: non mancano gli attori, ma manca il livello di commitment di alcuni che dovrebbe crescere. Le difficoltà oggettive al momento stanno nella progettazione.

3.7 Le modalità di interazione

Il Piano Strategico sembra avere effettivamente modificato le modalità di interazione degli attori di Torino, almeno in alcuni settori.

Innanzitutto il percorso adottato per l'individuazione del percorso di Piano Strategico ha permesso un vero e proprio salto di qualità nelle tradizionali modalità di incontro e confronto tra le forze sociali della città. Come ricorda uno dei promotori del Piano:

Il progetto del Piano Strategico è stato presentato il 28 maggio del 1998 in Sala Rossa a tutte le componenti della città, comprese la chiesa e la FIAT; lo abbiamo mostrato come non più il solito protocollo in cui, quando c'era un problema, si costituiva un tavolo magari con il Ministro, per poi firmare un documento e lasciare che tutto restasse come prima. Abbiamo proposto invece un metodo completamente diverso, che faceva tesoro delle esperienze degli altri, un metodo per cui il Piano Strategico non fosse un programma politico del sindaco, ma un accordo del tutto volontario, non formalizzato, e forse per questo più serio perché voluto, elaborato con una metodologia dichiarata e alla quale tutti gli interessati possono partecipare.

La trasformazione della modalità di interazione sembra essere perdurata nella prosecuzione dell'esperienza del Piano Strategico, dove piuttosto raramente si incontrano accordi privi di conseguenze sul lato pratico, se si eccettua l'esperienza della Conferenza Metropolitana. Sembra dunque evidente che questo percorso abbia permesso di superare modalità di tipo concertativo classiche, a vantaggio di un'impostazione negoziale più flessibile e trasparente.

Le interviste effettuate mettono in luce due aspetti degni di nota in tema di trasformazione delle modalità di interazione: il primo, che i soggetti che hanno partecipato al percorso di Piano abbiano beneficiato di un clima tale per cui il confronto ha potuto anche prescindere dagli interessi di cui ciascun soggetto era portatore in

conseguenza della propria appartenenza a una specifica realtà o settore di competenza; in secondo luogo, il processo di interazione è stato improntato secondo modalità di trasparenza che si sono esplicitate soprattutto nella costante attività di reporting effettuata dall'Associazione che ha mantenuto così il filo della discussione tra gli incontri dei gruppi di lavoro.

Il primo aspetto citato ha permesso di non riprodurre all'interno dei tavoli di lavoro i ruoli classici della concertazione nazionale (istituzioni, interessi diffusi, interessi imprenditoriali, rappresentanze sindacali) ma di attuare un confronto franco tra persone, talvolta nel ruolo di esperti di un particolare settore o più semplicemente di soggetti interessati a co-determinare il futuro della città.

Il secondo aspetto, la trasparenza del processo, è fondamentale sotto diversi punti di vista: costituisce una modalità necessaria a favorire almeno in certa misura condizioni di parità nel coinvolgimento dei diversi attori ed è uno strumento indiretto per il monitoraggio reciproco dello stato di avanzamento, procedurale e fisico, delle linee strategiche del Piano. La trasparenza delle modalità di interazione tuttavia ha costituito anche, in alcuni settori, un elemento critico o addirittura ostativo. A questo proposito un intervistato sottolinea la rilevanza di distinguere tra funzioni di comunicazione e funzioni di programmazione: queste ultime non sempre possono essere svolte in maniera completamente aperta, pena il blocco del processo. Per alcune tematiche, la precoce pubblicizzazione dello stato della discussione può costituire, alternativamente, un elemento di ostacolo all'avanzamento del processo, un impedimento all'ingresso di alcuni tipi di attori, un motivo di abbandono dell'arena trasparente a vantaggio di contesti più riservati:

Quando i progetti riguardano la localizzazione di grandi infrastrutture oppure implicano l'allocazione di grandi risorse finanziarie, i giochi tendono a definirsi entro propri schemi e regole o diventano politici e ricadono nelle arene istituzionali tradizionali, comunque sono giochi oligarchici e quindi non adatti a un contesto per definizione condiviso e trasparente.

In sostanza, la trasparenza è considerata un ostacolo alla discussione delle questioni più spinose; in particolare nel caso in cui gli attori decisionali abbiano risorse sufficienti a decidere dei problemi in gioco essi continuano a scegliere sedi e modalità più rapide, semplici e riservate.

Un terzo aspetto relativo alla trasformazione delle modalità di interazione riguarda il fiorire di un numero elevato di fondazioni che raggruppano vari soggetti in funzione di scopi specifici: più che veri e propri nuovi attori (non sembrano intervenire nei processi decisionali con interessi specifici autonomi) si tratta di una diversa modalità di associazione di soggetti impegnati su vari fronti. Tra i numerosi casi di fondazioni nate in anni recenti qui ne ricordiamo tre: la Fondazione Museo delle Antichità Egizie di Torino, costituita a ottobre 2004 tra Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Regione Piemonte, Provincia di Torino, Città di Torino,

Compagnia di Sanpaolo e Fondazione CRT; la Fondazione Torino Wireless, costituita a dicembre 2002 tra Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Regione Piemonte, Provincia di Torino, Città di Torino, Camera di commercio di Torino, Politecnico di Torino, Università di Torino, Istituto Superiore Mario Boella, Unione Industriale di Torino, Alenia, FIAT, Motorola, STMicroelectronics, Telecom Italia, Sanpaolo IMI, UniCredit; la Fondazione Torino Musei per la gestione del patrimonio civico museale, creata a luglio 2002 dalla Città, ente fondatore e proprietario del patrimonio, in collaborazione con la Fondazione CRT, la Compagnia di Sanpaolo e la Regione Piemonte.

Un tema importante infine riguarda le modalità di risoluzione dei conflitti. Dalla ricerca effettuata non sembrano emergere contrapposizioni laceranti sulle tematiche in esame, il che è ovviamente anche la conseguenza della esclusione dal Piano Strategico delle questioni più controverse per il futuro di Torino, e anche, come in precedenza ricordato, dal fatto che una parte rilevante della progettazione era stata già definita in precedenza.

Torino Internazionale ha sicuramente rivestito un ruolo importante come attore di processo del Piano e come centro del network degli attori interessati al futuro di Torino. Minori evidenze vi sono del suo ruolo come mediatore degli interessi e di riduzione dei conflitti. In generale, perché al momento esplorativo e di discussione conseguisse qualche risultato concreto è stato necessario che all'interno dei tavoli di lavoro qualche soggetto si facesse carico del ruolo di promotore, anche senza che ciò si traducesse in assunzioni esplicite di responsabilità di progetto.

In alcuni casi il conflitto è stato evitato a priori con il mutuo riconoscimento, talvolta tacito, di sfere di competenza autonoma tra le amministrazioni in gioco, come nel caso delle collaborazioni tra Regione Piemonte e Comune di Torino. Come ricorda un intervistato:

C'è stato uno sforzo di cooperazione e anche di buon senso tra Comune e Regione. Torino comunque è sempre stata una fortezza rispettata dalla Regione, sulle questioni torinesi il comune è sovrano: c'è una sorta di definizione di sfere di influenza. In più l'evento olimpico che coinvolge tutti è un antidoto agli scriteriati: è necessario in questo frangente trovare un accordo.

L'assenza di conflitti di rilievo può comunque essere stata favorita anche da una certa attitudine alla partecipazione della realtà torinese. La nascita di contrapposizioni (naturali nel caso di confronti effettivi e non solo formali su tematiche specifiche) sembra essere stata superata con l'assunzione del ruolo di mediatore da parte di alcuni soggetti, diversi da caso a caso e riconosciuti come capifila di progetto. Con particolare riferimento al settore della cultura, è stata sottolineata l'importanza, ai fini del buon esito del processo, che il confronto e la discussione si traducano ad un certo punto in esplicite assunzioni di responsabilità:

In alcuni casi ci sono state visioni contrapposte sui progetti da realizzare ma oggi sono state superate grazie alla presenza di un capofila di progetto, che si impegna in modo particolare e trascina dietro gli altri soggetti. Non si può non avere un responsabile, premesso che è necessaria la cooperazione, serve qualcuno che sia effettivamente responsabile del risultato. Nel caso di Venaria è stata la Regione, sul Museo dell'Automobile il Comune, sul Museo Egizio i soggetti sono stati più di uno.

4. Conclusioni e raccomandazioni

La ricerca presentata in queste pagine ha tentato di fornire gli elementi necessari a rispondere alla domanda se il processo di costruzione e di messa in opera del PS sia stato un elemento significativo per l'evoluzione delle forme di *policy making* a livello locale. L'istruttoria fin qui condotta permette di sintetizzare alcune conclusioni e di delineare le opportunità di intervento e/o le correzioni necessarie per rimediare alle carenze identificate dai principali protagonisti di questo processo.

La prima conclusione che è possibile raggiungere riguarda la risposta alla principale domanda di ricerca e può essere sintetizzata nel modo seguente: pur con alcuni limiti e contraddizioni, il tentativo di prolungare la mobilitazione delle élite politiche e sociali generata dallo *shock* politico dell'inizio degli anni Novanta sembra essere effettivamente riuscito.

Le azioni previste dal Piano Strategico sono in buona misura state implementate, nuovi progetti di intervento sono stati elaborati, l'attenzione alla modifica dell'immagine interna ed esterna della città è proseguita, e, quel che più conta, la rete degli attori coinvolti nel processo ha mantenuto un'ampiezza, una complessità e una densità sufficienti a sviluppare ulteriormente i percorsi innovativi.

Se alcuni studi precedenti¹⁵ lamentavano il rischio di una certa carenza di leadership nel processo, gli anni più recenti hanno visto una correzione di rotta che, vale la pena di sottolinearlo, è avvenuta senza aumentare il tasso di conflittualità, in particolare quella interistituzionale.

Se questo è il quadro complessivo, va anche aggiunto che, accanto alle luci, non mancano ombre significative. La principale è rappresentata dal fatto che il rinnovamento delle classi dirigenti non è stato compiutamente realizzato e forse nemmeno seriamente perseguito. Né può essere taciuto che alcuni dei progetti centrali del PS (dalla Conferenza Metropolitana alla identificazione di politiche per mantenere e sviluppare l'industria dell'auto) sono rimasti al palo. Inoltre alcuni degli effetti positivi sulla governance sono stati ottenuti indipendentemente dalla vicenda del PS.

In primo luogo l'occasione olimpica ha svolto un ruolo non indifferente nel mantenimento della tensione progettuale e innovativa che accompagnerà la città sino al

¹⁵ Pinson, *Projets et pouvoirs dans le villes européennes*, cit.

2006. Da questo punto di vista, sia detto tra parentesi, prepararsi per tempo ai possibili contraccolpi del periodo post-olimpico appare una urgente priorità.

In secondo luogo una importantissima funzione di catalizzatore della progettualità e di integratore del network è stata svolta dalle fondazioni bancarie, la cui nascita e sviluppo è del tutto indipendente dalle vicende del PS. Tuttavia in questo caso si può forse ipotizzare che il fatto che il PS ci fosse, e che al suo interno si fosse riverberata la progettualità esistente al momento della sua elaborazione, ha probabilmente facilitato l'operatività delle fondazioni stesse; ciò nella misura in cui ha contribuito a preselezionare tutta una serie di azioni sulle quali il consenso dei soggetti rilevanti era in buona parte garantito, evitando in questo modo conflitti sulla allocazione delle risorse e fornendo una giustificazione ed uno stimolo alla funzione di integratore del network svolta dalle fondazioni stesse.

In ogni caso vale la pena sottolineare che il mantenimento di un network di governance al tempo stesso complesso e coeso non fosse affatto un esito scontato. È vero infatti che Torino è sempre apparsa agli studiosi una formazione sociale fortemente organizzata, ma ciò ha costituito storicamente più un limite che una opportunità¹⁶ nel senso che ciò ha comportato il rischio di un eccesso di gerarchia, cioè di gestione monopolistica delle risorse rilevanti. Se, dopo la lezione di Schumpeter, si può discutere se sia meglio una situazione di perfetta concorrenza o di oligopolio per generare innovazione, vi sono pochi dubbi che situazioni monopolistiche siano sotto questo profilo negative.¹⁷ Tra l'altro la conseguenza di una coesione "patologica" come quella data dalla dominanza di un singolo attore è quasi sempre stata, anche a Torino¹⁸ l'esistenza di una forte conflittualità ai margini, sugli elementi cioè che non erano centrali rispetto alle strategie del monopolista, con risultati certamente subottimali.

Ritornando al filo principale del nostro discorso, il fatto che Torino si sia presentata al passaggio di millennio con un network abbastanza complesso – capace cioè di includere attori appartenenti a diversi livelli territoriali, di diversa natura e con diversi obiettivi e logiche di azione – è certamente, come abbiamo già detto in sede di introduzione, il portato della storia precedente, l'effetto di *shock* esogeni e forse persino il frutto di un certo grado di *serendipity*, ma è opinione di chi scrive che possa anche essere fatto risalire a quell'insieme di pratiche che hanno costituito il Piano Strategico.

In questo senso, e senza alcun trionfalismo, la valutazione compiuta mette in luce come si sia trattato di una storia di successo, ed è da questo giudizio, e dalle sue motivazioni, che occorre partire per fornire qualche indicazione per il periodo successivo. La prima delle raccomandazioni che sembra possibile formulare per la prossima

¹⁶ Bagnasco, *Torino: un profilo sociologico*, cit.

¹⁷ J. Bendor, *Parallel Systems: Redundancy In Government*, University Of California Press, Berkeley 1985

¹⁸ L'esempio può essere costituito dalla vicenda della costruzione dello Stadio delle Alpi: cfr. L. Bobbio, Torino, ISAP, *Le decisioni di opera pubblica e di urbanistica nelle città*, Giuffrè, Milano 1994

stagione del PS che già si annuncia riguarda l'ampiezza tematica da coprire. Essa è in qualche modo figlia di un paradosso. In realtà a ben guardare, gli effetti più positivi sul terreno della governance si sono verificati anche a causa della sostanziale e fortemente percepita marginalità degli attori del PS (Torino Internazionale e gli altri soggetti che si esprimevano prevalentemente in quella sede) rispetto alle questioni "cruciali" e "strategiche" (le virgolette non sono casuali) per lo sviluppo dell'area. Intendiamo riferirci, tipicamente, alla questione delle infrastrutture per la mobilità (dall'alta velocità alla metropolitana al Passante ferroviario) e alla questione del futuro della FIAT. Proprio il fatto, lamentato da alcuni testimoni, che su questi problemi si trattava a Bruxelles, Parigi, Detroit e Roma (e New York e Londra) ben più che a Torino, ha forse consentito di focalizzare gli sforzi dei soggetti locali, quelli che del PS sono gli effettivi protagonisti, su questioni più trattabili, e così sviluppare quella cooperazione e quella fiducia che costituiscono i soli beni pubblici che un intervento centrato sulla forma dei processi decisionali può generare. La conseguenza è che i temi da trattare con priorità nel prossimo PS dovranno essere, da un lato, quelli su cui è possibile la costruzione di coalizioni e, dall'altro, quelli che consentono di coinvolgere gli attori che oggi appaiono meno presenti nel network. L'analisi dell'esperienza passata mostra che i settori in cui sono stati ottenuti i maggiori successi (ovviamente sul terreno che ci interessa, che è quello della governance) sono quelli relativi alle infrastrutture e alle politiche culturali e, in minor misura, quelli relativi alla ricerca e al trasferimento tecnologico. Per converso appaiono meno positivi i risultati conseguiti nel settore della formazione del capitale umano, per la protezione e valorizzazione dell'ambiente e in tema di coesione sociale (tra cui l'immigrazione extracomunitaria). Ci sentiamo di suggerire che rafforzare l'attenzione in questi settori potrebbe avere rilevanti effetti positivi: un maggiore coinvolgimento degli atenei e degli altri soggetti (anche internazionali) che operano a Torino nel campo delle risorse umane, uno sviluppo della cooperazione tra i comuni dell'area che delle politiche ambientali sono i necessari protagonisti, uno sviluppo del settore non profit che rappresenta ovunque il principale attore delle politiche di coesione sociale. Può darsi che la minore enfasi su ambiente e coesione sociale sia stata determinata in passato dalla (errata) convinzione che si tratti di temi non centrali rispetto alle politiche di sviluppo (ma lo stesso non vale, ovviamente, per il capitale umano) e tuttavia, poiché proprio su questo terreno Torino può vantare alcune delle migliori pratiche a livello europeo (il Progetto Speciale Periferie lo è certamente), l'omissione appare inspiegabile. Focalizzare l'azione su questi punti significa sostanzialmente immaginare che nel percorso di elaborazione del prossimo PS tali argomenti vengano presidiati non necessariamente dai consueti addetti ai lavori, ma anche e soprattutto da attori forniti di rilevanti risorse di relazione in modo da far fare un salto di qualità agli interventi in questi settori e in questo modo evidenziare il valore aggiunto della cooperazione. La seconda raccomandazione riguarda quell'aspetto del processo di PS che più

unanimemente è considerato positivo, cioè il ruolo e la funzione dell'Associazione Torino Internazionale. Il ruolo di Torino Internazionale si colloca su un doppio fronte: quello di arena, cioè un luogo accessibile e paritario di incontro dei soggetti interessati al futuro di Torino, e quello di vero e proprio attore con funzioni di facilitatore di processo e di mediatore per la definizione di almeno una parte della progettazione del PS. Tuttavia è rilevante porre anche l'accento su quelle funzioni che possono essere definite inattese rispetto a quanto previsto espressamente dai documenti di Piano. Torino Internazionale si è infatti accreditata grazie alla serietà e competenza dimostrata in questi anni come referente sia per la produzione di cultura attorno a Torino sia per la presentazione di Torino verso l'esterno. Si tratta di funzioni che non erano previste all'epoca della redazione del PS, ma costituiscono un importante valore aggiunto dell'attività dell'Associazione. Dall'analisi di questi punti di forza dovrebbe partire una riflessione sul futuro dell'Associazione che tenga in considerazione anche i possibili rischi connessi all'evoluzione della sua attività. Ai due estremi delle opzioni possibili si possono delineare due modelli altrettanto pericolosi: l'ufficio studi o l'ufficio tecnico. Nel primo caso si tratta di una funzione certamente rilevante e necessaria nella realtà torinese, ma bisogna chiedersi se non vi siano altri candidati a un ruolo di stimolo culturale e se non si rischia, per questa strada, di perdere il valore aggiunto concretamente rappresentato dalle funzioni di rete oggi svolte. La tentazione opposta può essere quella di propendere verso un ruolo esclusivamente tecnico, di supporto alla progettazione, in qualche modo limitando le funzioni dell'Associazione alla realizzazione pratica di progetti decisi in altro luogo e in particolare all'assistenza ai principali protagonisti istituzionali del PS. Si tratta in entrambi i casi di evoluzioni che rischiano di far regredire l'esperienza verso modelli più tradizionali. Ovviamente non è facile riuscire a mantenere l'attuale equilibrio tra le varie componenti e funzioni di Torino Internazionale. Probabilmente una strada che varrebbe la pena di esplorare riguarda il rafforzamento delle funzioni di servizio (monitoraggio del Piano, supporto agli enti di minori dimensioni per identificare gli interlocutori necessari a sviluppare progetti, *scouting* di nuove opportunità per la cooperazione tra i soci ecc). Ciò comporterebbe di riuscire a mostrare come l'indipendenza garantita dall'autorevolezza della Associazione non vada a scapito del valore aggiunto per i soci che deriva dalla sua operatività. Ma su questo tema deve bastare un accenno.

La terza e ultima raccomandazione che ci sentiamo di formulare riguarda un aspetto delicato, e per questo motivo viene spesso rimosso, ma che rappresenta un rilevante rischio per il futuro della governance torinese. Forse il più vistoso fallimento del Primo Piano Strategico è stato costituito dall'incapacità di trattare la dimensione istituzionale del governo metropolitano. Come abbiamo cercato di mostrare nelle pagine precedenti in realtà il governo della metropoli coincide con (meglio: governare la metropoli implica) il consolidamento di reti di relazione integrate verticalmente e orizzontalmente che comprendono soggetti di natura differente.

Tuttavia lo stallo decisionale del processo di costruzione della città metropolitana prevista dalla Legge 142/1990, e successivamente costituzionalizzata attraverso la riforma del Titolo V, rischia di far la parte del convitato di pietra quando si affrontano temi e problemi come quelli propri del Piano Strategico di Torino.

Qui vale la pena essere molto chiari. Chi scrive ha cercato di mostrare già molti anni fa¹⁹ come governare la metropoli non significhi necessariamente costruire una istituzione *ad hoc*. In particolare, in una città del rango e delle dimensioni di Torino, l'integrazione orizzontale tra le istituzioni pubbliche dell'area è solo un pezzo, e non necessariamente il maggiore, del disegno istituzionale necessario: per attrarre, sviluppare o conservare funzioni urbane di livello superiore l'integrazione da perseguire riguarda anche e soprattutto la dimensione verticale oltre che, naturalmente, la capacità di rafforzare la cooperazione tra pubblico e privato.

E tuttavia il mancato decollo della Conferenza Metropolitana (e il fallimento del tentativo di concertazione istituzionalizzata in materia di smaltimento dei rifiuti) rischia di rappresentare un alibi per tutte le difficoltà che inevitabilmente incontrano i progetti complessi, e quindi di ridare fiato alle posizioni di chi vorrebbe negare la complessità implicita nei problemi da trattare attraverso l'imposizione per decreto di un accorciamento delle catene decisionali.

Ciò porta alla conclusione che anche se fosse solo a livello simbolico – ma così non deve essere – è importante che il prossimo PS, soprattutto se si vuole di dimensione e livello metropolitano, affronti esplicitamente la questione e si ponga l'obiettivo di affermare, anche a livello istituzionale, l'esistenza della conurbazione.

Poiché le relazioni tra Comune capoluogo e Provincia di Torino non hanno mai posto particolari problemi, è soprattutto sulla dimensione intercomunale che pare opportuno puntare. Non è qui possibile entrare eccessivamente nel merito, ma a chi scrive sembra necessario riuscire a individuare modalità di istituzionalizzazione abbastanza leggere e, al tempo stesso, sufficientemente penetranti e comunicabili all'esterno. La strada da percorrere con ogni probabilità è, nella prima fase, quella di una segmentazione sia territoriale che funzionale dei problemi, attraverso ad esempio la costruzione di forme di cooperazione tra i comuni dell'area metropolitana su temi specifici come la gestione del verde periurbano, le politiche volte a trattare i problemi e le opportunità derivanti dall'immigrazione extracomunitaria, e, forse, la localizzazione dei grandi attrattori di traffico. A uno stadio successivo di evoluzione, si può eventualmente pensare alla costituzione (o se già esistenti al rilancio) di agenzie specializzate funzionalmente per la gestione di politiche e servizi che abbiano come riferimento l'intera regione metropolitana.

Si tratta, come dicevamo, di un tema certamente delicato e che però rappresenta, nella logica di consolidamento delle reti di governance, quasi certamente un passaggio ineludibile.

19 B. Dente, *Del governare le metropoli: obiettivi sostanziali e strumenti istituzionali*, «Stato e mercato», agosto 1989