



La sfida metropolitana. il sedicesimo rapporto "Giorgio Rota" su Torino

Di Luca Staricco (Dipartimento di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio – Politecnico di Torino)

Introduzione

Il sedicesimo Rapporto "Giorgio Rota" su Torino⁽¹⁾, promosso dal Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi⁽²⁾ con il sostegno della Compagnia di San Paolo e dedicato quest'anno alla "sfida metropolitana". La dimensione metropolitana ha sempre costituito un riferimento fondamentale per il Rapporto, sia nel confronto sistematico di Torino con le altre città (o province) metropolitane, sia nell'attenzione non limitata al solo capoluogo ma rivolta anche agli altri comuni della prima e seconda cintura torinese.

Nelle edizioni del 2002 e del 2003, il tema della governance metropolitana era inoltre stato oggetto di due specifici approfondimenti monografici, mentre nei Rapporti degli ultimi anni, l'urgenza di una strategia di governo metropolitano dell'area torinese è emersa regolarmente dalle analisi condotte. È stato quindi quasi naturale tornare su questo tema, proprio nell'anno che vede la nascita di quell'ente metropolitano, che tanto a lungo è stato atteso e invano perseguito, con l'obiettivo di illustrare le sfide che si pongono in tal senso nel territorio torinese.

La sfida delle zone omogenee

I numerosi tentativi di istituire le città metropolitane, sin dall'inizio degli anni Novanta, sono falliti per molteplici ragioni: tra queste, la riluttanza e l'opposizione di molti enti locali – Regioni, Province, Comuni – che a vario titolo temevano una riduzione dei propri ruoli politici e istituzionali e il ridimensionamento delle proprie competenze; ma anche, almeno per Torino, il cosiddetto problema della "ciambella", ossia il destino delle porzioni di territorio provinciali che sarebbero rimaste al di fuori dell'area metropolitana.

Almeno fino al 2013, infatti, la città metropolitana era pensata su un ambito spaziale generalmente esteso su una porzione ridotta del territorio provinciale, in quanto delimitata in relazione all'effettivo dispiegarsi dei processi di metropolizzazione, quali le interdipendenze funzionali, l'integrazione economica e sociale, la continuità morfologica ecc. I vari studi territoriali che dagli anni Sessanta in poi hanno individuato la diffusione spaziale di questi processi intorno al capoluogo torinese, passati in rassegna nel Rapporto, mostrano un progressivo ampliamento nel tempo dell'area metropolitana torinese, che però – anche nelle ultime analisi più estensive – non arriva mai a coprire tutto il territorio provinciale.

Il problema della ciambella non riguarda solo il caso torinese: se a Trieste, Bologna, Firenze, Roma e Napoli le cosiddette "aree urbane funzionali" individuate dall'Osservatorio europeo Espon tendono pressappoco a corrispondere al territorio provinciale, a Torino come in altre città – specie nel Sud e nelle isole – la sovrapposizione è molto parziale, mentre il problema opposto si pone a Milano dove la FUA è molto più estesa della provincia.

La legge 135/2012 e poi la legge 56/2014 hanno superato i due ostacoli già citati facendo corrispondere la dimensione spaziale del nuovo ente Città metropolitana con quella della Provincia, e prevedendo che la Città sostituisca la Provincia, senza creare così un nuovo livello istituzionale. Questo approccio pone a Torino una sfida importante: come governare un territorio più esteso di quello su cui si manifestano i processi di metropolizzazione, un territorio più ampio della Liguria, costituito di ben 315 comuni (la seconda Città metropolitana per numero di comuni, Milano, ne ha 118), e fortemente eterogeneo e differenziato? La legge Delrio prevede che lo Statuto della Città metropolitana possa costituire delle Zone omogenee "per specifiche funzioni e tenendo conto delle specificità territoriali". Lo Statuto approvato il 14 aprile 2015 dalla Città metropolitana torinese ne individua 11 (Figura 1), a partire dai criteri di contiguità territoriale dei comuni che le compongono e di una popolazione non inferiore a 80.000 abitanti. Queste Zone non sono l'unica partizione "amministrativa" del territorio provinciale torinese: si aggiungono a quelle già esistenti (Figura 2) legate alla gestione di servizi sovracomunali (le 19 aree territoriali omogenee del servizio idrico, gli 8 bacini di gestione dei rifiuti, i 29 distretti sanitari, gli 11 collegi per l'elezione del Consiglio metropolitano) o individuate da strumenti di pianificazione e programmazione (quali i 10 ambiti di programmazione territoriale del PTR, i 26 ambiti di approfondimento sovracomunale del PTCP, gli 8 patti territoriali, i 13 programmi territoriali integrati). La costituzione delle Zone omogenee può rappresentare l'occasione per revisionare e razionalizzare l'insieme di queste partizioni molto diverse da un caso all'altro, in modo da un lato da rafforzare l'identità e la centralità

delle nuove Zone, dall'altro lato per evitare una certa schizofrenia nell'attività di programmazione dei Comuni, che possono trovarsi parte di ambiti di cooperazione intercomunale molto diversi: giusto per dare un esempio, un comune come Druento gravita su almeno 7 diversi comuni referenti delle diverse partizioni.

Tanto più importante questa "sfida" di coordinamento risulta rispetto alle Unioni di Comuni, che sono in fase di profonda revisione a seguito della legge 135/2012. I primi due stralci della "Carta delle forme associative del Piemonte" adottati dalla Regione nel novembre 2014 e nel marzo 2015 hanno individuato nel territorio torinese 4 Unioni e 13 Unioni montane, molto diverse per estensione e popolazione e non così corrispondenti alle Zone omogenee (anche perché la loro definizione è partita ben prima della legge Delrio); ma lo Statuto della Città metropolitana ha stabilito che alle Zone omogenee possano essere trasferite funzioni "a condizione che le stesse costituiscano e rendano operativa una sola unione di comuni comprendente la totalità del territorio di riferimento, ovvero federino l'intero territorio mediante una o più convenzioni tra unioni di comuni e/o comuni". Ovviamente non può essere un percorso immediato, e il fatto che le Zone omogenee possano essere modificate nella loro delimitazione senza cambiamenti dello Statuto garantisce una flessibilità che aiuta questo percorso, ma è una sfida che Città metropolitana e Regione non possono eludere.

Le differenze interne

Il Rapporto, approfittando della fresca disponibilità dei dati a livello comunale a seguito dei Censimenti del 2011, analizza (nella seconda e terza parte) i caratteri socio-economici del territorio della nuova Città metropolitana torinese a livello di singoli comuni, costruendo una sorta di «atlante», con una cinquantina di mappe che illustrano la distribuzione geografica dei fenomeni indagati. Ne emergono dinamiche fortemente polarizzate tra il capoluogo e le sue cinture da un lato, e le valli dall'altro, in termini demografici, di istruzione, di benessere/malessere sociale, di tessuto economico. Al termine del Rapporto i dati e le dinamiche socioeconomiche sono stati sintetizzati – in termini per ora meramente qualificativi, anche perché le Zone omogenee sono state approvate solo ad aprile, in prossimità dunque della chiusura del lavoro – dal livello comunale a quello delle Zone omogenee.

Ne emerge che le Zone circostanti il capoluogo risultano tutt'altro che internamente «omogenee», con la parte prossima a Torino caratterizzata da dinamiche tipicamente metropolitane e quella più esterna molto più simile alle Zone collinari e pedemontane. Le due Zone collocate agli estremi settentrionale e meridionale della Città metropolitana – Eporediese e Pinerolese – presentano tratti piuttosto simili: si tratta di due bacini connotati da un evidente «effetto capoluogo», dove si concentrano risorse e servizi, mentre il resto del territorio risulta rarefatto e (specie nel Pinerolese) piuttosto debole. Le Zone Ciriacese Valli di Lanzo e Canavese occidentale sono abbastanza simili, accomunate da un tessuto socio-economico mediamente debole, in particolare nelle valli, con livelli di criticità massimi in quelle canavesane. Infine, la Zona delle Valli Susa e Sangone è probabilmente la più disomogenea: i comuni verso Torino sono molto simili a quelli dell'area metropolitana, le aree intermedie risultano piuttosto deboli, mentre alcuni centri dell'alta Valle – per diversi aspetti, non solo turistici – sono spesso tra i più dinamici dell'intera provincia.

Conclusioni

Nel Rapporto vengono evidenziate le numerose altre sfide che aspettano la città metropolitana: il rilancio dello sviluppo economico, il nodo delle risorse umane e finanziarie, l'implementazione di strumenti nuovi come il piano strategico e il piano territoriale generale, la perequazione ecc. Tutte queste, però, si intrecciano ineludibilmente con la riorganizzazione delle Zone omogenee: la Città metropolitana dovrà essere in grado di declinare le politiche e gli interventi sulle specificità delle varie Zone, garantendo al contempo la coerenza dello sviluppo dell'intero territorio torinese, dal capoluogo alle montagne. Le Olimpiadi del 2006 erano già state un banco di prova in tal senso, si tratta ora di rilanciare l'attività dell'ex Provincia alla luce delle nuove funzioni affidate alla Città metropolitana

Per approfondimenti

L'edizione completa del Rapporto Giorgio Rota è scaricabili dal sito www.rapporto-rotait

Nota⁽¹⁾ Il Rapporto è stato presentato il 23 maggio 2015

Nota⁽²⁾ Il gruppo di ricerca del Rapporto è costituito da Luca Davico, Cristiana Cabodi, Silvia Crivello, Luisa Debernardi, Sara Mela e Luca Staricco; da anni lavora in stretta e proficua collaborazione con il Dipartimento interateneo Dist, con il centro di ricerca Eupolis e con l'Ires Piemonte, con il quale ha creato nel 2010 un osservatorio sulla crisi