

Lo stato di attuazione della legge 56 in Piemonte

Il contributo riflette sulle caratteristiche dell'attuazione della legge Delrio in Piemonte e sulle ricadute derivanti da questa vicenda legislativa per lo sviluppo regionale. Nel fare ciò, l'articolo persegue tre obiettivi principali: dare conto del processo di adozione, evidenziarne gli aspetti peculiari e contestuali, fornire qualche considerazione su come la nuova organizzazione territoriale delle funzioni uscita dall'adozione della Delrio abbia risposto alle sfide poste dalla prima ondata della pandemia. Al centro dell'analisi vi sono le applicazioni locali della Delrio, considerate da un punto di vista geografico. Si tratta di analizzare come la declinazione piemontese di questa legge rifletta le peculiarità del sistema territoriale e istituzionale regionale e come essa ne abbia condizionato la geografia politica e amministrativa. La trattazione termina con una riflessione sul futuro e sull'opportunità di procedere con una riorganizzazione dei ritagli territoriali e funzionali presenti in Piemonte.

The State of Implementation of the Delrio Law in Piedmont

The contribution reflects on the adoption process of the Delrio Law in Piedmont and on the repercussions arising for regional development. Its objectives are: accounting for the adoption process; highlighting its peculiar and contextual aspects; considering how the new territorial organisation of functions resulting from Law Delrio responded to the challenges posed by the first wave of the pandemic. At the core of the analysis, there are the local applications of Law Delrio, considered from a geographical point of view. The aim is to discuss how the declination of this law both reflects the peculiarities of the regional territorial and institutional system and influences its political and administrative geography. The study ends with a reflection on the opportunity to reorganise the territorial and functional organisation of Piedmont.

L'état de la mise en œuvre de la loi 56 dans le Piémont

La contribution réfléchit sur les caractéristiques de la mise en œuvre de la loi Delrio au Piémont et sur les répercussions de cet événement législatif sur le développement régional. Ce faisant, l'article poursuit trois objectifs principaux : rendre compte du processus d'adoption, mettre en évidence ses aspects particuliers et contextuels, et fournir quelques considérations sur la manière dont la nouvelle organisation territoriale des fonctions qui a émergé de l'adoption de la loi Delrio a répondu aux défis posés par la première vague de la pandémie. Au centre de l'analyse se trouvent les applications locales de Delrio, considérées d'un point de vue géographique. L'objectif est d'analyser comment la déclinaison piémontaise de cette loi reflète les particularités du système territorial et institutionnel régional, et comment elle a conditionné sa géographie politique et administrative. La discussion se termine par une réflexion sur l'avenir et l'opportunité de procéder à une réorganisation des découpages territoriaux et fonctionnels du Piémont.

Parole chiave: legge Delrio, Piemonte, iper-territorializzazione, ambiti di integrazione territoriale

Keywords: Delrio law, Piedmont, hyper-territorialisation, territorial integrated areas

Mots-clés : loi Delrio, Piémont, hyper-territorialisation, zones d'intégration territoriale

Fiorenzo Ferlaino, IRES Piemonte, Istituto Ricerche Economico Sociali del Piemonte, Torino – ferlaino@ires.piemonte.it

Francesca Silvia Rota, Università di Torino, Dipartimento Cognetti de Martiis, IRCEs CNR – francesca.rota@unito.it

Nota: i paragrafi 1 e 4 sono da attribuire a Fiorenzo Ferlaino, i paragrafi 2, 3 e 5 a Francesca Silvia Rota.

1. Introduzione

Il contributo riflette sulle caratteristiche geografiche ed economiche dell'attuazione della cosiddetta legge Delrio¹ in Piemonte dal 2014 al 2020, ponendo attenzione particolare alla questione della gestione delle relazioni istituzionali e terri-

toriali. Rispetto alle altre regioni che, per effetto della legge, sono diventate sede di una Città metropolitana, il Piemonte presenta diversi elementi distintivi. Innanzitutto, ha una spiccata connotazione montana (il 43,3% della superficie è classificabile come montagna²) che si accompagna a una situ-



azione di forte polarizzazione su Torino di popolazione e attività. La geografia comunale è inoltre estremamente frammentata: il 50% dei comuni ha meno di 1.000 abitanti, l'80% ha meno di 3.000 abitanti e poco meno dell'89% ha meno di 5.000 abitanti. La polverizzazione amministrativa e il perdurante scollamento tra la politica territoriale portata avanti da Torino e le politiche sovraordinate, provinciali e regionali, contribuiscono anche ad alimentare una situazione di *iper-territorializzazione*, ossia di moltiplicazione, disomogenea e non coordinata, delle molte diverse partizioni intercomunali (distretti, zone e ambiti omogenei, comprensori ecc.) che frammentano il sistema regionale (Ferlaino e Rota, 2021).

Dal punto di vista della componente istituzionale, quella che Torino esprime da ormai 15 anni a questa parte è una chiusura autoreferenziale, incapace di sviluppare una significativa *leadership* di area vasta. Si è prodotta la situazione paradossale di due enti, la Città di Torino e la Città metropolitana di Torino, che non riescono a operare in sinergia, nonostante siano guidate dal medesimo sindaco³. Permangono così, sebbene in termini innovativi, consistenti disequilibri territoriali che in epoca recente hanno portato a invertire i potenziali di crescita. Da ormai alcuni decenni, infatti, non è più il cuore metropolitano a registrare i tassi di crescita maggiori, ma sono le province agroindustriali del sud e il cuneese in modo particolare.

Queste sono alcune delle premesse territoriali attraverso cui leggere gli interventi di riordino degli enti locali avviati in Piemonte per effetto dall'entrata in vigore della Delrio. Dal punto di vista del metodo, per la ricostruzione del percorso attuativo della legge si è considerato il *report* del Servizio Studi della Camera dei Deputati (XVIII Legislatura) *Città metropolitane e province* del 19 aprile 2021⁴. Per un'analisi delle disposizioni regionali di recepimento della legge 56/2014, si sono invece consultati i Rapporti sullo stato della Legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea, curati dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati, e in particolare il Rapporto 2015-2016 (vol II, p. 241). Quest'ultimo documento, meglio di altri, mostra con chiara evidenza come la cornice legislativa unitaria della legge in oggetto sia stata declinata sui territori attraverso scelte piuttosto differenziate.

2. L'attuazione della legge Delrio in Piemonte

Il sistema di norme e leggi attraverso cui si avvia in Piemonte il progetto di revisione amministrativa

indicata dalla Delrio⁵ si inserisce all'interno di un più generale percorso di redistribuzione e riorganizzazione delle funzioni di area vasta, cominciato nella seconda metà degli anni Novanta con le riforme Bassanini e l'individuazione degli ambiti ottimali per la gestione integrata dei servizi. Le decisioni specifiche assunte dalla Regione per adeguarsi alla legge 56/2014 e al taglio di tre miliardi di euro della spesa destinata alle province (legge 190/2014 di stabilità), prese con la legge regionale numero 23 del 29 ottobre 2015, riguardano:

- a) la scelta di optare per un'ampia, sebbene non totale, riconferma delle funzioni già conferite dalla Regione alle province, riconoscendo loro nuove e ulteriori funzioni, anche in forma associata⁶ (art. 2). Altre regioni sono invece andate nella direzione di riportare le funzioni non fondamentali in capo all'amministrazione regionale o comunale o di sopprimerle, se divenute superflue ai sensi della Delrio;
- b) oltre a quelle stabilite dalla Delrio, vengono mantenute alcune funzioni già trasferite in materia forestale, di usi civici, di formazione professionale e orientamento, in materia ambientale, di comunicazione e digitalizzazione e, infine, di trasporto pubblico locale;
- c) per l'esercizio delle funzioni amministrative, la Regione fa proprio lo schema per *quadranti* proposto dall'IRES Piemonte (che accorpa le otto province del Piemonte in quattro macroaree) e individua (attraverso l'articolo 3 della legge 23/2015) i tre ambiti ottimali di area vasta (Novarese, Vercellese, Biellese e Verbano-Cusio-Ossola; Astigiano e Alessandrino; Cuneese) all'interno dei quali le funzioni devono essere obbligatoriamente esercitate dalle province in forma associata. A questi quadranti va aggiunto quello della Città metropolitana di Torino, di cui si definiscono ruoli (art. 4) e funzioni (art. 5);
- d) sempre all'interno della logica dei quadranti, viene data attuazione all'articolo 1, comma 3, della legge 56/2014, riconoscendo forme di particolare autonomia alla Provincia del Verbano-Cusio-Ossola in ragione della specificità montana e della posizione di confine con la Svizzera⁷. In fase di prima applicazione della legge, a questa provincia (e alla Cm di Torino) sono anche concessi specifici contributi;
- e) si promuove l'associazionismo intercomunale, con particolare riguardo alle aree omo-

genee individuate nella Città metropolitana di Torino;

- f) si dà attuazione all'articolo 1, comma 90 della legge Delrio, per la soppressione di enti e agenzie che svolgono, in ambito provinciale, funzioni di organizzazione di servizi pubblici di rilevanza economica.

Considerando il processo nel suo complesso, si colgono tuttavia alcune incongruenze. Innanzitutto, il Piemonte è tra le poche regioni che hanno dato attuazione alla legge 56/2014 entro i termini temporali previsti. Con il senno di poi, e considerati anche i ritardi legislativi maturati a scala nazionale, sarebbe forse stato meglio dare tempo alla regione di intervenire sullo statuto della Città

metropolitana per quanto attiene la costituzione di Zone Omogenee territoriali (legge 56/2014, art. 1 comma 11c)⁸. Questo mancato intervento (previsto dalla 56/2014 ma non messo in pratica in Piemonte) ha infatti creato problemi relativi alla coerenza tra la maglia della programmazione regionale (in particolare gli Ambiti di integrazione territoriali) e quella metropolitana (Zone Omogenee), nonché un'ulteriore delegittimazione degli ambiti della pianificazione regionale, già scarsamente conosciuti dal corpo istituzionale degli enti locali e dagli *stakeholder* regionali.

Una seconda criticità dell'applicazione della Delrio in Piemonte emerge con riferimento alla stratificazione della geografia amministrativa re-

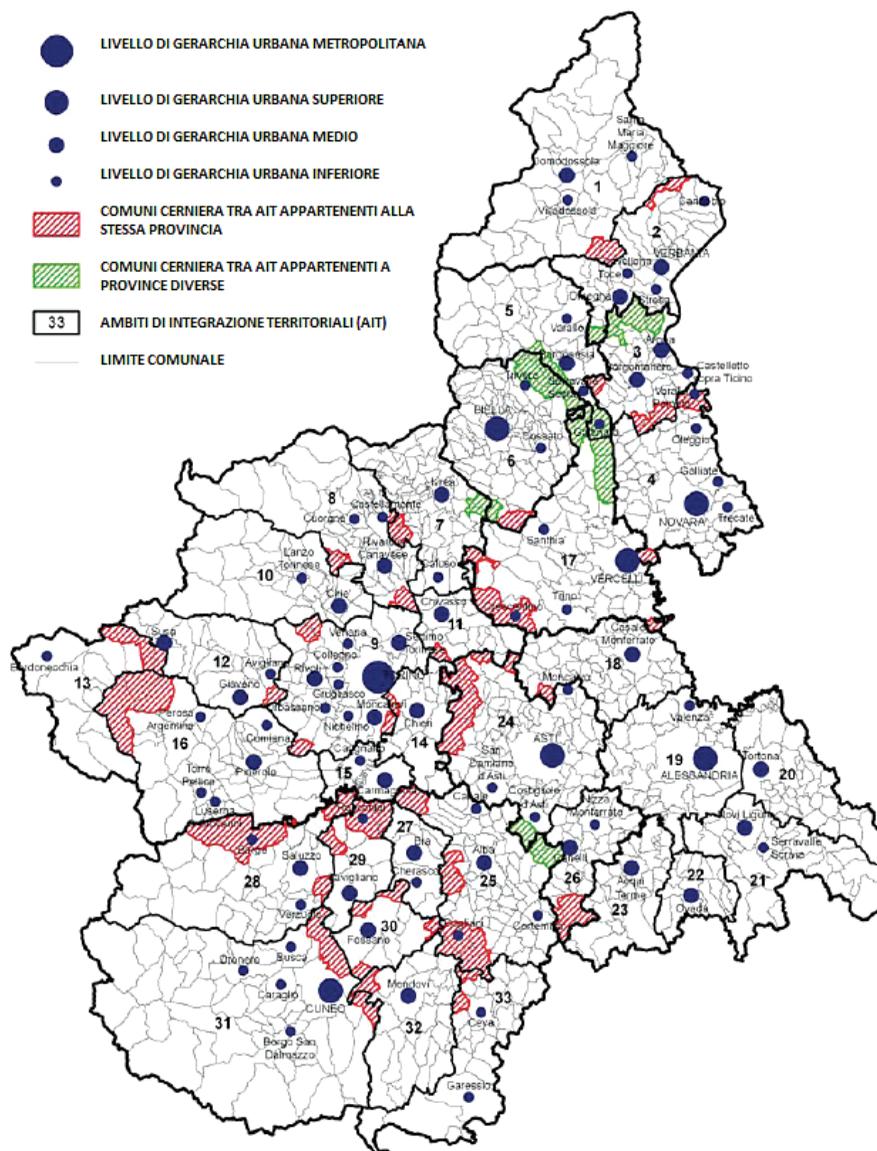


Fig. 1. Gli AIT e il sistema policentrico regionale.
Fonte: Regione Piemonte.



gionale, a nostro avviso ben strutturata e lontana dai precetti stabiliti dalla 56/2014. Il Piano territoriale regionale (PTR) del Piemonte (2011) introduce infatti sia i Quadranti, come *frame* territoriale dei processi socioeconomici, sia gli Ambiti di integrazione territoriale (AIT), intesi quali sistemi territoriali sovracomunali che integrano la dimensione ambientale, sociale, culturale ed economica delle politiche e delle decisioni prese per il governo del territorio (Regione Piemonte, 2011). Gli AIT, in particolare, identificano i territori di pertinenza e di gravitazione delle 33 città (fig. 1) che in Piemonte sono in grado di esprimere l'auto-contenimento dei flussi giornalieri e di quelli generati dai servizi e dalla territorialità locale, a sua volta espressione delle matrici storiche di lunga durata (Dematteis, 2015). Gli AIT disegnano quindi una trama policentrica e idealmente equipollente delle potenzialità di sviluppo locale⁹, che è certamente funzionale al raggiungimento di uno sviluppo regionale coeso, armonioso e bilanciato – così come previsto dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR 2021-2027) e anche dal recente PNRR italiano – ma che si scontra con la distinzione introdotta dalla Delrio tra province di serie A (Torino in quanto Cm) e province di serie

B (il resto delle province piemontesi). Inoltre (e qui si ritorna a quanto in parte già detto) la strada seguita nel 2015 dalla neocostituita Cm di Torino per la ripartizione del proprio territorio è stata quella di identificare 11 Zone Omogenee (ZO) solo in parte coerenti con i 10 AIT identificati per la stessa zona dal Piano Territoriale Regionale.

Ma il limite più grosso degli AIT, verificato con una ricerca IRES (IRES-Piemonte, 2017), è quello di costituire un *frame* relegato alla sola pianificazione territoriale «di settore» (del Piano territoriale regionale) senza alcuna capacità di effettiva incidenza nella programmazione regionale degli altri settori né dello sviluppo economico della più vasta programmazione dei fondi europei e oggi, ancora meno, del PNRR.

In questo contesto, le differenze, evidenti soprattutto nella suddivisione in quattro sub-ambiti della macrozona metropolitana (AMT) torinese (fig. 2), sono state motivate dalla volontà di evitare lo «sbilanciamento verso l'area di pianura più urbanizzata» (Marengo e Mortari, 2016), garantendo a ogni zona una popolazione minima di 80.000 abitanti.

Come si è detto, la legge Delrio stabilisce che lo statuto della Città metropolitana possa prevedere

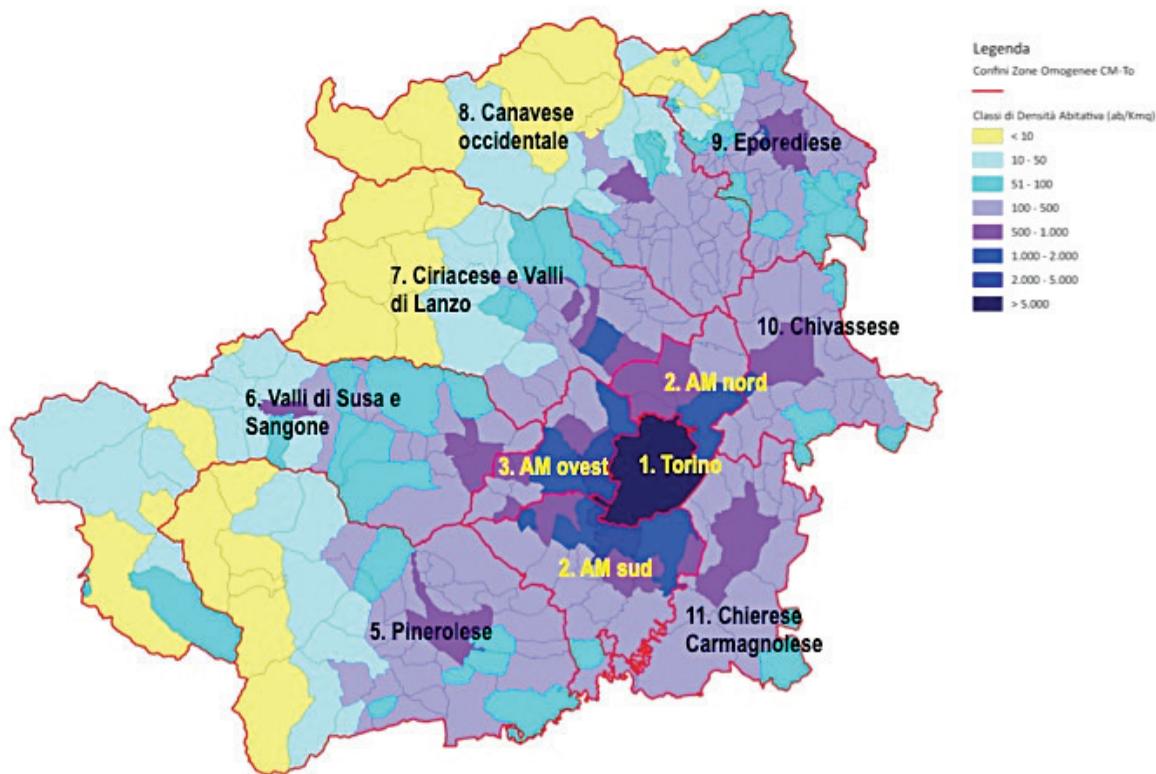


Fig. 2. Le Zone Omogenee della Città metropolitana di Torino per densità abitativa. Fonte: elaborazione IRES su dati Città metropolitana.

la costituzione di Zone omogenee, ma senza chiarire cosa si debba intendere con queste. Accade così che, se si escludono le zone più a ridosso del capoluogo, i ritagli ottenuti tutto sono eccetto che omogenei e, nel discostarsi volutamente dalla geometria degli AIT, contribuiscono ad aumentare l'iper-territorializzazione amministrativa regionale¹⁰, cioè la «moltiplicazione dei livelli territoriali» (Ferlaino e Molinari, 2009, p. 319).

3. Le specificità del Piemonte tra accentramento funzionale e riorganizzazione della governance territoriale

In Piemonte, le scelte di riordino delle funzioni che erano in capo alle province¹¹ delineano una tendenza all'accentramento e alla drastica riduzione della spesa pubblica. La legge Delrio non elabora un chiaro disegno di riforma dell'ente regionale e finisce con il promuovere un modello di sviluppo del Paese che assegna centralità economica alle aree metropolitane, proprio nel momento in cui le sue principali metropoli mostrano di non essere più i motori della crescita e dell'organizzazione regionale. Quando la Delrio entra in vigore, a emergere è infatti, seppur embrionalmente, una nuova «centralità della periferia» (Ferlaino e Rota, 2017; Lella e Rota, 2018). Questo non è però il solo elemento di incongruenza e incertezza nella definizione di un modello di *governance* territoriale chiaro ed efficace che, presente nella Delrio, si riflette nei diversi *iter* di implementazione regionale.

Il clima di incertezza che segue il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 (che tra le altre cose, avrebbe dovuto portare alla soppressione del riferimento alle province nel Titolo V, Parte II della Costituzione) impedisce il recepimento della legge 56/2014 in funzione metropolitana e pone un freno alla centralizzazione delle funzioni provinciali trasferite. Il disegno innovativo della Delrio, basato appunto sul ruolo motore delle Cm e sul rafforzamento delle funzioni regionali, si scontra con il risultato referendario e si interrompe il processo in atto senza la produzione di una nuova visione sistemica.

Secondo quanto evidenziato dall'Osservatorio sulla Legislazione¹², in Piemonte come in Abruzzo, Emilia-Romagna, Liguria, Toscana e Umbria, l'intervento normativo di riassegnazione delle funzioni non fondamentali precedentemente spettanti alle province ha rappresentato l'occasione per un rafforzamento del sistema di governo regionale. Dal punto di vista metodologico, le

funzioni confermate in capo alle province o alle Città metropolitane sono individuate in modo residuale rispetto a quelle riallocate presso la regione o, quando previsto, presso i comuni. Mentre la sigla di accordi formali con gli enti territoriali locali è prevista solo con riferimento al termine di decorrenza del trasferimento di funzioni, la cui formalizzazione (al pari di quanto avviene in Abruzzo, Campania, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Toscana, Veneto) è comunque rimessa alla decisione alla deliberazione della Giunta regionale (a cui spetta anche il compito di trasmettere al Consiglio o all'Assemblea regionale una relazione sullo stato di attuazione del riordino)¹³.

In Piemonte anche l'individuazione dei beni e delle risorse umane, finanziarie, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni da riallocare è demandata alla stipula di accordi (o intese) tra gli enti interessati. Ciò avviene attraverso l'adozione di successivi provvedimenti (deliberazioni) della Giunta regionale attraverso cui si recepiscono gli accordi quadro siglati tra la regione e le province e la Città metropolitana di Torino.

Altre principali differenze possono essere riportate all'elenco che segue:

- a) Per quanto riguarda l'istituzione di Città metropolitana, il Piemonte è fra le regioni che ne riconoscono da subito lo statuto e il ruolo differenziato rispetto agli altri enti di area vasta. Oltre alle funzioni previste dalla normativa statale e quelle attribuite con legge regionale alle province, alla Città metropolitana di Torino sono attribuite alcune specifiche funzioni nelle materie foreste e usi civici, formazione professionale e orientamento, ambiente, sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione, nonché di trasporto pubblico locale (art. 5 della legge regionale 23/2015). Il Piemonte prevede, altresì, che con intese o altri strumenti di programmazione negoziata siano definite le azioni e i progetti di interesse della Città metropolitana, per il sostegno e lo sviluppo socioeconomico sostenibile del territorio di competenza. In ragione di ciò è riservato alla Città metropolitana di Torino un contributo finanziario in fase di prima attuazione della legge regionale (art. 4 della lr 23/2015).
- b) Funzioni specifiche e contributi finanziari dedicati sono stati anche attribuiti alla Provincia del Verbano-Cusio-Ossola a cui la Regione Piemonte attribuisce funzioni am-



ministrative in materia di foreste, usi civici e formazione professionale, ambiente e attività estrattive (art. 9 della lr 23/2015); inoltre assicura la partecipazione agli organismi di indirizzo e coordinamento interessanti le iniziative transfrontaliere promosse dalla Commissione Europea, incluso il programma di cooperazione transfrontaliera Italia-Svizzera.

- c) Quanto al riordino delle forme associative tra enti locali, diverse regioni hanno introdotto disposizioni o procedimenti volti a favorire la gestione associata di funzioni e di servizi in ambito sovracomunale e/o di ente di area vasta. Tra queste il Piemonte si distingue per aver aggiunto l'obbligo dell'esercizio associato ai comuni sotto i 3.000 abitanti in montagna (contro i 5.000 previsti in generale dalla norma nazionale) e di disposizioni di incentivazione alla gestione associata delle funzioni, che possono avvenire anche nell'ambito di Aree vaste estese su più province.
- d) Inoltre, riprendendo quanto già sancito in altri documenti regionali e di pianificazione, il territorio regionale è ripartito in quattro Quadranti dalla lr 23/2015. In aggiunta al quadrante metropolitano, si identifica l'ambito del Cuneese e i due ambiti sovraprovinciali del Novarese, Vercellese, Biellese, Verbano-Cusio-Ossola e dell'Astigiano e Alessandrino, per i quali l'art. 3 stabilisce che, per ragioni di efficienza organizzativa ed esercizio ottimale, l'individuazione di funzioni da svolgersi in forma associata tra province.

In sintesi, si può dire che il Piemonte abbia in gran parte acquisito (almeno dal punto di vista programmatico) gli studi di geografia economica e l'esperienza degli AIT e dei Quadranti¹⁴. Si tratta ora di rendere congruente e vivo l'impianto amministrativo del Piano territoriale regionale con le nuove istanze programmatiche, al fine di ridurre l'iper-territorializzazione e migliorare l'efficienza e l'efficacia del sistema dell'offerta pubblica.

4. Impatto di Covid-19 sullo stato dei rapporti di potere territoriale nella Regione

Come spesso accade quando un sistema economico entra in crisi, alla base vi è l'esacerbazione di criticità preesistenti. La legge 56 avrebbe dovuto portare a un innovativo ripensamento dei rap-

porti di potere territoriale, ma è stata connotata da un ridisegno amministrativo quanto mai controverso e incerto e da una spiccata eterogeneità nell'attuazione della legge. Nel ripensare l'organizzazione territoriale del Paese, la legge Delrio pur distinguendo tra regioni sedi di Città metropolitane – tra cui anche il Piemonte – e regioni che ne sono prive, mantiene la tradizionale distinzione tra regioni a statuto speciale e regioni a statuto ordinario. La mancata riforma delle regioni entro il modello di quelle metropolitane (con aggregazioni delle piccole e abolizione di quelle a statuto speciale) ha mantenuto aperti i problemi di autonomia e di squilibrio intraregionale e le differenze regionali riconosciute dall'articolo 116 della Costituzione.

In questo contesto, la pandemia ha evidenziato la perdurante incapacità del Paese a risolvere i propri squilibri interni (tra territori e livelli di governo)¹⁵ e l'urgenza di un'efficace riforma del sistema delle autonomie territoriali (Mattarella, 2020; Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, 2020). Nell'anno del cinquantenario anniversario delle regioni a statuto ordinario, la gestione della pandemia da Covid-19 ha rimesso in discussione visioni acquisite e riaperto il dibattito sull'adozione del sistema regionalistico, non solo della sanità, e del rapporto con lo Stato (Giangaspero, 2020; Carlesimo, 2020) e sul significato politico dell'ente regionale (Mattarella, 2020). Così è accaduto anche in Piemonte, dove l'urgenza decisionale determinata dalla pandemia ha messo in luce i difficili rapporti tra i centri di potere e l'incompletezza della riorganizzazione delle funzioni territoriali prefigurata dalle leggi Bassanini fino alla Delrio.

L'iper-territorializzazione aggrava la capacità decisionale soprattutto in una situazione di eccezionale gravità e urgenza di azione. In Piemonte la maglia amministrativa continua a presentarsi troppo frammentata e non in grado di essere efficacemente posta al servizio dei bisogni della società e delle istanze di crescita delle economie locali. Limiti che nel corso dell'attuale crisi pandemica si sono sommati alla conflittualità tra Governo centrale, regioni ed enti locali. In una situazione di crisi grave, come quella causata dal Covid-19, la mancanza di un disegno istituzionale organico e coerente ha prodotto una condizione di incertezza e confusione sui ruoli, compiti e competenze. Il rischio del perdurare di questa *impasse* è quello di una crisi istituzionale e l'avvio di ulteriori disordini e conflitti.

Un contributo importante contro l'iper-territorializzazione del Piemonte è rappresentato dalla

proposta di revisione delle geometrie degli AIT e Sub-AIT elaborata nel 2018 da IRES Piemonte sulla base delle vocazioni territoriali e della salvaguardia dei ritagli associativi intercomunali consolidati. Se c'è una cosa che la pandemia ha insegnato è l'importanza che le partizioni, le funzioni esercitate e le relazioni istituzionali rivestono nella gestione di una emergenza. Tuttavia, l'istituto delle Unioni, che avrebbe dovuto favorire la riorganizzazione su scala vasta delle funzioni e dei servizi presenti nei territori, ha in realtà contribuito a rendere la maglia amministrativa del Paese meno univoca, stabile e chiara. Nelle Unioni di comuni si ritrovano così tutte le debolezze riscontrate in termini più generali nell'applicazione della legge 56:

- a) l'abolizione delle Comunità montane ha interrotto in Piemonte il processo di intercomunalità dei sistemi territoriali montani e collinari, costruito nel tempo e fortemente consolidato in alcune sue realtà mentre in altre era in fase di consolidamento. Gli strumenti della legge Delrio hanno rimandato indietro il processo ed eliminato l'organicità delle Comunità montane e, in misura minore, dalle Comunità collinari. Una tradizione che si è ricompota con fatica dopo il 2014 raggiungendo un massimo di 109 Unioni (di cui 56 Unioni montane e 53 Unioni di comuni) che hanno coinvolto 783 piccoli comuni;
- b) la totale volontarietà delle aggregazioni intercomunali ha creato in Piemonte una continua riconfigurazione delle Unioni. A oggi è stato emanato il Decimo stralcio che ne comprende 103, di cui 55 montane e 48 di comuni. In pratica le Unioni si sciolgono e si ricompongono senza una cristallizzazione di medio-lungo periodo, soprattutto in pianura e in collina dove minore è stata l'esperienza dell'intercomunalità;
- c) Emergono poi situazioni di squilibrio tra grandi e piccoli centri in unione, nonché tra unioni vaste e con un grande numero di comuni e unioni piccolissime e con pochi comuni. Vi sono anche unioni che non hanno contiguità territoriale e che quindi hanno scarsa probabilità di passare a forme più forti di intercomunalità o alla fusione dei comuni.

Infine, ma non per ultimo, si esacerba la separazione tra centro e periferia nel Torinese. Il Torinese passa dall'essere polo motore di crescita e vertice del «triangolo industriale» italiano, posizione che mantiene fino alla crisi energetica dei primi anni Settanta, all'essere un'area del decli-

no del modello della *One Company Town* e a dover quindi rincorrere, al pari di tutte le altre città, dinamiche di crescita multisettoriali. Ma l'effetto più destrutturante (su cui aprire una riflessione multidisciplinare) è quello della separazione tra la città centrale e il suo tradizionale *hinterland*. La parte più attiva della società, quella dell'attività industriale e produttiva, è oramai fuori dai confini della città centrale, nelle tre cinture torinesi. La città di Torino concentra il 20,5% della popolazione e il 16% del valore aggiunto regionale; la Città metropolitana nel suo insieme raccoglie il 52% della popolazione e il 55% del valore aggiunto regionale¹⁶. Togliendo la quota della città centrale, l'*hinterland* comprende il 31,5% della popolazione regionale e il 39% del valore aggiunto, mentre il resto della regione non metropolitana esprime il 45% del valore aggiunto, di cui il 14,5% solo in provincia di Cuneo.

In questi dati emerge la differenza tra Torino-città e la sua cintura metropolitana, ovvero due entità sempre più separate. L'incomunicabilità istituzionale interna alla Città metropolitana dipende da questa dicotomia identitaria tra un centro in ricerca di una sua nuova identità (dopo la fase della *One Company Town*) e una periferia policentrica, soprattutto intorno alle città di Pinerolo e Ivrea e, con connotati diversi, verso la dorsale per Susa e il distretto olimpico, che esprime il soggetto attivo, il motore portante dello sviluppo locale.

5. Conclusioni

Il giudizio sull'attuazione della legge Delrio in Piemonte non può che essere negativo, sia nella strutturazione politica della Città metropolitana, incapace al momento di riarticolare una nuova ed efficiente struttura di *governance* territoriale, sia (e nonostante la presenza degli AIT) nella ridefinizione degli ambiti ottimali e dell'intercomunalità, che si è dimostrata incapace di sostituire le vecchie Comunità montane e collinari con nuove proposte di *governance* territoriale. Necessita ancora lavoro per fare, ad esempio conoscere gli AIT quale *frame* di possibile riferimento delle diverse programmazioni locali: di supporto allo sviluppo economico e all'offerta di servizi pubblici.

L'adozione di soluzioni pragmatiche nella delimitazione della Città metropolitana e nell'indicazione di funzioni e relazioni con le altre amministrazioni, sebbene del tutto comprensibile, ha trascurato il problema della «zonizzazione efficiente» che, nel caso torinese, se per un verso apre a sfide organizzative e gestionali innovative per al-



tro verso crea incomprensione e immobilismo tra soggetti ed enti locali troppo diversi tra loro per dimensione, risorse, *milieu* territoriale.

In questo quadro, il modello che si affermerà dopo la pandemia non appare oggi ancora prefigurabile in tutte le sue componenti. I limiti riscontrati, realisticamente, favoriranno ulteriormente la centralizzazione delle funzioni, che dovrà tuttavia fare i conti con le forme oramai consolidate di decentramento e le forme incompiute di federalismo.

In Piemonte sta emergendo un *frame* nuovo intorno cui è possibile riorganizzare la *governance* e ridurre l'iper-territorializzazione. È un disegno che vede una compresenza di diversi livelli di governo: dal livello strategico che integra le province e la Città metropolitana entro i Quadranti e gli ATO, al livello dei sistemi locali territoriali (in primo luogo gli Ambiti di Integrazione Territoriale-AIT definiti dal PTR intorno alle città più importanti per l'offerta di servizi e di lavoro), al livello della prossimità, della vicinanza, della comunanza tra i comuni che, attraverso l'istituto delle Unioni dei comuni, dovrebbe dare più efficienza alla loro organizzazione e porre fine alla estrema frantumazione comunale. Il livello degli AIT è probabilmente quello più utile e interessante. Gli AIT individuano i territori di prossimità delle città e cittadine (comuni capofila) più importanti del Piemonte. Sono i *Local Administrative Units* (LAU 1) già previsti a scala europea, su cui:

- a) far convergere le numerose partizioni funzionali intercomunali nell'ottica di ridurre l'iper-territorializzazione amministrativa;
- b) promuovere una geografia regionale della progettualità e dell'agire collettivo a partire dai legami sociali e territoriali esistenti;
- c) individuare lo stato attuale di questi legami e valutare *ex ante* la possibilità di attivare o rafforzare quelli carenti;
- d) valutare in itinere ed *ex post* il «valore aggiunto territoriale»¹⁷ dei progetti;
- e) valutarne la sostenibilità territoriale;
- f) definire politiche e piani a scala regionale basati sulla messa in rete di sistemi locali territoriali cioè degli stessi AIT (Dematteis, 2015).

Gli AIT sono anche la base su cui sperimentare forme innovative di gestione del territorio, quali quelle evocate dal concetto di *bioregione urbana*, ossia: reti di piccole e medie città, autogovernate nelle espressioni dell'economia fondamentale dalle comunità che le popolano, orientate alla chiusura dei cicli di prossimità e all'attivazione di servizi ecosistemici e eco-territoriali a valenza

etico-sociale, in dialogo con i sistemi ambientali e rurali di scala superiore (Magnaghi, 2020), nonché con le matrici strutturali, storiche e culturali in esse presenti (Magnaghi, 2010).

In questo progetto eco-territoriale non è più il centro, il *core*, il soggetto attivo, motore portante dello sviluppo locale, quanto la periferia, il ring, l'*hinterland*, che nel caso di Torino si identifica nei comuni delle tre cinture urbane.

Le aree poste al margine delle città, grazie al ruolo di cerniera tra l'urbano e il montano, diventano così il territorio di riferimento per un diverso tipo di sviluppo, alternativamente chiamato «metrorurale» o «metromontano» (Dematteis, 2018; Barbera e Derossi, 2021), che si distingue per la ricerca di un più equo bilanciamento dei flussi che legano le città ai territori limitrofi. Un obiettivo che, come si è scritto nelle pagine che precedono, è anche al centro delle attuali politiche europee, nazionali e locali, ma che mal si concilia con il quadro dei poteri e delle funzioni uscito dall'adozione della Delrio.

È chiaro che per realizzare l'obiettivo di uno sviluppo integrato di area vasta è necessario superare il limite costituito dal confine della città densa e ripensare l'economia di Torino in termini di bioregione urbana di area vasta, al cui interno l'urbano diventa una cosa sola con le aree metromontane del vasto capitale naturale e paesaggistico ad essa esterno. Di questa necessità si trova documentazione anche nell'ultimo Piano strategico metropolitano torinese (PSM 2021-2023), la cui visione costituisce un utile riferimento per affermare la dimensione di area vasta delle politiche di sviluppo territoriale e delle relazioni città/campagna e città/montagna. Intitolato *Torino metropoli aumentata*, il piano veicola l'immagine di una nuova alleanza tra il capoluogo e il suo territorio.

L'aumento è determinato da un'interpretazione aggiornata del concetto di riequilibrio, inteso non come uniformazione ma come valorizzazione delle differenze e delle specificità di ciascun ambito territoriale metropolitano. Per realizzare questa visione, il PSM propone un sostanziale cambiamento di paradigma, che attribuisce una nuova centralità all'infrastruttura di base rispetto alle *policies* settoriali¹⁸.

Nello stesso tempo, però, esperienze recenti di pianificazione, che hanno visto il coinvolgimento anche della Regione Piemonte (progetto Top Metro), hanno mostrato come l'ente metropolitano uscito dalla riforma Delrio non disponga della forza e delle risorse necessarie per assumere la *leadership* di significative iniziative di progettazione

e coordinamento interistituzionale di area vasta (Cabodi e Rota, 2021).

Oggi vi sono le premesse per superare la chiusura metropolitano-centrica che ha contraddistinto il pensiero amministrativo e riformatore degli ultimi anni, per promuovere un progetto di vita equo e sostenibile che si riappropri della produzione, sebbene entro filiere circolari, dei valori dei luoghi, delle comunità locali. Vi sono le condizioni per una grande innovazione e per dare slancio a una nuova visione territoriale integrata che faccia tesoro delle opportunità offerte dalle risorse comunitarie (Next Generation EU e nuova programmazione dei fondi strutturali 2020-2027). Vi sono le condizioni per avere una *governance* integrata necessaria all'aggiornamento del Piano territoriale regionale, al Piano territoriale metropolitano e al suo Piano strategico, all'Agenda per lo sviluppo sostenibile della Città metropolitana, alla Strategia regionale per lo sviluppo sostenibile, ai Piani d'Azione per l'Energia Sostenibile e il Clima prodotti da numerosi comuni (tra cui Torino).

Forse è giunta l'ora di parlarsi tra i diversi livelli di programmazione, forse è giunta l'ora di sentire le voci delle comunità locali, di borghi/quartieri, le voci dei luoghi e delle classi sociali che quei luoghi vivono e formano.

Riferimenti bibliografici

- Barbera Filippo e Antonio De Rossi (a cura di) (2021), *Metro-montagna. Un progetto per riabitare l'Italia*, Roma, Donzelli.
- Cabodi Cristiana e Francesca S. Rota (2021), *Da margine a centro. Verso un nuovo modello di governance per Corona Verde*, Torino, IRES Piemonte.
- Carlesimo Valerio (2020), *La gestione della pandemia da parte del Governo e il rapporto Stato-Regioni*, 16 ottobre 2020, <https://www.diritto.it/la-gestione-della-pandemia-da-parte-del-governo-e-il-rapporto-stato-regioni> (ultimo accesso: 03.III.2022).
- Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome (2020), *Documento della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e Bolzano. Prime proposte delle Regioni per il rilancio del paese: un'agenda 2020-2021*, <http://www.regioni.it/download/conferenze/617256> (ultimo accesso: 03.III.2022).
- Dematteis Giuseppe (2015), *Gli Ambiti di Integrazione Territoriale nel Piano Regionale e oltre*, in «Dentro il Piemonte: verso una nuova geografia amministrativa», Torino, IRES Piemonte, www.ires.piemonte.it/convegni/IRES%20-%20AIT_%20Dematteis.pdf (ultimo accesso: 03.III.2022).
- Dematteis Giuseppe (2018), *The Alpine Metropolitan-Mountain Faced with Global Challenges. Reflections on the Case of Turin*, in «Journal of Alpine Research», 106, 2, <http://journals.openedition.org/rga/4402> (ultimo accesso: 03.III.2022).
- Ferlaino Fiorenzo e Paolo Molinari (2009), *Neofederalismo, neo-regionalismo e intercomunalità. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*, Bologna, Il Mulino.
- Ferlaino Fiorenzo e Francesca S. Rota (2017), *Oltre la crisi: il ruolo delle Città metropolitane*, in Egidio Dansero, Maria Giuseppina Lucia, Ugo Rossi e Alessia Toldo (a cura di), *ISJ radicamenti*, in «Memorie geografiche», 15, pp. 17-25.
- Ferlaino Fiorenzo e Francesca S. Rota (2021), *Geografie amministrative in Piemonte tra riordino istituzionale e programmazione economica: la strutturazione amministrativa del Piemonte dall'Unità di Italia all'emergenza*, in Francesco Dini, Federico Martellozzo, Filippo Randelli e Patrizia Romei (a cura di), *Oltre la globalizzazione - feedback*, in «Memorie geografiche», 19, pp. 859-867.
- Ferlaino Fiorenzo, Francesca S. Rota e Giuseppe Dematteis (a cura di) (2019), *Le montagne del Piemonte*, Torino, IRES Piemonte.
- Gianguaspero Paolo (2020), *La normativa «speciale» sulla gestione della pandemia da Covid-19 sotto il profilo dei rapporti tra competenze statali e regionali*, in Gian Paolo Dolso, Maria Dolores Ferrara e Davide Rossi (a cura di), *Virus in fabula. Diritti e Istituzioni ai tempi del Covid-19*, Trieste, EUT Edizioni, pp. 113-129.
- IRES-Piemonte (a cura di Alberto Crescimanno, Carlo Alberto Dondona, Fiorenzo Ferlaino, Ludovica Lella e Francesca Silvia Rota) (2017), *Ptr Regione Piemonte. Analisi di aggiornamento delle componenti strutturali e delle vocazioni degli AIT piemontesi*, Rapporto alla Regione Piemonte, Luglio.
- Lella Ludovica e Francesca Silvia Rota (2018), *L'Area vasta e il riequilibrio intra-regionale. Il dinamismo della periferia e il ruolo degli Ait nella Regione Piemonte*, in Marina Fuschi (a cura di), *Barriere*, in «Memorie geografiche», 16, pp. 497-508.
- Magnaghi Alberto (2010), *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Magnaghi Alberto (2020), *Il principio territoriale*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Marengo Giannicola e Irene Mortari (2016), *Le zone omogenee della Città metropolitana di Torino*, contributo al convegno «Dentro il Piemonte: verso una nuova geografia amministrativa», Torino, IRES Piemonte, http://www.ires.piemonte.it/convegni/Zone_omog_CMToXIRES.pdf (ultimo accesso: 03.III.2022).
- Mattarella Sergio (2020), *Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione dell'incontro con i Presidenti di Regione, nel cinquantesimo anniversario di costituzione delle Regioni a statuto ordinario*, Roma, Palazzo del Quirinale, 4 agosto 2020, <http://www.regioni.it/home/50-anni-regioni-2513/> (ultimo accesso: 03.III.2022).
- Molinari Paolo (2011), *Uno Stato, tante regioni: vecchie e nuove geografie amministrative a confronto*, in Calogero Muscarà, Guglielmo Scaramellini e Italo Talia (a cura di) *Tante Italie Una Italia. Dinamiche territoriali e identitarie. I, Nodi e modi della nuova geografia*, Milano, Angeli, pp. 41-64.
- Regione Piemonte (2011), *Piano Territoriale Regionale. Norme di Attuazione*, <https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2018-11/attuazione.pdf> (ultimo accesso: 03.III.2022).

Note

¹ Legge 56 del 7 aprile 2014, *Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e Fusioni di comuni*; G.U. 81 del 7 aprile 2014.

² Le classificazioni di montagna in Piemonte sono molteplici. Qui ci si riferisce alla classificazione del «territorio prevalente», sancito a livello regionale dalla DCR 88 (Ferlaino, Rota e Dematteis, 2019).

³ Nel momento in cui si scrive, il Sindaco eletto di Torino è Stefano Lo Russo, che, ai sensi della Delrio, assume d'ufficio anche la carica di Sindaco della Città metropolitana di Torino.

⁴ <https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104880.pdf> (ultimo accesso: 03.III.2022).

⁵ In particolare, vanno considerate: la legge regionale 3 del



14 marzo 2014 (anche nota come *legge sulla montagna*); la successiva l.r. 20 del 15 dicembre 2014, recante «Norme in materia di conferimento alle unioni montane delle funzioni amministrative già attribuite dalla Regione alle comunità montane»; la legge regionale 14 del 5 aprile 2019 «Disposizioni in materia di tutela, valorizzazione e sviluppo della montagna».

⁶ Si fa riferimento alla possibilità che le Province e gli Enti locali hanno di stipulare tra loro convenzioni per la gestione in forma associata di funzioni e servizi pubblici.

⁷ Tale riconoscimento è contenuto nella legge regionale 8 del 20 aprile 2015.

⁸ L'articolo 1 della legge (comma c, art. 1) sancisce che lo statuto della Città metropolitana ha la possibilità prevedere, d'intesa con la Regione, la costituzione di zone omogenee, per specifiche funzioni e tenendo conto delle specificità territoriali, con organismi di coordinamento collegati agli organi della Città metropolitana, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

⁹ Gli AIT rispondono a un «modello concettuale di sistema locale territoriale» che in quegli anni era stato elaborato col nome di Sistema Locale Territoriale (SLoT) nel corso della ricerca di rilievo nazionale *I sistemi locali nello sviluppo territoriale* (2000-2002) finanziata dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (Dematteis, 2015).

¹⁰ Per loro intrinseca costituzione, gli AIT e le ZO della Città metropolitana di Torino non sono omogenei in quanto ritagliano i gradienti geo-economici locali nei loro punti di mi-

nimo con al centro il picco relativo al comune capofila che è sempre una località centrale e/o centro di servizio.

¹¹ Si veda il *report* redatto dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, in particolare l'allegato al Rapporto sulla legislazione contenente le schede redatte per ciascuna Regione; https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/file/rapporto_sulla_legislazione_2015-2016_volume_ii.pdf (ultimo accesso: 03.III.2022).

¹² www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/file/rapporto_sulla_legislazione_2015-2016_volume_ii.pdf (ultimo accesso: 03.III.2022).

¹³ Si veda l'art. 11 della legge regionale 23 del 2015 (cfr. infra).

¹⁴ Gli AIT sono stati elaborati dal gruppo del prof. Giuseppe Dematteis e insieme ai Quadranti (elaborati dall'IRES Piemonte) sono stati promossi dalla Regione, fin dalla Giunta Bresso e dall'assessore Sergio Conti, geografo.

¹⁵ Gli studi sulla geografia amministrativa del paese condotti da Ferlaino e Molinari (2009) e Molinari (2011) mostrano come la conflittualità territoriale e istituzionale, esplosa durante la pandemia, avesse in realtà radici ben più antiche e sia un elemento costante (più o meno latente) delle relazioni istituzionali.

¹⁶ Dati di fonte ISTAT, Conti nazionali, 2017.

¹⁷ Incorporazione al territorio di nuovo valore sotto forma di incremento del capitale territoriale.

¹⁸ <http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/sviluppo-economico/piano-strategico/vision> (ultimo accesso: 03.III.2022).